



---

**Natalia Lucesole**

**“Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: un estudio de caso en el Centro de Referencia La Plata”**

**¿Asistencialismo penal o penalismo asistencial?**

Tesis para optar por el título de Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales

Directora: Ana Laura López

Octubre de 2012

## **RESUMEN**

El presente trabajo se conforma como tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales -FLACSO Argentina-. El recorte de la investigación refiere al proceso de implementación de las Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires (2008-2011) focalizando en el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, a partir de la puesta en vigencia de las leyes 13.298 de Promoción y Protección de Derechos del Niño y su complementaria 13.634 de Responsabilidad Penal Juvenil. Se pretende mostrar, desde una perspectiva crítica sustentada en un enfoque teórico-conceptual arraigado en las ciencias sociales, los modos en que se plasma dicha normativa en la institucionalidad del Sistema Penal Juvenil, considerando las representaciones y las prácticas de sus operadores, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial.

A tal fin se diseñó una estrategia metodológica esencialmente de corte cualitativo, sustentada en las técnicas de entrevista y observación participante, que se complementó con el análisis de datos estadísticos y documentación. El proceso de investigación focaliza y profundiza el análisis del proceso de implementación a través de un estudio de caso (Stake 1999) en el “Centro de Referencia La Plata”, novedoso dispositivo penal de atención ambulatoria diseñado para la ejecución de medidas alternativas a la privación de la libertad en el marco de un proceso penal seguido a personas menores de edad.

## **ABSTRACT**

This paper is meant as a Masters thesis in Design and Management of Social Policies and Programs –FLACSO- Argentina. The larger survey refers to the process of implementing the new Public Policy for Children and Adolescents in the province of Buenos Aires (2008-2011) focusing on Juvenile Criminal Responsibility System, specifically in fulfilling alternative measures to from the enactment of 13.298 laws on the Promotion and Protection of Rights of the Child and its complementary 13.634 Juvenile Accountability.

We intend to show, from a critical perspective drawing on a theoretical-conceptual approach rooted in the social sciences, the ways in which that legislation is embodied in the institutions of the juvenile justice system, considering the representations and practices of operators, both of Power Executive and the Judiciary. To this end, we designed a methodological strategy-essentially underpinned by a qualitative interview techniques and participant observation, which was supplemented with statistical data analysis and documentation. The research process focuses and deepens the analysis of the implementation process through a case study (Stake 1999) in the "Referral Center La Plata", new outpatient criminal device designed to implement alternative measures to deprivation of freedom in the context of criminal proceedings for minors.

## **AGRADECIMIENTOS**

Finalmente, luego varios años de gran esfuerzo y dedicación, llegó el momento de dar por cerrado este período y abocarme por unos minutos al ansiado y agradable ritual académico de los agradecimientos.

Son muchas las personas a las que quisiera agradecer por acompañarme a lo largo de este proceso, que sin duda fue significativo para mí dado que implicó un intenso proceso reflexivo a nivel intelectual y personal.

Desde lo institucional quiero agradecer a las autoridades de FLACSO y a cada uno de los profesores de la maestría, de quienes me nutrí en estos años de formación.

Quisiera agradecer mis compañeras de estudio, Ana Victoria, Silvina y Cecilia, con quienes he compartido los más gratos momentos desde que nos encontramos cursando juntas la Maestría de Diseño y Gestión de Políticas Sociales en FLACSO, quienes se constituyeron en mis interlocutoras durante los dos años de cursadas y los meses posteriores en que me aboqué a escribir esta tesis.

Un especial agradecimiento es para mi directora de tesis, Ana Laura López, a quien admiro profundamente. Cuando nos conocimos con Ana Laura, aceptó inmediatamente asumir la responsabilidad de dirigirme en esta investigación. Yo descubrí en ese mismo momento que iba a ser una excelente directora y el tiempo me dio la razón. Agradezco sus lecturas minuciosas, sus comentarios siempre acertados y todos sus aportes que han sido realmente sustanciales durante el permanente proceso reflexivo que finalmente culminó en esta tesis. Ana Laura fue quien me orientó, me interpeló, me alentó y me motivó para seguir adelante en todo momento. Puso a mí disposición todos sus saberes, toda su genialidad. En ella encontré además una gran persona.

Agradezco también enormemente a todos los entrevistados, quienes amablemente dispusieron de su tiempo para conversar durante horas conmigo. En especial a Marcelo, ser extremadamente lúcido, con quien conversamos y debatimos durante largas horas, cuyos aportes y reflexiones considero invalorable para este trabajo.

Finalmente en lo personal, quiero agradecer a mi gran compañero en esta vida, quien me alentó y acompañó en este apasionante desafío, desde el momento en que me inscribí en la maestría hasta que terminé de escribir esta tesis. Y me sigue acompañando incondicionalmente siempre.

A mis hijos, porque sin el amor de ellos nada tendría sentido.

**INDICE GENERAL**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL</b>	<b>16</b>
Conceptualización de las Políticas públicas y sociales.	16
Acerca de la Implementación de las Políticas Públicas en el marco de una perspectiva procesual.	17
Niñez y juventud como construcciones socio-históricas: “La historia de la infancia es la historia de su control”.	20
Evolución de las políticas sociales para la niñez en Argentina.	23
Visualización de la “minoridad” como cuestión social en la agenda Estatal. La ley de Patronato de Menores: legitimación del encierro como estrategia estatal de control social de los niños pobres.	24
Las políticas sociales para la niñez durante el naciente Estado de Bienestar.	28
Neoliberalismo y avance del Estado penal: “Ley de Patronato, aumento de la desigualdad y exclusión, en la más perversa convivencia con el discurso de Derechos del Niño”.	30
(Re) incorporación de la cuestión social de la niñez a la agenda pública: La Convención de Derechos del Niño en el marco del postulado de Protección Integral.	33
<b>CAPITULO 2: METODOLOGÍA</b>	<b>36</b>
Estrategia de investigación	36
Justificación del recorte territorial y selección del dispositivo institucional para el estudio en profundidad.	37
Momentos de la investigación	38
<b>CAPÍTULO 3: RECORRIDO LEGAL-INSTITUCIONAL DEL ÁREA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	<b>44</b>
Introducción.	44
Recorrido legal- institucional del Área de Niñez y Adolescencia en el Estado de la Provincia de Buenos Aires.	44
La nueva ley del niño de la Provincia de Buenos Aires: sanciones marchas y contramarchas en un escenario de tensiones y conflicto de intereses.	49
<b>CAPITULO 4: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL. PROCESO DE ADECUACIÓN INSTITUCIONAL Y PROGRAMÁTICA</b>	<b>56</b>

Introducción	56
Nuevas Políticas Públicas para la Niñez en la PBA	56
Presentación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires	60
Caracterización del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires.	68
Adecuación de áreas y dispositivos de la Subsecretaria de Niñez y Adolescencia (SSNyA)	72
Principales Programas de la SSNyA para el abordaje de niños y jóvenes	76
Visualización del Circuito Penal Juvenil y caracterización de las medidas judiciales en el marco de la nueva normativa.	82
<b>CAPITULO 5: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL: REPRESENTACIONES Y PRÁCTICAS DE LOS ACTORES QUE LO INTEGRAN</b>	88
Introducción	88
Proceso de adecuación institucional en el poder judicial.	89
Marco en que se sucede la implementación. Un recorrido por los principales sucesos en el poder ejecutivo provincial.	91
Adecuación de instituciones penales de la SSNyA para ejecución de medidas judiciales.	94
Dispositivos para la ejecución de medias ambulatorias penales.	102
La nueva normativa encarnada en las prácticas de los actores del Fuero Penal Juvenil. ¿Que hay de nuevo en el “nuevo paradigma”?	104
Acerca de las medidas de seguridad y el encierro sin juicio para los más vulnerables.	108
Comunidades terapéuticas y clínicas psiquiátricas. Las formas más sutiles de legitimar el encierro de niños.	110
¿Hay equipo? Articulación entre los actores del Sistema.	112
A modo de cierre	117
<b>CAPITULO 6 : IMPLEMENTACIÓN DEL SRPJ: UN ESTUDIO DE CASO EN EL CENTRO DE REFERENCIA LA PLATA</b>	119
Introducción	119
Presentación del Centro de Referencia La Plata (CRLP)	122

¿Quiénes “llegan” al CRLP?	125
Representaciones de los actores acerca del “perfil” de los jóvenes que ingresan al CRLP y principales ejes de intervención delineados	127
Acerca de las medidas ambulatorias adoptadas por el Fuero y ejecutadas a través del CRLP	131
Acerca de las herramientas para ejecutar las medidas	134
Articulación con dispositivos locales y comunitarios	137
Ingreso de los jóvenes al CRLP. Estrategias treatmentales diseñadas para su abordaje.	138
Estrategias de intervención encarnadas en las prácticas de los Operadores Comunitarios	139
Corregir castigando y castigar corrigiendo: Percepciones de los actores acerca del “anhelado” objetivo socioeducativo.	144
Responsabilizarse... ¿de qué?	147
Momento del egreso	149
A modo de cierre	152
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>155</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>158</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>166</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se conforma en tanto tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales -FLACSO Argentina-. El recorte de investigación refiere a la implementación de las “nuevas”<sup>1</sup> Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires durante los años 2007 a 2011

### **Delimitación de la problemática**

Las políticas públicas en la Argentina han sido producidas en consonancia con procesos económicos, históricos y políticos en los cuales el Estado ha tenido rasgos específicos. Hasta el año 1983 nuestro país estuvo caracterizado por la interrupción de los procesos democráticos por gobiernos de facto, que han quebrado procesos emancipatorios y transformadores de gran profundidad. A partir de dicho año la estabilidad democrática progresivamente ha dado lugar a nuevos debates y desafíos.

En los últimos años se han puesto en marcha políticas públicas novedosas en nuestro país, se han sancionado leyes y se han instalado importantes debates vinculados a los derechos de la niñez y adolescencia. En esta investigación me propongo abordar el campo de la niñez y la juventud como un espacio problemático y en cierta forma de disputa, donde conviven y se desplazan ideas y propuestas diversas.

Las políticas sociales de niñez en Argentina, enmarcadas en la Doctrina de Situación Irregular bajo la “Ley de Patronato” que rigió desde 1919 permanecieron prácticamente inmutables durante casi un siglo. Desde la incorporación de la Convención de Derechos del Niño (CDN) en nuestro derecho interno en el año 1990 y a la Constitución Nacional en el año 1994, (respondiendo a normativas internacionales) ha quedado incluida la noción de niños, niñas y adolescentes como sujetos con derechos y garantías que deben ser respetados y cumplidos por la familia, la comunidad y el estado. Al mismo tiempo, la CDN interpela al ordenamiento jurídico que regula y condiciona a los menores de 18 años, y en este cuestionamiento, situó en condición de inconstitucionales a las leyes nacionales y provinciales que regían hasta el momento nuestro país.

---

<sup>1</sup> Refiero a las “nuevas” políticas públicas para la niñez, dado que si bien la sanción de la normativa actual es relativamente reciente, el proceso de readecuación aun es incipiente y persisten los modelos de intervención sustentados en la doctrina de Situación Irregular.



Actualmente en el ámbito nacional rige, desde del año 2005 la Ley de Protección integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley 26.061) cuyo marco normativo principal es la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Sin embargo, no se ha adecuado aun el marco normativo regido por el decreto-ley 22.278/80 de la última dictadura militar, conocido como Régimen Penal de la Minoridad, coexistiendo con los tratados internacionales que nuestra nación ha ratificado, cuyos contenidos entran en contradicción. El decreto-ley 22.278/80 opera como ley de fondo<sup>2</sup> que regula la administración de justicia penal para personas menores de edad.

Luego de un largo, resistido y complejo proceso de reforma, recién en año 2007 se pone en vigencia en la provincia de Buenos Aires el “Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño” (SPPDN) enmarcado en la ley 13.298, mientras que el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, órganos y procedimientos, comenzaron a funcionar progresivamente<sup>3</sup> desde julio de 2008 (ley 13.634/07). Ambas leyes se enmarcan en el postulado de la “Protección Integral de Derechos”.

Podemos considerar que en los últimos años, y con más énfasis a partir de la sanción y puesta en vigencia de la nueva normativa se está atravesando, en materia de políticas públicas de niñez y adolescencia, un proceso de “transición” que implica instituir una gran cantidad de cambios enmarcados en las visibles dificultades para concretar la “protección integral” de todos los niños, niñas y adolescentes de la provincia, para garantizar el pleno goce de sus derechos. La nueva normativa implica resignificar a los niños como sujetos plenos, ciudadanos de derechos: un verdadero cambio cultural que, como tal, es lento, complejo y como todo cambio genera resistencias.

En dicho marco se torna imperante la necesidad de readecuar y crear nuevos dispositivos de atención, fortalecer la especialización técnica de funcionarios y operadores y aumentar la inversión en programas de prevención. Es de destacar que este Sistema conlleva cambios y readecuaciones tanto en el Poder Ejecutivo y Judicial como en las organizaciones de sociedad civil.

---

<sup>2</sup> El decreto- ley (22.278), estipula que los menores de edad pueden tener las mismas penas que los adultos, con algunas facultades excepcionales como es la baja a grado de tentativa del hecho imputado o la absolución por buen desempeño de tratamiento tutelar.

<sup>3</sup> La ley 13.634 de Fueros de Familia y Penal Juvenil es complementaria -y en algunos aspectos modificatoria- de la 13.298. Esta normativa organiza los fueros donde se judicializan sólo aquellos conflictos jurídicos del derecho de familia y de conflicto con la ley penal de todos los niños de la Provincia. La puesta en funcionamiento del FRPJ fue gradual ya que se inició en julio de 2008 y se extendió hasta diciembre del mismo año, a pesar de que la ley 13.634 estaba vigente desde diciembre del el año 2007.

La nueva normativa provincial en materia Penal Juvenil adecua el derecho interno a la Constitución Nacional y a la normativa internacional ante la necesidad de diferenciar las problemáticas asistenciales de las penales. Dispone que los jóvenes en conflicto con la ley penal deberán ser abordados en función de la capacidad progresiva conforme a su desarrollo psico-físico, es decir, supone que sus actos generan ciertos grados de responsabilidad que los subjetiviza y les permite acceder a la categoría de ciudadanos, gozando en consecuencia de las garantías constitucionales, acceso a la justicia, trato igualitario y prioritario en relación a todos los derechos. Para ello el Sistema Penal Juvenil ofrece las garantías de un debido proceso en el marco del derecho penal, con los principios de legalidad y oportunidad. Cabe mencionar que uno de los principales postulados indica que, por regla general y salvo excepciones de “extrema gravedad” (en base a lo que plantean las normativas internacionales de derechos) los jóvenes en conflicto con la ley deben esperar el juicio y/o cumplir su condena en libertad, instituyéndose para ello una serie de “Medidas Ambulatorias Penales” las cuales se supone ocuparán un lugar central, mientras que las prácticas de encierro se deberán limitar a un espacio meramente residual.

Sin embargo, la sanción de la nueva normativa es una condición necesaria pero no suficiente para realizar un abordaje de la niñez desde la perspectiva de derechos. La Protección Integral se postula como un nuevo paradigma, pero los paradigmas no son solo discursos encarnados en leyes y normas sino que deben ir acompañados de representaciones y prácticas acordes a dichos postulados.

Implementar el nuevo marco normativo implica no solo reasignar nuevos nombres a las instituciones y enarbolar el discurso la protección integral de derechos, sino internalizar nuevas prestaciones en torno a la niñez e instaurar nuevas prácticas, máxime teniendo en consideración que estas cuestiones son las más arraigadas en la cultura institucional y por ende las más complejas de readecuar.

### **Objetivos y preguntas de investigación**

En esta investigación de carácter exploratorio, me propuse analizar el proceso de implementación de las “nuevas” Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires, centrándome en del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ) y sus dispositivos para el cumplimiento de Medidas Alternativas a la Privación de la Libertad, a partir de la puesta en vigencia de las leyes 13.298 de Promoción y Protección de Derechos del Niño y su complementaria 13. 634 de Responsabilidad Penal Juvenil, -en la jurisdicción de La Plata durante los años 2008 a

2011- e indagar acerca de cómo se plasma dicha normativa en los dispositivos<sup>4</sup> institucionales y en los discursos y las prácticas concretas de los operadores del Sistema.

Considero será fundamental intentar identificar los principales alcances y limitaciones así como los obstáculos y dificultades que se presentan durante el proceso de implementación, ya que la sanción de la nueva normativa es una condición necesaria pero no suficiente para realizar un abordaje de la niñez desde la perspectiva de la Protección Integral.

El supuesto general que rige este trabajo es que, si bien las normativas vigentes y los discursos jurídicos y políticos estatales actuales están enmarcadas en la Protección Integral de Derechos, estos discursos y normativas no se corresponden directamente con las prácticas -jurídicas, administrativas, sociales, políticas y culturales- y a su vez todavía no se han creado o reconfigurado los dispositivos e instituciones necesarios para dar respuesta a la problemática que atraviesa a los niños y adolescentes en situación de conflicto con la ley penal en el marco de la Protección Integral de Derechos, y no se ha puesto suficiente énfasis en uno de los aspectos innovadores y centrales del Sistema: las Medidas Ambulatorias Penales, ni en los dispositivos estipulados para la ejecución de las mismas: Centros de Referencia (CR).

A su vez, desde los ámbitos institucionales del estado provincial se reproducen modelos de intervención basados en la doctrina de Situación Irregular, sustentados en la lógica punitivo-asistencial bajo el supuesto de la restitución de derechos de manera coercitiva, subyaciendo aún la idea juzgamiento moral sobre el sujeto, y el entrecruzamiento entre lo penal-jurídico, lo tutelar y lo asistencial.

**Los principales interrogantes dieron lugar a esta de investigación son los siguientes:**

-¿Cual es el estado -o alcance- del proceso de implementación que se está llevando a cabo para poner en plena vigencia el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil en la provincia?

---

<sup>4</sup> Tomo la noción de dispositivo de Michel Foucault, quien con dicho termino se refiere a: "Un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones morales, filosóficas, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos" (Foucault, M, 1991: 128-129). Así entendido el dispositivo resulta un mecanismo de control de la población que contiene dos dimensiones: primero, la naturaleza del vínculo que pueda existir entre los elementos y segundo el carácter histórico que lo conforma como especie de formación surgida en un momento histórico dado, que tuvo como función mayor la de responder a una urgencia social.

- ¿Cuales son los principales obstáculos, dificultades y facilitadores en el proceso de implementación del SPJ en la jurisdicción La Plata, desde la perspectiva de los actores involucrados en dicho proceso?
- ¿Qué dispositivos se están implementando desde la Subsecretaria de Niñez y Adolescencia para abordar la problemática de los adolescentes y jóvenes que ingresan al Sistema Penal Juvenil?
- ¿Hubo un proceso de readecuación institucional y programática para abordar la cuestión de jóvenes en conflicto con la ley en el marco de la normativa de Protección Integral?
- ¿En que consisten (que objetivos y alcances) tienen las medidas ambulatorias penales?
- ¿Cuáles son las Representaciones acerca de las medidas ambulatorias penales que tienen los actores responsables de la implementación de las mismas?
- ¿En que consisten y que tienen de innovadoras las estrategias tratamentales que se están implementando actualmente desde el Centro de Referencia?
- ¿Se adecuan las mismas al nuevo marco normativo?
- ¿Con que recursos humanos, dispositivos y programas cuenta el Centro de Referencia para poder implementar la nueva normativa?
- ¿El Centro de Referencia cumple funciones de tratamiento, de control o ambos?
- ¿Cómo se representa y se implementa en las prácticas concretas la cuestión de la responsabilización?
- ¿Las prácticas de los operadores se ajustan al nuevo marco normativo?

### **Acerca del problema de investigación**

Uno de los motivos por los que creo es interesante analizar las políticas de niñez y adolescencia es la vigencia de las formas de violencia que involucran a dicha población, tanto en su calidad de víctimas como de victimarios.

La Convención sobre los Derechos del Niño expresa que cuando se acuse o declare culpable a un adolescente de haber infringido las leyes penales deberá procurarse que la pena “fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y libertades fundamentales de terceros (...) que se tengan en cuenta la edad y la importancia de promover la reintegración del niño y que este asuma una función constructiva en la

sociedad” (art. 40). **Los instrumentos internacionales** tienen en común, ante todo, el hecho de que las medidas ambulatorias penales adoptadas se deberán llevar a cabo en la misma comunidad y apelan a su participación para la aplicación efectiva de resoluciones alternativas. La aplicación de medidas no privativas de la libertad aparece, en principio, como una forma de evitar el encarcelamiento del adolescente y las consecuencias negativas que acarrea. En el nuevo marco normativo, las medidas privativas de la libertad son el último recurso y se deberán dictar excepcionalmente para casos de **extrema gravedad** y solo se podrán imponer luego de un cuidadoso estudio reduciéndose al mínimo tiempo posible. (Ley 13.634. Art. 58º).

El énfasis de la nueva normativa puesto en las Medidas Ambulatorias Penales es un aspecto innovador del Sistema Penal Juvenil y por ende considero fundamental indagar como se está llevando a cabo el proceso de implementación de la nueva normativa al interior de este dispositivo (CR) que fue diseñado como un pilar fundamental de nuevo Sistema Penal Juvenil, considerando los atravesamientos de todo proceso de implementación de un nuevo marco, máxime teniendo en consideración las resistencias a sancionar y poner en plena vigencia la nueva normativa, las representaciones y prácticas en torno a la niñez que circularon durante casi un siglo; los conflictos de intereses y valores; la asignación de recursos asociada necesariamente y al lugar que se le otorga a la población de niños y jóvenes en la agenda del gobierno provincial, el cual pareciera ir en dirección de fortalecer las practicas punitivas en pos de las de inclusión social e igualdad de derechos para los niños y jóvenes de la provincia más importante del país.

Problematizar las medidas ambulatorias penales, las representaciones y prácticas en torno a las mismas, sus alcances y dimensiones así como las modalidades específicas en las que se encarnan, será de fundamental importancia para visualizar las readaptaciones del nuevo sistema desde una perspectiva crítica una vez “separados” los niños y jóvenes “delincuentes-victimarios” de los “asistidos-víctimas” (López, 2010).

Indagar en que medida las nuevas normativas plasmaron -o no- transformaciones e impactaron en las prácticas institucionales, así como identificar continuidades y rupturas, tensiones y contradicciones, es un punto de partida para visualizar los aciertos y dificultades que se presentan hasta el momento en el proceso de implementación del nuevo Sistema, proponiéndose esta investigación como un pequeño aporte que de lugar a nuevas preguntas y debates destinados a trazar un horizonte de propuestas y desafíos para garantizar la promoción y protección de todos los niños, niñas y adolescentes.

Para finalizar este apartado cabe mencionar que la estrategia metodológica utilizada para esta investigación fue principalmente de corte cualitativo y se complementó con datos estadísticos<sup>5</sup>, análisis de documentación (informes institucionales, protocolos, lectura de legajos) relevada durante los diferentes momentos de la investigación.

A tal fin se realizaron entrevistas a diferentes actores involucrados en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, tanto del Poder Ejecutivo como Judicial. El proceso de investigación focalizado en el **Centro de Referencia** se encuadró dentro de la metodología de “*estudio de caso*” (Stake, 1999)

### **El desarrollo de esta tesis es el siguiente:**

**En el capítulo 1** se presenta un breve desarrollo conceptual de las principales categorías utilizadas que sintetizan las contribuciones de diferentes trabajos y autores que encuadraron esta investigación, para luego centrarnos en visualizar las principales políticas públicas de niñez y adolescencia con perspectiva histórica enmarcándolas en su contexto de surgimiento e implementación.

**El capítulo 2** se explicita la estrategia metodológica utilizada -la cual es principalmente de índole cualitativo- incluyendo la justificación del recorte territorial y la selección del dispositivo institucional para el estudio en profundidad, que se circunscribe a un *estudio de caso* (Stake, 1999) en el Centro de Referencia La Plata.

**En el capítulo 3** se realiza un breve recorrido por el sinuoso y errático camino legal-institucional que han transitado las políticas públicas e instituciones provinciales para la niñez a partir de la recuperación de la democracia en el año 1983 para luego caracterizar y contextualizar el proceso resistido y tensionado durante el cual es sancionada y finalmente puesta en vigencia la nueva normativa.

**En capítulo 4**, se realiza una breve presentación descriptiva del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños para luego focalizar en la presentación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, identificando los actores que intervienen, procedimientos penales, caracterización de medidas en el marco de un proceso penal y dispositivos de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia (SSNyA) para ejecutarlas. Se completa el capítulo con un mapeo de los principales programas de la SSNyA de la provincia de Buenos Aires.

---

<sup>5</sup> De diferentes fuentes que serán oportunamente mencionadas.

**El capítulo 5** se pretende dar cuenta a grandes rasgos, del proceso y estado de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, teniendo en consideración los principales cambios significativos ocurridos desde que se pone en vigencia definitivamente la nueva normativa. A su vez se procura identificar los principales alcances y limitaciones, rupturas y continuidades con las prácticas del patronato, así como los obstáculos y dificultades que se presentan para la implementación del Sistema desde la perspectiva de los actores que intervienen en la construcción del mismo, haciendo referencia casi de forma inevitable al SPPDN, dado que son sub-sistemas complementarios que deberán articularse en el marco de un mismo sistema integral.

**El capítulo 6** da cuenta del proceso de implementación del SRPJ considerando las perspectivas y prácticas de los actores que constituyen el *campo* del control socio-penal para jóvenes en conflicto con la ley, tomando como caso de estudio el Centro de Referencia La Plata (CRLP). Se propone visualizar la forma en que se encarnan las MAP en este dispositivo concreto de intervención, a través de los discursos y materializadas en las prácticas de los actores, dando cuenta de las *readaptaciones y configuraciones estratégicas* (Foucault, 1996: 148-149) puestas en juego en el marco del SRPJ.

**Por último** se presentan algunas reflexiones y se recuperan las principales conclusiones a las que se arribaron, las cuales se fueron explicitando durante el desarrollo de los capítulos.

## CAPITULO 1

### MARCO CONCEPTUAL y CONTEXTUAL

En este capítulo se realizará en primer lugar un breve desarrollo conceptual de las principales categorías utilizadas y que sintetizan las contribuciones de diferentes trabajos y autores que enmarcaron esta investigación, para luego centrarnos en visualizar las principales políticas públicas de niñez y adolescencia con perspectiva histórica, enmarcándolas en su contexto de surgimiento e implementación.

#### **Conceptualización de las políticas públicas y sociales**

Entendemos que las políticas públicas se constituyen como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento dado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Las cuestiones que son socialmente problematizadas o politizadas y colocadas en la **agenda pública**, reflejan los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolítica y depende fundamentalmente de un campo de fuerzas donde los grupos, movimientos o partidos, organizaciones e individuos, según sus posicionamientos en la sociedad y sus cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones y las resuelven de determinada manera. Pueden verse entonces a las políticas públicas como un conjunto de acciones u omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés de diversos actores de la sociedad civil (Niremberger et. al. 2003). Desde esta perspectiva, las agencias del Estado son un actor más, pero que interviene desde una posición privilegiada a la hora de decidir cuales son los temas y modos de resolución, es decir, define cuales son las políticas públicas en un determinado momento. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad y determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a una cuestión (Oszlak y O' Donnell, 1981).

En esta línea, Novick (2000) plantea que toda política social estatal posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará, rechazándose otras. Finalmente considero fundamental recuperar para esta investigación los aportes de Noceti, quien sostiene que las políticas sociales son el resultado de construcciones históricas a través de luchas entre diversos sectores sociales respecto a las



necesidades básicas que deben ser satisfechas con el mínimo de responsabilidad pública. Están diseñadas en función de criterios culturales, políticos y económicos, en relación con los procesos productivos, con la situación de poder relativo de los trabajadores y con el nivel de desarrollo económico alcanzado por un país. Las políticas sociales estatales, por tanto, son el reflejo de los valores de los sectores hegemónicos de una sociedad, en tiempo y espacio específico; resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado poder político (Noceti, M.B; 2004).

Teniendo en cuenta estas perspectivas relacionales considero fundamental recuperar la conceptualización de que “la política social es vista como producto de una dinámica relacional de poder, en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias” (Fleury 1999:1-4)<sup>6</sup>.

Para ampliar este concepto recupero a Danani quien define la política social como “aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y modelan directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de los distintos sectores y grupos sociales” (Danani 2009:32). Desde esta mirada el Estado no solo contribuye a definir y construir las políticas sino que al considerar la política social desde una perspectiva que exceda la mera lucha contra la pobreza -propia de la década del '90- sino como una forma de entender la relación entre el Estado y la sociedad.

En tanto las políticas implican también normativas se considerará, siguiendo a Noceti (2004) el carácter político del sistema jurídico para el caso de los jóvenes en conflicto con la ley penal. Desde esta perspectiva las leyes son visualizadas como elementos ideológicos elaborados por actores sociales en un momento histórico determinado y son apropiados por el poder político. Mediante las leyes estos actores consolidan su hegemonía ante los conflictos en pugna a nivel social e imponen sus ideologías, que sustentan valores específicos. Al respecto, Daroqui y Guemureman (2001a: 242) señalan que “La producción de leyes está mas relacionada con los conflictos que afloran en el plano cultural, científico, ideológico y político. En este sentido, constituye uno de los aspectos de lucha por la hegemonía en sentido gramsciano, o de la legitimación de poder”.

### **Acerca de la Implementación de las políticas públicas en el marco de una perspectiva procesual**

Como se dijo anteriormente, en esta investigación se pondrá énfasis en el proceso de implementación del nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ) en la

---

<sup>6</sup> Citado por Costa, M.I. 2008: 29

provincia de Buenos Aires<sup>7</sup>. En primer lugar hay que tener en consideración que la implementación no puede ser abordada como un objeto de conocimiento en sí mismo. En este punto es oportuno recuperar a Aguilar Villanueva quien plantea que es fundamental en los estudios de política pública considerar la misma como un proceso que se desenvuelve por etapas o fases, comprendiendo desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante. Según este autor cada una de las etapas posee sus actores, decisiones, restricciones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras: “Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso y de ninguna manera como eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse o suponerse unas a otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse y repetirse (...) Es así que la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal” (Aguilar Villanueva 2003:15)

A decir de Tamayo Sáez (1997:286) el proceso de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema. De tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, ni basta para definir las características del proceso. Respecto a la etapa de **implementación**, Cortázar Velarde sostiene que usualmente es considerada un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas. En la base de esta indiferencia está la idea -muy extendida- de que la implementación consiste básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde esta perspectiva, los recurrentes problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se “ajusta” a lo establecido y pautado en el diseño o -cuando la anterior no es respuesta suficiente- el diseño no ha previsto situaciones, factores o procesos que deben entonces ser tomados en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones apuntan al diseño como el momento decisivo en la evolución de las políticas públicas. En el primer caso, la solución consiste en “ajustar” el desempeño de los operadores a fin de que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. Así, el diseño prima lógica y prácticamente sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de solución a los problemas. (Cortázar Velarde 2005)

---

<sup>7</sup> Acotándolo a la jurisdicción de La Plata durante los años 2008-2011

Siguiendo al autor, no sorprende que de acuerdo a esta mirada mecanicista del proceso de la política pública, se considere el diseño de las políticas y la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo administrador debiera realizar. Pero tanto la práctica como recientes avances en la investigación académica muestran, sin embargo, que **la implementación es en sí misma fuente de complejos problemas**, que no pueden ser solucionados “ajustándose” mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea.

En este punto es interesante recuperar a Martínez Nogueira quien al respecto sostiene que “el éxito de las intervenciones dirigidas a remediar o superar situaciones no aceptables por razones que remiten a los valores de justicia y solidaridad, como son la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad o las discriminaciones o dependencias de todo tipo, depende en gran medida de la calidad de la implementación. Esta afirmación no es trivial, pues la literatura sobre políticas y programas sociales suele privilegiar el tratamiento de las concepciones que los gobiernan y sus contenidos, relegando a un segundo plano la problemática de la ejecución. Fijar la atención en la “implementación” y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y de los impactos producidos sobre la sociedad” (Martínez Nogueira 2004:1)

Según dicho autor, el instrumental conceptual y analítico movilizado en torno a la implementación -a pesar de su importancia- no tiene una consolidación suficientemente satisfactoria: “**la implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de los tomadores de decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad**” (Etzioni, 1976, Brehm y Gates, 1999)<sup>8</sup>.

Si bien el objetivo de esta investigación se centra en el análisis de la etapa de implementación, no se puede desconocer cuál fue el contexto -resistido, tensionado y conflictivo de hecho- en el que se sanciona y pone en vigencia la nueva normativa que regula la política de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires, en el marco del contexto nacional, para luego sí indagar acerca del estado actual de implementación de la nueva normativa de niñez y adolescencia, con énfasis en el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil -concretamente en la jurisdicción de La Plata- pretendiendo dar cuenta de los atravesamientos político-económicos y

---

<sup>8</sup> Citado en: Martínez Nogueira (2004: 1)

culturales que están en juego a la hora de implementar este “nuevo paradigma”<sup>9</sup> que se propone superar a la doctrina de patronato o de situación irregular, la cual rigió como mecanismo de control de la infancia pobre o “en riesgo” durante casi un siglo en nuestro país, cuyo desarrollo se presenta a continuación.

Es por ello que considero es apropiado para analizar críticamente las nuevas políticas públicas de niñez, visualizar en primer lugar a la *categoría niñez* como una construcción socio-histórica, para realizar luego un breve desarrollo del recorrido de las intervenciones y políticas públicas para la niñez en los diferentes contextos históricos en nuestro país en el último siglo.

### **Niñez y juventud como construcciones socio-históricas: “La historia de la infancia es la historia de su control”.**

Para abordar nuestra investigación será fundamental pensar la niñez y juventud como construcciones sociales e históricas. La niñez como categoría supone una historicidad que trasciende el ámbito de la política pública y atraviesa diversas esferas sociales, en donde se construyen discursos y prácticas a la vez que se moldean dispositivos acordes a objetivos socialmente planteados (Foucault, M, 1995).

Ariés (1987) fue quien orientó el descubrimiento de la infancia como objeto de estudios históricos específicos. Este autor rastrea el pasaje desde un sentimiento medieval de infancia hacia el actual en Europa entre los siglos XV y XVIII. Asoció la emergencia de la categoría niño/ niña, adolescente con la organización escolar, como resultado de las prácticas sociales de la modernidad. Dicho autor estudia el proceso de particularización de las categorías niño/a y joven, que venía conformándose paulatinamente desde el Antiguo Régimen, principalmente a lo largo de los siglos XVIII- XIX y XX. El “proceso de particularización” significa según dicho autor, que para existir la infancia requirió tener un estatuto imaginario y formar parte de un entramado de instituciones que la crearon y reprodujeron. Dentro de dichas instituciones se encuentra la familia. Ariés narra las transformaciones de la institución familiar en tal período, cómo se conforma el entramado de mecanismos de poder y saber de la que será objeto, y cómo el mismo es utilizado por las distintas clases sociales. Después de marchas y contramarchas logra imponerse la definición liberal de familia, que es

---

<sup>9</sup> Cuando refiero al “nuevo paradigma” utilizo el entrecomillado ya que, si bien la Protección Integral se postula como un nuevo paradigma dado que inscribe una mirada desde otro punto de vista, plantea interrogantes diferentes al Patronato y propone respuestas distintas, entiendo que los paradigmas no son solo discursos encarnados en leyes y normas sino que deben ir acompañados de nuevas representaciones y prácticas, proceso que como veremos es lento, complejo y como todo cambio cultural genera resistencias, al menos en algunos actores sociales, instituciones o sujetos.

aquella que es garante de la propiedad privada, de la ética burguesa de acumulación y barrera contra la intervención del Estado. Objeto y producción de la *anátomopolítica*<sup>10</sup> - poder que modela los cuerpos- presenta variados atravesamientos institucionales: religioso, médico, pedagógico, psicológico, que interactúan y ejercen influencias dispares según época y lugar. El resultado de estas transformaciones es la emergencia de la familia nuclear, cuyas funciones primordiales son, la socialización de los hijos por los padres, la regulación de la sexualidad y la preparación para la alianza. (Donzelot, J. 1990)

Donzelot<sup>11</sup> indaga los procesos de particularización de la infancia francesa tomando como criterio diferenciador a la clase social, aunque sólo en relación al género masculino. Denomina como “liberación protegida” el proceso de particularización de la categoría de niños burgueses, que reciben de su entorno el estímulo para el desarrollo de su cuerpo y espíritu, dentro de una discreta vigilancia. Los niños de las clases populares se inscriben dentro de un proceso de libertad vigilada cuyo objetivo es la limitación de su exceso de libertad haciéndolo retroceder hacia espacios de mayor vigilancia como la escuela y la vida familiar. Este autor sostiene que en la intervención sobre las clases “menos favorecidas” se identifica la “infancia patológica” en su doble aspecto: la “infancia en peligro” (por carencia de atención en los cuidados de atención crianza y educación) y la “infancia peligrosa”.

Lo que debe rescatarse de este proceso es la diferenciación de los itinerarios ofrecidos a los niños y jóvenes<sup>12</sup> en relación al género y clase social de procedencia.

<sup>10</sup> Al ejercicio del poder sobre la vida que se desarrolló a partir del siglo XVII Foucault la denominó *anatomopolítica del cuerpo* ya que se centró en "el cuerpo como máquina: su educación, el aumento de sus aptitudes, el arrancamiento de sus fuerzas, el crecimiento paralelo de su utilidad y su docilidad, su integración en sistemas de control eficaces y económicos... Esta práctica se profundizó posteriormente con otra forma de ejercicio del poder sobre la vida, la *biopolítica de la población* ya no centrada en el cuerpo humano sino en el cuerpo especie, "en el cuerpo transido por la mecánica de lo viviente y que sirve de soporte a los procesos biológicos: la proliferación, los nacimientos y la mortalidad, el nivel de salud, la duración de la vida y la longevidad, con todas las condiciones que pueden hacerlos variar" (Foucault, 2005: 168).

<sup>11</sup> Donzelot retoma trabajos históricos de Ariés sobre los procesos de particularización de la categoría infancia. Este último autor analizó como apareció en Francia entre los siglos XV al XVIII el “sentimiento de niño”, su estatuto imaginario a nivel socio- cultural.

<sup>12</sup> “La juventud como hoy la conocemos es propiamente una “invención” de la posguerra, en el sentido del surgimiento de un nuevo orden internacional que conformaba una geografía política en la que los vencedores accedían a inéditos estándares de vida e imponían sus estilos y valores” (Reguillo 2000:23). Margulis y Urresti relatan que a partir de mediados del siglo XIX y en el siglo XX, ciertos sectores sociales logran ofrecer a sus jóvenes la posibilidad de postergar exigencias -sobre todo las que provienen de la propia familia y del trabajo - tiempo legítimo para dedicarse al estudio y la capacitación, postergando el matrimonio, permitiéndoles así gozar de un cierto período durante el cual la sociedad brinda una especial tolerancia. La juventud termina, en el interior de las clases que pueden ofrecer a sus miembros recién llegados a la madurez física este beneficio, cuando estos asumen responsabilidades centradas, sobre todo, en formar el propio hogar, tener hijos, vivir del propio trabajo. Este planteo supera a otros que usan, con menos rescisión, la palabra “juventud” como mera categoría etaria que posee, sin distinciones, características uniformes...“la condición histórico-cultural de juventud no se ofrece de igual forma para todos los integrantes de la categoría estadística joven” (Margulis-Urresti 1996) Siguiendo en la misma línea se entiende la **juventud** como una construcción sociocultural y relacional que a través de las diferentes épocas y procesos histórico-sociales van adquiriendo denotaciones y delimitaciones diferentes. La juventud no es un «don» que se pierde con el tiempo, sino una condición social con cualidades específicas que se manifiestan de diferentes maneras según las características históricas y sociales de cada individuo (Brito, 1996). A la par de las intensas transformaciones biológicas que caracterizan esa fase de la vida, intervienen elementos culturales que varían a lo largo del tiempo, de una sociedad a otra y, dentro de una misma sociedad, de un grupo a otro. Es a partir de las representaciones que cada sociedad

Pues, si bien como plantea García Méndez (1994) la visibilidad que adquiera esta categoría tendrá como contracara su subordinación a dispositivos de control y disciplinamiento que la moldearán; dichos criterios diferenciadores pautarán los recorridos posibles a seguir. A decir de Sandra Carli: “los niños han sido tradicionalmente mentados y escenificados a partir de representaciones universalistas. El concepto de infancia operó durante mucho tiempo como un enunciado privilegiado, que alude a un tiempo común y lineal transitado por todos los niños sin distinciones sociales. Casi como un estado de gracia especial -que oculta las desgracias particulares-, la infancia es objeto de inversión, protección, control, o represión”. (Carli, S., 1995:3)

Como señalan dichos autores, al recuperar la construcción histórica de la infancia no podemos dejar de tener en cuenta que **la historia de la infancia es por excelencia la historia de su control**. En este punto recupero a Viviana Ocaña quien señala que el “control social opera desde las distintas instituciones informales como la familia, la escuela y el barrio, entre otros y el control social formal, alimentado por aquel que se viabiliza a partir de normas o leyes. Se trata de una construcción social la que a través de numerosos mecanismos instala conductas, reglas, modas, las que luego de su aceptación se institucionalizan a través de normativas expresas para lograr el disciplinamiento social” (Ocaña, 2005).

Esta forma de control social, señala Ocaña fue diseñada por la racionalidad moderna a efectos de que el Estado expropiara el conflicto social y lo resolviera y se aplicó en el caso de niños y adolescentes a quienes sustrajo del Derecho Penal de adultos a través de un manejo discrecional del castigo sin delito, es decir, un derecho penal de autor<sup>13</sup>, no de hecho, lo que vulneró sistemáticamente todos los derechos de la infancia. Dicha autora recupera a uno de los más destacados juristas y criminólogos contemporáneos, el **Dr. Eugenio Zaffaroni** quien plantea que el control social punitivo institucionalizado ha sido definido “como la imposición de una cuota de dolor o privación legalmente previstos aunque no siempre mostrados como tales por la misma ley que puede asignarles fines diferentes. En cualquier caso, el carácter punitivo no depende de la ley sino de la imposición material de la cuota de dolor” (Zaffaroni, 1988: 15).

---

construye respecto de la adolescencia, que se definen las responsabilidades y los derechos que deben ser atribuidos a las personas en esa franja y el modo como tales derechos deben ser protegidos. (Ação Educativa et al. 2002:7).

<sup>13</sup> El denominado “derecho penal de autor” es aquel que enfatiza en las características personales, familiares, y la peligrosidad supuesta de la persona y no tanto en el acto concreto por el que se le imputa culpabilidad.

Vemos entonces que la niñez a lo largo de la historia estuvo siempre subordinada a dispositivos de control social<sup>14</sup> y disciplinamiento, ya sea en instituciones como la escuela, la familia, la fábrica o el Estado. En este marco no se considera pertinente hablar de “la infancia”, sino de múltiples infancias o formas de transitar esta etapa durante la cual los niños, y las intervenciones dirigidas hacia ellos se orientarán a la inversión, protección, control o represión según el género y clase social de procedencia. Es por ello que se considera oportuno realizar una breve síntesis de las principales políticas públicas para la niñez en el último siglo considerando el contexto *socioeconómico y político* en el cual tuvieron lugar.

### **Evolución de las políticas sociales para la niñez en Argentina.**

Al observar la evolución de las políticas públicas de niñez en Argentina vemos que estuvieron enmarcadas en los conflictos político-económicos propios de cada momento histórico los cuales le han otorgando cierta direccionalidad.

Con el objetivo visualizar el contexto socioeconómico que tienen lugar dichas políticas e intervenciones estatales hacia la niñez, retomaré la periodización propuesta por Guemureman y Daroqui en su extraordinario libro “La niñez ajusticiada” (2001) quienes distinguen a tal fin tres procesos histórico-sociales que se sucedieron durante el siglo XX tanto a nivel nacional como internacional.

Dichos momentos refieren en primer lugar al período que abarca el desarrollo del modelo agroexportador o de crecimiento “hacia fuera” (fines del s XIX y principios del XX) período durante el cual surgen nuevos colectivos sociales y políticos, a la vez que la cuestión de la niñez cobra visibilidad en la agenda estatal sancionándose en este período la ley de Patronato de Menores; un segundo período a partir de la década del ´40 donde se reinicia el proceso de sustitución de importaciones y se profundiza el modelo de Estado de Bienestar de corte populista, implementándose nuevas protecciones en el ámbito laboral y políticas sociales para la niñez en el marco de los programas de asistencia social general, a la vez que se expande y profundiza progresivamente el dispositivo del patronato. El tercer período, que se inicia en la década del ´70, está caracterizado por el modelo económico de corte neoliberal en el cual se ensanchan progresivamente las desigualdades sociales y se avanza en la

---

<sup>14</sup> En este punto resulta interesante recuperar a Pegoraro quien sostiene que “los mecanismos de control social son varios, pero podemos identificar un abanico de respuestas o iniciativas, como la cooptación, la desmoralización, la exclusión, el encierro y el aniquilamiento (...) pero también se utilizan el tratamiento, la judicialización, la prevención, la resocialización, la reforma, la medicalización, la justicia, la represión, la educación, medidas todas estas que se suponen destinadas a la Defensa Social”. (Pegoraro, J. 2001: 352)

judicialización de pobreza, cuestiones que se profundizan en los '80 y '90 donde a la par de la recuperación de la democracia la *cuestión* de la infancia ingresa nuevamente en la agenda estatal, pero esta vez desde la mirada de la protección integral de derechos.

Finalmente considero pertinente agregar que actualmente estamos transitando por un nuevo período iniciado a partir del año 2003<sup>15</sup> donde, luego de una crisis sin precedentes, se da un progresivo giro en la política económica del país, en el cual - entre otras cuestiones- se amplía notoriamente el sistema de protección social hacia la niñez.

Estos periodos emblemáticos, que serán desarrollados brevemente en los apartados siguientes, marcan puntos de inflexión que deberán ser considerados como marco para avanzar en esta investigación.

### **Visualización de la “minoridad” como cuestión social en la agenda Estatal. La ley de Patronato de Menores: legitimación del encierro como estrategia estatal de control social de los niños pobres.**

Para tener cierta perspectiva histórica antes de avanzar en este período, será fundamental visualizar que los orígenes de las intervenciones hacia la niñez se remontan en nuestro país a la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC) que fuera creada por Bernardino Rivadavia en 1823, como una institución paraestatal que ocupó un lugar central en la atención de los *pobres* por más de cien años. Si bien la mayoría de los recursos que disponía la SBC provenían del estado, la institución era administrada en forma privada por un conjunto de mujeres de la “alta sociedad porteña”, quienes tenían autonomía para manejar dichos recursos. Los destinatarios de la ayuda eran mujeres, ancianos y niños empobrecidos (Golbet, L. 1996).

La concepción de la SBC era que la posición económica de los pobres derivaba de alguna debilidad moral y los necesitados son asistidos por entonces en instituciones disciplinarias creadas por la SBC cuidando más de los “espíritus” que de los cuerpos. Durante el período abarcado por los gobiernos del “orden conservador” (1880-1916) Argentina se incorpora al mercado internacional como exportador agropecuario y recibe gran flujo de inmigrantes como mano de obra<sup>16</sup>. Es un período de gran

---

<sup>15</sup> En el año 2003 asume la presidencia de la República el Dr. Néstor Carlos Kirchner, en el marco de una situación de extrema crisis económica.

<sup>16</sup> A partir de 1880 durante la etapa migratoria se constituye a decir Daroqui y Guemureman de un nuevo colectivo social que lo tipifican como “extranjero- obrero- anarquista”. Dichas autoras señalan que desde 1880 a 1914 llegaron al país más de 1.500.000 personas la mayoría pertenecientes a sectores obreros no integrados al proceso de industrialización capitalista, la mayoría de los cuales integraba la resistencia a esa exclusión, participando en luchas y



dinamismo donde el Estado interviene activamente como un actor protagónico en el desarrollo de la economía. No se puede desconocer que en dicho momento hay una gran conflictividad social enmarcada en el contexto internacional. Los trabajadores que vienen de Europa traen ideas “confrontativas” y quieren mejorar su situación social. La gran explosión demográfica trae aparejada cuestiones a resolver como el tema de vivienda, construyéndose en ese momento los llamados conventillos.

Para los Reformistas el Estado tenía un rol que cumplir y el lema era “orden y progreso”. Recordemos que ya en 1884 el presidente Julio A. Roca promulga la ley 1420 de Educación gratuita, laica y obligatoria, constituyéndose una herramienta fundamental del “*proyecto integracionista de nación*”.

La Asistencia Pública crea en el año 1892 el Patronato de la Infancia para atención de los niños pobres y/o abandonados que hasta el momento estaba exclusivamente bajo la orbita de la Sociedad de Beneficencia. Las autoridades del Patronato procuraban el desarrollo físico, intelectual y moral de los niños: “En todos los establecimientos dependientes de esta institución se instalaron consultorios médicos, y salas de aislamiento para evitar la propagación de enfermedades infecciosas. Con estas medidas el Patronato logró llevar la mortalidad infantil a niveles de incidencia muy bajos. Las autoridades del Patronato de la Infancia estaban a favor de fortalecer los lazos familiares y respetar la patria potestad de los padres”. (Golbert. 2010:27).

A fines del siglo XIX y comienzo del XX con las masivas olas migratorias que llegan al país, los inmigrantes anarquistas eran vistos como un peligro al “orden social” y sus hijos -nacidos mayoritariamente en territorio nacional y por ende ciudadanos argentinos- eran percibidos como “el germen de la delincuencia”, y por lo tanto sujetos que había que disciplinar.

En este momento innumerables conflictos obreros eran originados por razones relativas a salarios o condiciones de trabajo. Luego de una gran huelga en 1902 que paraliza el transporte y el trabajo portuarios, elementos clave para la economía de la época, el gobierno eleva al Congreso el proyecto de **Ley de Residencia**<sup>17</sup> (**Ley 4.144**). Miguel Cané fue el principal promotor de esta ley que luchaba contra el anarquismo alentando la expulsión de extranjeros. Dicha ley fue finalmente aprobada a pesar de algunas voces opositoras, deportando a muchos dirigentes anarquistas y trabajadores. En 1907 se crea el Departamento Nacional del Trabajo y se sanciona también la Ley de Reglamentación del Trabajo de Mujeres y Niños (Ley 5291/1907).

---

cuestionando el orden social dominante desde los sólidos fundamentos de las ideas anarquistas, motivo por el cual tuvieron que “escapar” buscando la dignidad en nuevas tierras. (Daroqui y Guemureman 1999)

<sup>17</sup> La **Ley de Residencia** o **Ley Cané** de 1902, habilitó al gobierno a expulsar a inmigrantes sin juicio previo. Dicha ley fue utilizada por sucesivos gobiernos argentinos para reprimir la organización sindical de los trabajadores, expulsando principalmente anarquistas y socialistas.

Luego de los intensos conflictos de mayo de 1910, donde las huelgas eran desalentadas con represión, violencia y expulsión de líderes anarquistas, se sanciona la **Ley de Defensa Social (Ley 7029)** destinada justamente a reprimir el anarquismo, y prohibir la entrada al país de cualquier persona que profese ataques a funcionarios o instituciones o que promueva la asociación de personas que propaguen la doctrina anarquista (Isuani 1985).

Por entonces la falta de viviendas y el hacinamiento de familias trabajadoras en conventillos, sumado a la prohibición a los niños de permanecer en los mismos durante el día, hizo que las calles de la ciudad se poblaran repentinamente de niños. En este convulsionado escenario la cuestión de la infancia comienza a tomar más relevancia. En el año 1909 el diputado Nacional Dr. Luis Agote, a quien esta situación le preocupaba sobremanera presentó un proyecto de ley, que no fue sancionado hasta el 1919 -**Ley Nº 10.903- conocida con “Ley de Patronato de menores” o Ley Agote**. Laura Golbert, sostiene que esta ley cambió radicalmente la actitud protectora del Estado: ya no se trataba de contener a la infancia huérfana y desvalida sino que ahora había que “controlar a los niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares pobres” (Golbert 2010: 28). Para el Dr. Agote que los niños trabajaran era la perdición y el oficio de canillita era directamente la antesala del crimen: “En esas condiciones los niños no son sino una carga para la familia, y la venta de diarios es un recurso que responde a dos exigencias: primero librarse de los muchachos en las casas y segundo los pocos centavos que los muchachos traen a la noche y que aumentan las entradas de las familias siempre son escasas. Y a este paso van siguiendo la escuela hacia el crimen.... Esta probado que el 50% de los individuos que están en las prisiones y que reside desde la niñez en nuestro país, ya sea por su nacimiento o porque han llegado a corta edad, han sido vendedores de diarios” (Congreso Nacional, cámara de Diputados 28 de agosto de 1919. Citado por Laura Golbert 2010)

Esta ley revistió fundamental importancia en cuanto al papel del Estado respecto a los niños; en dicho marco el juez podía tutelar a *menores* en situación de “peligro material o moral” legitimando prácticas punitivas de encierro del niño-menor, prácticas que como vimos ya se venían llevando a cabo en instituciones controladas y administradas discrecionalmente por “Damas de Beneficencia” en nombre de la protección de los niños, que luego son estatizadas bajo el marco normativo del Patronato<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Daroqui y Guemureman sostienen que con el transcurso de los años quedó evidenciado que el trasfondo implícito de esta ley era la idea de defensa social de profunda raigambre positivista y peligrosista.

A decir de Daroqui y Guemureman “el nacimiento del llamado “complejo tutelar” para menores unido al desarrollo del sistema correccional para el “tratamiento de delinquentes” así como el avance de prácticas higienistas delimitadas socialmente, sumado a la formulación de diferentes leyes, competencias judiciales y políticas públicas, fueron instrumentos de una decisión política por parte de sectores dominantes en cuanto a detectar controlar y disciplinar a los sectores que constituían la “cuestión social” de aquellos tiempos”. (Daroqui y Guemureman 1999:44)

Es así que Argentina fue el primer país de la región en producir una ley “compasiva represiva” específica para los hijos de los primeros inmigrantes y de los pobres en general y resulta uno de los últimos en adecuar su legislación al espíritu de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

La ley de patronato -enmarcada en la doctrina de la “Situación Irregular”- **habilitaba la intervención judicial para menores “autores o víctimas de delitos” o en caso de encontrarse en “abandono material o peligro moral”** entendiéndose por ello una amplia gama de situaciones: incitación de los padres o guardadores a la ejecución por parte del “menor” de actos perjudiciales para su salud física, psíquica, mendicidad, vagancia, frecuentación de sitios inmorales, de juego o con ladrones etc. La ley de patronato se sustenta en una mirada de la infancia con ciertos atributos “naturales” como la inocencia, incompletud, heteronomía. No obstante lo que la mirada jurídica ponía bajo la lupa eran las condiciones (socioeconómicas, educativas, familiares, sanitarias, morales) en las cuales los niños se desarrollaban. Las cuales también serían cuidadosamente definidas y erigidas en normas universales. Cualquier desvío en estas condiciones colocaba al niño en “situación irregular” y habilitaba la intervención estatal, que era la misma en todos los casos de irregularidad: abandonados, huérfanos, pobres, víctimas de abuso o maltrato, delinquentes, todos eran objeto de la intervención de un juez, que otorgaba como tratamiento la internación o el encierro en instituciones especialmente destinados a ellos (Diker, G. 2009: 35-36).

La doctrina de la Situación Irregular presupone la existencia de una profunda división al interior de la infancia: los niños (socializados por instituciones aprobadas socialmente) y los menores (universo de los niños excluidos de la escuela, la familia, recursos económicos), siendo una ley de y para los menores, división de un universo que muestra una marcada selectividad del dispositivo de Patronato (García Méndez 1994). Como señala Gabriela Diker “se trata más bien de una construcción como resultado de una oposición binaria, en la cual uno de los polos ocupa el lugar de la norma (niño) y el otro lugar del desvío (menor) de modo que un menor es algo así como un no-niño” (Diker, G. 2009:36).

En este marco quedaba en el juez la figura de “patronato” que lo habilitaba para “disponer del niño-menor, tomando la “medida” que creía conveniente y por tiempo indeterminado” (García Méndez, 2008). Bajo esta doctrina los infantes “no tienen voz”<sup>19</sup> ni derecho a la defensa. La tutela es el reemplazo que se arroga el Estado como nuevo padre público por considerar que la familia o grupo de contención no es el adecuado. El criterio de internación se basó en la presunta peligrosidad o riesgo de los menores, situación que invariablemente terminaba en la institucionalización, hubieran o no cometido delitos. “La ley Agote resultó el discurso hegemónico propio de conglomerados urbanos y relacionado a las clases altas argentinas, a través del cual se delineó una forma de decir y de hacer respecto de la niñez, constituyéndose nociones etnocéntricas de niño y familia a lo largo del siglo XX” (Noceti, M.B 2004: 29) Luego de la crisis mundial de 1929 y de la segunda guerra mundial, se produjeron cambios a nivel global registrándose un fuerte impacto de la caída de las exportaciones agro-ganaderas lo que obligó al país a reformular el modelo económico hasta entonces centrado en el modelo agroexportador.

### **Las políticas sociales para la niñez durante el naciente Estado de Bienestar**

En el segundo momento, a medida que se consolidaba el patronato y se extendían las políticas para los “menores”, se van consolidando también las políticas de inclusión en el sistema educativo, ampliándose progresivamente las políticas de niñez en el marco de la revalorización de la intervención estatal post crisis de 1929. En dicho contexto se crea en el año 1938 la Comisión Nacional de Ayuda Escolar mediante la Ley 12.558 a fin de otorgar recursos a las familias necesitadas y retener a los niños en el sistema educativo, sin separarlos de su entorno familiar.

Para completar el escenario también en el año 1938 se crean los primeros Tribunales de Menores, funcionando los mismos en un fuero específico dentro del aparato judicial<sup>20</sup>, constituyendo como era de esperar una clientela específica: los “menores”, que son los hijos de los pobres a quienes había que disciplinar.

---

<sup>19</sup> El infante es por definición el que no habla, el que no tiene palabra tal como delata la raíz etimológica de la palabra infancia, en latín: “el que no tiene la capacidad del habla”. (Bustelo 2007) Desde esta mirada niño es considerado un ser “incompleto” y por tanto carente de racionalidad y sentido propio.

<sup>20</sup> Los orígenes de la justicia de menores separada de la de adultos pueden rastrearse, según bien describe en sus trabajos Anthony Platt en el movimiento de los reformadores norteamericanos llamado “salvadores del niño”, movimiento filantrópico estadounidense de principios de siglo XX conformado principalmente por mujeres de las clases “acomodadas” y profesionales de sectores medios, interesados en legitimar la necesidad de nuevos saberes y prácticas para el tratamiento de algunos miembros de la categoría infancia, que propugnaban una justicia específica para menores -separada de la de adultos- y una campaña de moralización de las familias de las clases trabajadoras y de los jóvenes en general. Dicho autor señala que los legados de este movimiento en relación a la justicia penal de menores son el ideal del reformatorio y el tribunal de menores. Es en ese contexto que se crea en el Estado de Illinois en año 1899 el primer Tribunal oficial de menores. Según dicho autor entre 1900 y 1930 en Estados Unidos, el movimiento pro- tribunales de menores “llevó al ámbito del control oficial una serie de actividades juveniles que

A partir de la década del '40, durante el período de los gobiernos peronistas, se reinicia el proceso de sustitución de importaciones instaurándose un modelo de Estado de Bienestar de corte populista, promoviéndose desde el Estado los valores de equidad y bienestar y dando lugar a la universalización de ciertas condiciones mínimas de vida a las que debía llegar todo ciudadano-trabajador con la garantía del Estado, incrementándose en este marco la asignación del gasto público con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población. (Isuani E y E. Tenti; 1989).

Es importante destacar que desde 1935 en adelante se dio un proceso de grandes migraciones internas desde el interior a los centros urbanos que, como indican Daroqui y Guemureman, marcó un rumbo diferente a la cuestión social que se instalaba. A decir de las autoras esta "nueva cuestión social" fue abordada desde la perspectiva de un modelo de crecimiento "hacia adentro" fundado en la industrialización, el pleno empleo y altos salarios inspirado en los principios del Estado de Bienestar" (Daroqui y Guemureman 1999: 52-53).

Recordemos que durante el gobierno peronista además de incrementarse en forma sustancial el salario real se implementa una política social destinada a mejorar la situación de la clase trabajadora como ser la expansión de beneficios sociales incluyendo la ampliación del sistema previsional, políticas de vivienda y desarrollo de obras sociales. Para el gobierno peronista la justicia social es la condición previa para el ejercicio de la democracia. El "pleno empleo" da lugar a un sistema de cobertura universal para toda la familia.

En este período las políticas de asistencia social serán monopolizadas por la Fundación Eva Perón y la modalidad abarcará tanto áreas de acción social, como de vivienda, educación y salud. Aquí se evidencia un punto de ruptura con la tradición de beneficencia a nivel discursivo ya que Eva Perón deja bien claro en sus discursos que su trabajo no era hacer beneficencia ni caridad sino *justicia*, que por decirle de algún modo la llama "ayuda social", pero su obra se ubica en el campo de satisfacción de derechos, de la justicia social (por oposición a la idea de "deber moral" propia de la Sociedad de Beneficencia de la Capital) tomando como eje a los niños a quienes consideraba debían ser los únicos privilegiados-.

---

anteriormente habían sido pasadas por alto o manejadas informalmente." Además, era un movimiento "antilegal, en el sentido de que alentaba una formalidad mínima de procedimiento y una dependencia máxima de los recursos extralegales". También adherían a la concepción de que la justicia puede ser personalizada, por ello el juez tenía el deber de "identificar la personalidad moral de los niños problema". Como señala Platt, la ideología oculta del movimiento era de naturaleza política, puesto que en definitiva se trataba de educar a las clases bajas para el trabajo e inculcarles los valores de la ética burguesa.

Como postula Sandra Carli (1994) la niñez aparece en ese período en una doble dimensión: priorizando a esta población como destinataria de una política inclusiva y a su vez como garante de la continuidad de una nueva cultura política basada en la jerarquización del trabajo y el protagonismo de la clase obrera.

Daroqui y Guemureman señalan que durante el gobierno peronista se crea la Dirección Nacional de Asistencia Social que absorbe las actividades de asistencia tutelar, formando parte de los programas de asistencia social en general. A decir de las autoras “se privilegia a partir del año 1945 el desarrollo de políticas sociales en las cuales queda comprendida la atención de los “menores” contemplados en las tipificaciones de la ley 10.094. La asistencia a la familia se realizaba desde el Estado y la institucionalización de los “*menores problema*” era una respuesta de última instancia. Incluso dentro de las instituciones se promovieron reformas priorizando el trato a los niños y transformándose en un régimen abierto articulado con la escuela pública”. Sin embargo en dicho período se afianza lo tutelar ahora desde la mirada de la asistencia social. (Daroqui y Guemureman 1999:56)

En los años posteriores, ya durante el gobierno de facto, se crea el Consejo Nacional del Menor como ente autárquico (Ley 15.244/58) y se recupera, a decir de las mencionadas autoras, la noción de “menor” en el sustrato discursivo prevaleciendo nuevamente esta noción por sobre las de infancia, niñez y adolescencia. La pobreza era visualizada en ese entonces como un fenómeno marginal a la realidad del país que se concentraba en las villas de emergencia o asentamientos. “Los menores de entonces fueron los hijos de los pobres, eran los errores del sistema que no dejaban de constituirse en una amenaza. La legislación vigente continuaba operando como soporte del tratamiento de la niñez minorizada. La clave política fue la creación y expansión de los otros dos pilares del patronato: la multiplicación de Tribunales de Menores a lo largo del territorio nacional y de las agencias técnico administrativas (Daroqui y Guemureman 1999: 55).

**Neoliberalismo y avance del Estado penal: “Ley de Patronato, aumento de la desigualdad y exclusión, en la más perversa convivencia con el discurso de Derechos del Niño”<sup>21</sup>.**

Luego de la crisis económica de mediados de los '70, equidad y bienestar dejaron de ser valores rectores y fueron reemplazados por eficacia y eficiencia (Isuani y Tenti

---

<sup>21</sup> Mientras que con la incorporación de la CIDN se incorpora la idea de niño como ciudadano pleno con derechos que deben ser garantizados por el Estado, las políticas económicas de marcado corte neoliberal excluyen a gran parte de esta población, mayormente niños, de la posibilidad de acceder al sus derechos básicos y fundamentales aumentando inigualablemente su situación de vulnerabilidad.

1989). Fue así que “el volumen y la asignación del gasto social debieron ajustarse a las restricciones, limitaciones y tiempos de la economía nacional” (Minujin 1996:46).

El año 1976 abre un nuevo capítulo en la historia de las políticas sociales en Argentina. En dicho año el Ministro de Economía Dr. Alfredo Martínez de Hoz impulsa un modelo económico de carácter neoliberal que tenía como objetivo modificar drásticamente la matriz productiva y distributiva sobre la que se basaba el modelo de sustitución de importaciones. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado, actuando sin restricciones no es solo el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente sino también el **disciplinador social por excelencia** (Canitrot 1983). La desindustrialización generada por las políticas del gobierno militar<sup>22</sup> provocó un aumento del desempleo y aumentó la informalidad. Con la recuperación de la democracia se pudieron observar los efectos de estas políticas: el mapa social de la Argentina delataba la presencia de una amplia población de pobres y de trabajadores expulsados del sistema social (Golbert, L. 2010).

Al respecto Ana Laura López expone que “a partir de la década del ´70 y principalmente en los ´80 y ´90 la crisis del Estado de Bienestar y la apertura del neoliberalismo consolidarán la denominada “nueva cuestión social”: exclusión sociolaboral, aumento de pobreza, pauperización, desmembramiento del patrón de integración social salarial, etc. Las aperturas democráticas de los ´80, junto con los pactos internacionales firmados en esa década inaugurarán un nuevo período en la historia de los derechos y las protecciones especiales que coincide, no obstante, con el “fin del Estado de providencia” y la creciente pauperización de amplios sectores sociales. Estallan así las categorías sociales y económicas que inspiraron los modelos de control social a inicios de siglo, para plantearse un nuevo panorama, sobre el cual el modelo del patronato no podría ya resultar eficiente, más allá de las consideraciones jurídicas y sociológicas que legitiman el cambio legislativo en cuanto al tratamiento de las problemáticas que atraviesan a “cierto” sector de la infancia, ampliado exponencialmente en Argentina a partir de la apertura neoliberal (Consenso de Washington) y el brutal aumento de las desigualdades sociales” (López, A. 2010: 22).

Es también a partir de la década del ´70 que avanza y se profundiza un creciente proceso de judicialización de la pobreza. El desmantelamiento del Estado de Bienestar

---

<sup>22</sup> Luis Beccaria sostiene que “a mediados de los setenta se inició un período quince años de marcada inestabilidad macroeconómica y estancamiento productivo. El producto interno bruto permaneció prácticamente sin cambios a lo largo del mismo y la inflación resultó muy elevada, alcanzando episodios hiperinflacionarios hacia el final de la década de los ochenta. Un rasgo central del mercado de trabajo de estos quince años fue el deterioro del salario real, que si bien experimentó amplias variaciones anuales siguió una tendencia claramente decreciente. De esta manera, el valor medio fue en los ochenta marcadamente inferior al registrado durante los años anteriores a 1975. Una moderada elevación de la participación del empleo independiente y una más importante de la correspondiente a asalariados no registrados fueron también consecuencias del estancamiento económico”. (Beccaria 2007:3).

posibilitó el surgimiento de un Nuevo Estado: el Estado Técnico-administrativo, en palabras de Lewkowicz (2004) y favoreció la aparición del Estado Penal, en palabras de Wacquant<sup>23</sup>. El objetivo central de esas políticas es contener y reprimir las consecuencias sociales, en los sectores populares, de la desregulación del trabajo asalariado y del deterioro de la protección social. Es así que en este período predomina el control social a partir de la excusión y la desafiliación<sup>24</sup> crecientes. (Daroqui y Guemureman 1999).

En la década del '90 el modelo económico implementado presidente Carlos Menem, conformado a partir de la convertibilidad y la profundización de las reformas neoliberales tuvo consecuencias visiblemente negativas sobre el mercado de trabajo y la situación social del país<sup>25</sup>. La estrategia elegida para nueva cuestión social, lejos de contribuir a mejorar la situación, profundizó aun más las brechas sociales y económicas. (Golbert op cit). La salida devaluacionista adoptada a fines del 2001, en vez de revertir la tendencia social contribuyó a agravar la situación de crisis<sup>26</sup>.

No es una novedad decir que las crisis siempre impactan más severamente en los niños<sup>27</sup> y ancianos, es decir, en aquellos sujetos que no son productivos, lo cual los posiciona en un rol de extrema fragilidad frente a los cambios provocando un estado de vulnerabilidad que abarca lo social y lo individual.

<sup>23</sup> Wacquant (2000) afirma que el despliegue del brazo penal del Estado, representado por quienes sostienen las políticas de mano dura o tolerancia cero, se vincula con el debilitamiento y retroceso del sector social del Estado.

<sup>24</sup> Dichas autoras recuperan el concepto de desafiliación desarrollado por Castel (1995) y explican que el autor distingue el concepto de "exclusión social" al que considera "inmóvil" y propone hablar de desafiliación" en tanto no conforma una ruptura sino traza un recorrido social a través de diferentes "zonas" organizadas en torno al trabajo y la inserción relacional, en las cuales la zona de vulnerabilidad, en tanto situación intermedia entre la zona de integración y desafiliación ocupa una situación estratégica". Siguiendo a Castel la desafiliación es pensada como desvinculación social, *aislamiento relacional*, situaciones de deterioro de las redes de sociabilidad popular, que supone propiciar la generación de individuos y no de sujetos sociales. En este caso los niños minorizados por el Estado son separados de los circuitos de socialización hasta ese momento transitados.

<sup>25</sup> Al respecto Luis Beccaria señala: "A pesar del crecimiento económico, el mercado de trabajo se deterioró perceptiblemente durante los años noventa. El desempleo, por ejemplo, creció desde el 6% de comienzos de esa década, al nivel más alto registrado hasta ese momento -18% en 2001-; persistieron, sin embargo, niveles elevados -del 15%- incluso durante la fase de recuperación de 1995-1998. El aumento en la proporción de los asalariados no registrados fue otro rasgo característico de la década. Las dificultades laborales obedecieron, inicialmente, a los efectos de las reformas estructurales encaradas como parte del programa de 1991, pero quizás más significativamente a la apreciación del tipo de cambio, rasgo que caracterizó al panorama macroeconómico durante todos los años noventa. Las remuneraciones, por su parte, luego del mencionado incremento inicial, permanecieron sin mayores cambios hasta 1998, a partir de cuando exhibieron una reducción moderada". (Beccaria 2007:4)

<sup>26</sup> No son pocos los economistas que sostienen que "durante el 2002 Argentina atravesó una crisis económica y social de una magnitud inusitada. El PIB se redujo en más del 11%, el desempleo trepó al 21,5% y se llegó a que el 55% de la población viviese en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. La magnitud de la crisis en los meses siguientes a la devaluación de la moneda, expresada a través de la significativa contracción del nivel de actividad, del empleo y de las remuneraciones reales reflejó los importantes desequilibrios acumulados durante la década anterior". (Esquivel y Maurizio 2005:2)

<sup>27</sup> Cabe recordar que los niños y jóvenes que actualmente están atravesados por el Sistema Penal Juvenil son las principales víctimas del modelo económico neoliberal de los '90.



## **(Re) incorporación de la cuestión social de la niñez a la agenda pública: La Convención de Derechos del Niño en el marco del postulado de Protección Integral.**

Paralelamente, con la recuperación de la democracia en el año 1983, la temática de la niñez vuelve a ocupar espacio en la agenda pública y toma cuerpo el cuestionamiento de la doctrina de la situación irregular, en sintonía con otros países de la región. UNICEF abre su sede en Argentina en 1985 e impulsa el debate contraponiendo el paradigma de patronato al de Protección Integral, según el cual se considera a los niños niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos en lugar de objetos pasivos de tutelaje. En el plano jurídico en la década del '90 ocurre un hecho significativo ya que se ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 y se incorpora a la constitución Nacional con la reforma de 1994 junto con la aceptación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad (Directrices de Raid) y las Reglas de las Naciones Unidas sobre la administración de justicia de Menores (Beijing). Constituyendo esos instrumentos legales en la normativa de la Protección Integral.

El postulado de la **Protección Integral** elimina la noción de menor e iguala a todos los niños y adolescentes en tanto sujetos de derecho. Considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos en lugar de objetos pasivos de tutelaje, y en dicho marco se propone conformar un dispositivo de atención integral de las problemáticas de la infancia. Para ello prevé, por un lado, poner límite a la intervención del Estado y, por el otro, ampliar las responsabilidades de los poderes públicos y de la sociedad civil. Estas responsabilidades incumben a la satisfacción de las necesidades (derechos) de todos los niños y adolescentes a través de políticas públicas implementadas para tal fin. (García Méndez 1994; Beloff 2007)

Bajo este postulado la atención ya no se centra en los niños y niñas pobres sino que se dirige a la universalización de políticas para toda la población de niños y adolescentes y a su vez la vulneración de derechos no conforma una irregularidad atribuible al "menor" o la familia sino que implica un déficit de obligaciones del Estado y de la sociedad en su conjunto. Este principio supone la necesidad de crear un "sistema penal propio" específico para jóvenes en conflicto con la ley, respetando las garantías procesales y penas acordes a su edad.

Sin embargo autores como Resta (2008)<sup>28</sup> sostienen que la CDN define una serie de derechos que naturalizan el carácter *biopolítico* del orden social reconociendo derechos al grupo étnico de mayor población mundial, cuando -paradójicamente- las

---

<sup>28</sup> Citado por Ana Laura López 2010: 23.

condiciones materiales de vida de la gran mayoría de los niños violan esos derechos sancionados.

La CDN se ratifica en nuestro país en un marcado contexto de exclusión sociolaboral, aumento de pobreza y pauperización. Es evidente que durante los '90 las políticas de niñez se caracterizan, por sus discursos y prácticas en la más absoluta y perversa convivencia<sup>29</sup>. Mientras que con la incorporación de CDN se pregonaba la idea de niño como ciudadano pleno, con derechos que deben ser garantizados por el Estado, las políticas económicas de marcado corte neoliberal excluyen sistemáticamente a gran parte de la población, mayormente niños, de la posibilidad de acceder a sus derechos básicos y fundamentales, aumentando como nunca en la historia las desigualdades sociales<sup>30</sup>. Esta situación fue determinante en la década siguiente y se agravó notablemente con la crisis político económica del año 2001 en Argentina.

Actualmente estamos transitando por un nuevo período iniciado a partir del año 2003 donde, si bien se evidencian las drásticas consecuencias de las políticas neoliberales, se da un progresivo giro en la política económica del país, implementándose paulatinamente políticas de corte universal, incrementándose el gasto en educación y ampliándose el sistema de protección social a los sectores excluidos del mercado de trabajo formal. Recientemente -a fines de 2009- luego de 6 años de ininterrumpido crecimiento económico según las estimaciones oficiales, se han instaurado políticas sociales novedosas como la Asignación Universal por Hijo<sup>31</sup> generando un alto impacto en la población infantil y en las familias excluidas del sistema de protección social formal en general.

<sup>29</sup> Entre 1995 y 1999 el gasto público nacional dirigido a niñez rondó el 7% del gasto público nacional total, un 1.3% del PBI. De este gasto, 2/3 se componen de asignaciones familiares y obra social (Ministerio de Economía y UNICEF, 2002). Si consideramos que la desocupación y la precarización laboral fue aumentando en dichos años, es evidente que estos beneficios (asignaciones familiares y obra social) se concertaban y beneficiaban a los trabajadores formales.

<sup>30</sup> Al respecto Esquivel y Maurizio (2005) señalan que el funcionamiento económico de la década del '90 contribuyó a incrementar la desigualdad de ingresos y las diferencias de bienestar entre ricos y pobres en la Argentina. Las autoras señalan que la distancia de ingresos familiares per cápita entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre pasó de 10 veces en 1991 a 20 veces a fines de 2001, en tanto el coeficiente Gini -que mide la desigualdad- de estos ingresos se incrementó un 7% (pasó de 0,478 a 0,512). La pobreza, que afectaba en 1991 al 29% de la población, llegó al 33% en 2001, a la vez que la indigencia se duplicó en ese mismo período.

<sup>31</sup> A través del decreto 1602/09 se pone en vigencia la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (AUH) que amplía notablemente de Régimen de Asignaciones Familiares. Dicha medida se crea a fin de contemplar la situación de niños y adolescentes pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares. La A.U.H. tiene una indudable relevancia dado que significa un aporte monetario (\$ 270 por cada hijo) que beneficia a un amplio sector de la población castigado durante años por las nefastas políticas económicas de corte neoliberal. Dicha asignación alcanza, en una primer etapa, a 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones de hogares y actualmente se extiende también a las mujeres embarazadas. El impacto al momento ha sido muy significativo -a pesar de que sigue habiendo aspectos a mejorar en la normativa para que la política sea realmente universal- dado que no solo han bajado considerablemente los índices de pobreza e indigencia, sino que fundamentalmente ha disminuido la desigualdad, generadora de violencia social por excelencia. La AUH mejoró la estructura distributiva de manera sustancial ya que la brecha entre el 10% ciento más rico y el 10 % más pobre que era de 31 veces en el año 2003, pasó a 24 veces antes de la implementación de la AUH en el año 2009 y se sitúa en 17 veces en la actualidad, la brecha más baja desde la recuperación democrática en 1983. (datos publicados en diario Página 12 con la firma de Artemio López) Estas políticas, acompañadas de otras como el Programa Conectar la Igualdad, incrementaron notablemente la inclusión de niños y jóvenes en el sistema educativo y de salud públicos. ( Agis; Cañete y Panigo: 2011) (CIPPEC 2010).

Además se adecuó la normativa nacional a la CDN sancionándose en el año 2006 la Ley de Promoción y Protección de Derechos del Niño<sup>32</sup> (Ley 26061/06) y se han instalado en la esfera pública importantes debates vinculados al campo de la niñez y juventud.

Sin embargo la sanción de la nueva normativa es una condición necesaria pero no suficiente para realizar un abordaje de la niñez desde la perspectiva de la Protección Integral, ya que inscribe una mirada desde otro punto de vista y plantea interrogantes y respuestas diferentes a la Doctrina de la Situación Irregular. Desde este ángulo la Protección Integral se postula como un nuevo paradigma. Pero los paradigmas no son solo discursos encarnados en leyes y normas sino que deben ir acompañados de nuevas representaciones, nuevos dispositivos y nuevas prácticas de los actores que intervienen en el campo de la niñez.

En el capítulo siguiente se presentará la **estrategia metodológica** utilizada para llevar a cabo esta investigación, incluyendo la justificación del recorte territorial y la selección del dispositivo institucional para el estudio en profundidad, que se circunscribe a un *estudio de caso* (Stake, 1999) en el Centro de Referencia La Plata.

---

<sup>32</sup> Pasaron más de diez años de gobiernos democráticos hasta que se sanciona y pone en vigencia la Ley Nacional de Promoción y Protección de Derechos del Niño (Ley 26061/06).

## CAPITULO 2: METODOLOGÍA

### Estrategia de investigación

A fin de lograr los objetivos planteados se ha diseñado una estrategia de investigación de corte cualitativo, que se complementó con datos estadísticos y documentación relevada durante los diferentes momentos de la investigación. Para la producción de evidencia empírica resultó necesario recabar y analizar datos de fuentes primarias; entrevistas, observación participante y secundarias; análisis de documentos institucionales, publicaciones y estadísticas oficiales o construidas ad hoc<sup>33</sup> las cuales serían oportunamente explicadas en los capítulos siguientes.

Se consideró necesaria la incorporación de una metodología cualitativa dado que: “el presupuesto fundamental de las metodologías cualitativas es que la investigación social tiene que ser más fiel al fenómeno que se estudia que a un conjunto de principios metodológicos” Vasilachis (1992:57)

Es en este sentido que se trabajó con un diseño de investigación flexible (Maxwell; 1996) pero riguroso, esto permitió ir ajustándolo durante la marcha en función de los hallazgos que se iban produciendo.

El proceso de investigación focalizado en el **Centro de Referencia** se encuadra dentro de la metodología de “estudio de caso”. (Stake, 1999; Cortazzo y Schettini 2000)

Tal como señalan Cortazzo y Schettini (2000), un estudio de caso puede ser el estudio de un actor social, varios actores sociales, una comunidad un acontecimiento particular, una determinada política social (Cortazzo et al 2000, 2005, 2009). “El caso o los casos de un estudio pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social, o una situación o escenario específico, construido a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación” (Neiman y Quaranta en: Vasilachis 2006; 218)

Según Alexander George y Andrew Bernnett (1999) el estudio de caso tiene por objetivo ampliar conceptos, comprobar hipótesis y desarrollar teoría sobre el fenómeno estudiado. Consiste en un detallado análisis de un aspecto de un episodio histórico o

---

<sup>33</sup> Resultó muy complejo conseguir datos sistematizados acerca de la población y situación de NNyA que ingresan a los dispositivos de la SSNyA. A su vez los datos suelen estar incompletos, no especifican a que años corresponden o las variables que relevan no resultaron significativas para el análisis. Respecto de los NNyA que ingresan al CRLP se accedió a una planilla de Excel donde se registran algunos datos de los jóvenes que ingresan a dicho dispositivo, a partir de la cual se pudieron construir algunas estadísticas que serán presentadas en el capítulo 6.

fenómeno, con el objetivo de interpretar, describir, o examinar en detalle el rol de los mecanismos causales hipotetizados en casos particulares.

Una de las principales ventajas de los estudios de casos es sacrificar amplitud en la aplicabilidad de las teorías para interpretar, comprender, describir, o explicar desarrollando “generalizaciones contingentes” (acotadas) que aplican a tipos de casos bien definidos con un alto grado de riqueza explicativa.

### **Justificación del recorte territorial y selección del dispositivo institucional para el estudio en profundidad.**

El recorte territorial a la jurisdicción de La Plata se debe en primer lugar a la imposibilidad fáctica de abordar en esta investigación todas las instituciones y actores de la provincia de Buenos Aires que intervienen en el campo de la niñez, específicamente del SPJ. Se optó por la jurisdicción La Plata dado que es una de las primeras donde se comenzó a implementar el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil. La ciudad de La Plata<sup>34</sup> además de ser la capital de la provincia de Buenos Aires y cabecera departamental, es el centro administrativo gubernamental, donde se encuentra físicamente la Gobernación y todas las carteras del Ejecutivo provincial, incluyendo al ministerio de Desarrollo Social órgano del que depende la SSNyA. Es por este motivo, entre otros que tiene tanta visibilidad a nivel provincial.

A la fecha se crearon en este departamento judicial<sup>35</sup> (DJ) dos Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil y tres Juzgados de Garantías del Joven. A su vez, en el Ministerio Público especializado en el Furo de la Responsabilidad Penal Juvenil se nombraron tres Agentes Fiscales y tres Defensores Oficiales.

Se consideró pertinente y relevante profundizar el análisis en el “Centro de Referencia La Plata” para visualizar el proceso de implementación<sup>36</sup>, ya que en el nuevo SPJ uno de los principales aspectos innovadores es que, por regla general y salvo excepciones de “extrema gravedad” (en base a lo que plantean las normativas internacionales de derechos) los jóvenes en conflicto con la ley deben esperar el juicio y/o cumplir su condena **en libertad**, instituyéndose para ello una serie de “Medidas Ambulatorias

---

<sup>34</sup> La ciudad de La Plata tiene una población total de 654.324 habitantes. Los datos oficiales referentes a el “Gran La Plata”(La Plata, Berisso y Ensenada) dan cuenta que, durante el 2° semestre de 2010 la pobreza en hogares es de 7,1 % mientras que en personas del 12,5%. Los valores presentados para indigencia en el mismo período y región son para hogares 4,0 y personas 5,8%.

<sup>35</sup> El Departamento Judicial La Plata (DJLP) abarca 14 municipios de: Berisso, Bransend, Cañuelas, Ensenada, General Paz, La Plata, Lobos, Magdalena, Pte. Perón. Punta Indio, Roque Pérez, Saladillo, San Miguel del Monte, San Vicente )

<sup>36</sup> Además de la imposibilidad fáctica de abordar en este estudio a todas las instituciones del SRPJ.

Penales” -cuyo fin y modalidades se detallarán más adelante- las cuales se ejecutan en la PBA a través de los Centros de Referencia.

Concretamente los Centros de Referencia, son establecimientos de **atención ambulatoria**<sup>37</sup> para el cumplimiento de medidas **cautelares o sancionatorias alternativas a la restricción o privación de la libertad ambulatoria**, ordenadas por los tribunales competentes en el marco de un proceso penal seguido a personas menores de edad.

El Centro de Referencia La Plata fue uno de los primeros dispositivos de esa “categoría” que se puso en marcha en la provincia al igual que el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos de dicha jurisdicción, ambos dependientes del Ejecutivo provincial (SSNyA).

### **Momentos de la investigación**

Dado que el diseño fue flexible, he seguido la metodología propuesta por Cortazzo (1985), quien propone la utilización de “momentos” -en lugar de pasos o etapas- ya que los mismos se superponen y articulan mutuamente.

**Durante el primer momento de “preparación del investigador”** me centré en trabajar con el referencial teórico y en la reflexión metodológica, teniendo en cuenta la bibliografía específica del tema procedente de diferentes disciplinas desde las que se ha abordado esta tesis como la sociología, derecho, antropología e historia. Estas dos actividades estuvieron presentes a lo largo de toda la investigación.

Las diferentes teorías fueron marcando el rumbo de la investigación que posteriormente se contrastaron con el trabajo de campo. A su vez se relevaron y sistematizaron las normativas y decretos que regulan las nuevas políticas de niñez tanto en la provincia como a nivel nacional en el marco de los pactos y tratados internacionales.

Finalmente se diseñaron los instrumentos que guiaron las entrevistas, estableciendo ciertas pautas orientativas en función de los objetivos de la investigación.

**En un segundo momento**, una vez que se diseñaron los instrumentos para el relevamiento de datos, se puso énfasis en el “trabajo de campo” propiamente dicho. El trabajo de campo fue realizado entre julio y noviembre del año 2011. Consistió en la búsqueda de documentación, realización de entrevistas, y observación de prácticas

---

<sup>37</sup> Es importante aclarar que en el Centro de Referencia **no hay niños/jóvenes alojados** sino que se caracteriza por ser un centro de asistencia **ambulatoria**, con funciones de evaluación, atención y derivación. es la puerta de ingreso en programas para el cumplimiento de **medidas alternativas a la privación de la libertad**. (Resolución 172/07 Ministerio Desarrollo Humano Anexo II)

institucionales en el Centro de Referencia La Plata. En el transcurso del mismo se tuvo acceso a diferentes documentos escritos tales como: Programas de política estatal de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, datos estadísticos elaborados por dicha institución, protocolos de intervención, sistematización de actividades llevadas a cabo por el Centro de Referencia La Plata entre otros. Complementariamente, se utilizó el método etnográfico (Hammersley y Atkinson, 1994) como una estrategia transversal de investigación social puesto que cada acercamiento a campo implicó la participación, directa o indirecta, del investigador en la vida laboral de técnicos, profesionales, funcionarios e incluso de jóvenes<sup>38</sup> que realizaban tareas comunitarias en el Centro de Referencia. De este modo, la técnica de observación participante estuvo siempre presente como mecanismo de producción "natural" de información, y resultó de especial utilidad para acceder a prácticas o actividades vinculadas al quehacer de los operadores, principalmente en el Centro de Referencia, institución a la que asistí en reiteradas oportunidades durante las cuales realicé entrevistas y observé actividades cotidianas y extraordinarias del equipo como son las instancias de "ateneo de casos".

Tanto las observaciones como las entrevistas fueron realizadas en el mismo período dividiendo los tiempos en función de los referentes institucionales y de las posibilidades del investigador.

El trabajo de campo y la interpretación de los resultados estuvieron a mi cargo y eso le dio una validez mayor a los hallazgos, dado que en muchas investigaciones el investigador no siempre es quien realiza las entrevistas "debemos decir con toda honestidad, que aquel investigador en ciencias sociales que decide estudiar una esfera dada de la vida social que no conoce de primera mano se formará un cuadro de esa esfera acorde a sus imágenes preestablecidas" (Blumer, 1969:36, citado por Becker, 1998: 31)

Recordemos que si bien el recorte temporal de esta investigación se remonta desde el momento de la puesta en vigencia de la ley 13.634, con lo cual se procuró hacer una "reconstrucción" de los principales sucesos desde aquel momento<sup>39</sup>, el objeto mismo de la investigación "proceso de implementación" sigue transcurriendo a la vez que se realiza el trabajo de campo, por ende se prestó fundamental atención a los

---

<sup>38</sup> En las instancias que concurrí al CRLP tuve la oportunidad de "cruzarme" con algunos jóvenes (contabilicé entre tres y cinco según el día) que asistieron a dicha institución, algunos de los cuales estaban citados para ser entrevistados por referentes del Equipo Técnico, mientras que otros estaban cumpliendo con "tareas comunitarias" que les habían sido asignadas en el oficio judicial y las llevaban a cabo en el CR. Al respecto se observó que en una pizarra había una suerte de "instructivo" donde se indicaba además de los nombres de los jóvenes, los días en que debían asistir, las tareas asignadas a cada uno -pintar un sector del CR- y los procedimientos para concretarlas.

<sup>39</sup> Incluso se tomó en consideración para enmarcar la investigación el proceso previo hasta que fue sancionada y puesta en vigencia la nueva normativa.

acontecimientos y eventos y que se sucedían durante todo el proceso. Además el material bibliográfico acerca de ésta cuestión en particular es escaso y se remite básicamente a producciones de investigación como es el caso de la Tesis de Maestría<sup>40</sup> elaborada por la Mg. Ana Laura López que resultó un gran soporte y punto de partida para encuadrar y desarrollar este trabajo.

Durante el segundo momento se realizaron entrevistas semi estructuradas (Sautú 1997) a los actores clave<sup>41</sup> del proceso de implementación en la jurisdicción seleccionada, con el objetivo de visualizar y analizar dicho proceso desde la perspectiva de los diferentes operadores que integran el Sistema Penal Juvenil: funcionarios y técnicos de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (FRPJ) y órganos competentes del poder judicial, funcionarios e integrantes del equipo técnico del Centro de Referencia, así como referentes de OSC's conveniadas con la Subsecretaría de Niñez .

Entrevistado	Profesión	Institución
Funcionario Dirección Provincial Sistema Responsabilidad Penal Juvenil	Abogado	Subsecretaría de Niñez y Adolescencia
Funcionario Dirección de Medidas Alternativas	Técnico en familia y minoridad	Subsecretaría de Niñez y Adolescencia.
Técnico de la Dirección Medidas Alternativas	Trabajador Social	Subsecretaría de Niñez y Adolescencia.
Director de Hogares Asistenciales	Abogado	Subsecretaría de Niñez y Adolescencia.
Director de Programas	Trabajador Social	Subsecretaría de Niñez y Adolescencia.
Directora Centro de Referencia La Plata (CRLP)	Abogada	Centro de Referencia La Plata. (SSNyA)
Integrante del Equipo Técnico del Centro de Referencia La Plata	Trabajador Social	Centro de Referencia La Plata. (SSNyA)
Operador Comunitario - Centro de	Trapista	Centro de Referencia La

<sup>40</sup> López, Ana Laura: Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires (2000-2009). UBA. Defendida en el año 2010

<sup>41</sup> Es importante aclarar que las voces de los jóvenes, actores protagónicos del sistema dado que son los destinatarios de estas políticas y programas, no fueron recuperadas ya que, en esta instancia se puso énfasis en analizar la implementación recuperando las prácticas institucionales. Llegar a los jóvenes atravesados por el sistema penal, construir cierto *rapport* para acceder a un proceso de conocimiento mas profundo con ellos, significa un gran cúmulo de trabajo y dedicación, por lo cual se decidió postergarlo para retomarlo luego como eje central de análisis en la tesis doctoral, la cual será llevada a cabo a continuación de esta investigación.



Referencia La Plata	Musical	Plata. (SSNyA)
Operador Barrial y/o responsable de Seguimiento CRLP	Psicólogo	Centro de Referencia La Plata. (SSNyA)
Operador Comunitario y/o responsable de Seguimiento CR	Asistente de Minoridad	Centro de Referencia La Plata. (SSNyA)
Juez de Garantías del Joven	Abogada	Fuero Penal Juvenil. DJLP <sup>42</sup>
Secretario Juzgado de Garantías del Joven	Abogado	Fuero Penal Juvenil. DJLP
Defensor Penal Juvenil	Abogado	Fuero Penal Juvenil. DJLP
Juez de Garantías del Joven	Abogado	Fuero Penal Juvenil. DJLP
Referente OSC conveniada con la SSNyA	Referente comunitario	OSC "La casita de los Pibes" Villa Elvira
Operador del Programa "Sistema de Sostén"	Abogada	Sistema de Sostén. SCJPBA <sup>43</sup>

La selección de los entrevistados se realizó de acuerdo al "muestreo intencional o estratégico" (Cea D' Ancona: 200-201) ya que se estimó era fundamental contar con la visión de los distintos actores estratégicos involucrados, logrando así abarcar a la totalidad de la variación del fenómeno estudiado. El criterio por medio del cual se escogieron los entrevistados es por ser "casos típicos". Este tipo de muestra responde a una modalidad de muestreo "no probabilística", en el que la selección de las unidades muestrales responde a los objetivos de la investigación. Desde este enfoque interesa lograr el estudio de la mayor cantidad de variables estratégicas a partir de un número limitado de casos. Por lo tanto, no se precisa una selección rigurosa de las unidades muestrales ya que basta con escoger a sujetos que compartan las características de la muestra diseñada para la investigación. Las ventajas de este tipo de muestreo (D'Ancona; 1999) aluden a que el diseño de la muestra es simple y económico, fácil de administrar y no precisa un listado de la población. Si bien, en este tipo de estudios el poder de generalización es limitado, en la investigación llevada a cabo esto no fue una desventaja dado que no se busca ni la representatividad ni la generalización. Lo que sí se busca es el estudio de una problemática en su singularidad, en la complejidad que se desprende de su singularidad.

Para no obstaculizar los criterios de saturación teórica y heterogeneidad, propios de la muestra cualitativa, la cantidad de entrevistas a miembros de los ámbitos institucionales elegidos no fueron pautadas de antemano. Sin embargo fueron

<sup>42</sup> Departamento Judicial La Plata.

<sup>43</sup> Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

cuidadosamente elegidos, teniendo en cuenta su inscripción institucional además de su vinculación y trayectoria en el campo de las políticas de infancia.

Los informantes se reclutaron mediante la técnica conocida como “bola de nieve” (Cea D’Ancona: 2002) la cual consiste en solicitar a cada entrevistado o interlocutor que nos “recomiende” y/o contacte con conocidos que puedan estar en condiciones de brindarnos información respecto al tema que nos convoca.

La manera de darle validez a este tipo de estudio de tipo cualitativo, será a través de la representatividad que se logra con la “saturación” de los datos, cuando notamos al analizar las entrevistas que se empiezan a reiterar las ideas y conceptos. La validez de las conclusiones a que se llega no dependerá entonces, como dice Bertaux<sup>44</sup> del número de entrevistas, sino de superar el punto de saturación para asegurarse la validez de las representaciones de lo real que propone cada relato.

Las entrevistas fueron registradas en cuaderno de campo y/o grabadas, según las posibilidades que permitió adoptar cada informante. Es de destacar que, a excepción de tres entrevistados que no quisieron que se grabara la conversación, el resto no tuvo inconveniente en acceder a ese tipo de registro, lo cual permitió un análisis más exhaustivo de las entrevistas y situaciones que se presentaban durante las mismas. Cabe aclarar que varios de los miembros del equipo técnico del Centro de Referencia fueron entrevistados fuera de la institución a fin de poder dialogar en un marco de mayor tranquilidad y privacidad, lo cual facilitó que las entrevistas fueran más extensas, fluidas y distendidas.

Las entrevistas fueron desgrabadas a medida que se iban realizando. Esto permitió realizar un proceso de reflexividad durante todo el momento del trabajo de campo. El proceso de reflexividad es permanente, requiere incorporar al campo de estudio al investigador y a las condiciones en las que se produce la entrevista (Glasser y Straus 1967). Una cuestión fundamental durante este proceso es incorporar temáticas y categorías del universo del informante, que no hayan sido previstas por el investigador. “La reflexividad, es decir la permanente atención a la dinámica de la investigación, será parte constitutiva de la investigación misma; el investigador reflexiona sobre el material obtenido, sobre sus usos, interpreta, vuelve sobre sus experiencias” (Guber 2005)

En el tercer momento, de **“ajuste del trabajo de campo”** se dio por finalizada la etapa de de campo. Cerrar la etapa de recopilación de información es un momento

---

<sup>44</sup>Bertraux Daniel “El enfoque biográfico, su validez metodológica, sus potencialidades” en Propositiones 29, año 1999 en pág web. (Traducido por el TCU 0113020 de la Universidad de Costa Rica, de “L’approche biographique: Sa validité méthodologique, ses potentialités”, publicado en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. LXIX, París, 1980, pp. 197–225.

difícil para el investigador ya que siempre queda la sensación de que “falta algo”. Sin embargo una vez que se produce la saturación teórica es necesario ponerle punto final a esta etapa, para poder concentrarse en el momento de análisis y elaboración de conclusiones.

Por último se arribó al **momento de análisis de los datos y presentación de resultados**. Durante este momento se construyeron categorías analíticas a fin de “codificar” secuencias y partes de las entrevistas, recuperando los ejes de las mismas y las cuestiones que fueron surgiendo durante el proceso de relevamiento.

Es oportuno aclarar que los datos no son “sucesos” o “eventos” de la realidad misma sino que el “dato” es el resultado de una construcción, un recorte de la realidad, una abstracción del investigador de esos eventos o sucesos. Es por eso que se consideró pertinente realizar un análisis hermenéutico de la información recabada en el segundo momento, recuperando para ello a Giddens (2007: 194) quien señala que “la sociología se ocupa de un universo que ya está constituido dentro de los marcos de sentido por los actores sociales mismos, y los reinterpreta dentro de sus propios esquemas teóricos, mediando el lenguaje corriente y técnico...”

Durante el proceso de análisis se entrecruzaron y cotejaron los datos relevados en las entrevistas tomadas a los diferentes actores mencionados a fin de extraer coincidencias, recurrencias, contradicciones, conflictos, semejanzas y divergencias respecto de las representaciones y prácticas que enmarcan la implementación y del nuevo Sistema Penal Juvenil. A su vez se analizaron y triangularon con las producciones grupales recogidas en los espacios de ateneo de casos observados en el Centro de Referencia y con la documentación, decretos, estadísticas construidos ad hoc y protocolos e informes institucionales facilitados por las autoridades, sumado a los registros propios tomados durante todo el momento del relevamiento.

En siguiente capítulo se realizará una breve presentación del recorrido legal-institucional que han transitado las políticas públicas e instituciones provinciales para la niñez a partir de la recuperación de la democracia para luego caracterizar y contextualizar el proceso resistido y tensionado durante el cual es sancionada y finalmente puesta en vigencia la nueva normativa de niñez en la Provincia de Buenos Aires.

### **CAPITULO 3**

## **RECORRIDO LEGAL- INSTITUCIONAL DEL AREA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.**

### **Introducción**

En este capítulo se realizará un breve recorrido por el sinuoso y errático camino legal-institucional que han transitado las políticas públicas e instituciones provinciales para la niñez a partir de la recuperación de la democracia en el año 1983 para luego caracterizar y contextualizar el proceso resistido y tensionado durante el cual es sancionada y finalmente puesta en vigencia la nueva normativa. Si bien no es el objetivo central de esta tesis profundizar en las primeras etapas o fases de la política pública que comprenden, según Aguilar Villanueva, la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental y el diseño de la política, vemos que al considerar la política pública como un proceso, cada una de las etapas además de poseer sus actores, decisiones, restricciones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. Es por esto que para centrarme en la etapa de la implementación de las nuevas políticas de niñez no pude dejar de considerar el contexto -conflictivo, disputado y resistido de hecho- en el cual la nueva normativa ha sido sancionada y puesta finalmente en vigencia<sup>45</sup>.

### **Recorrido legal- institucional del Área de Niñez y Adolescencia en el Estado de la Provincia de Buenos Aires**

Con la creación en el año 1937 de la Dirección General de Protección a la Infancia<sup>46</sup> (ley 4.547/37) y la creación en 1938 de los primeros Tribunales de Menores (Ley 4.664/38) en el Departamento Judicial La Plata y uno en cada ciudad de cabecera departamental, la provincia de Buenos Aires se constituye en la primer precursora de la doctrina de patronato.

---

<sup>45</sup> Para profundizar el desarrollo y análisis acerca de la reforma legal e institucional véase la Tesis de la Mg. Ana Laura López "Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)". UBA 2010

<sup>46</sup> Ley 4547/37 que crea la Dirección General de Protección a la Infancia le otorgaba "personería jurídica" y atribuciones para "Intervenir directa y administrativamente en toda cuestión relacionada con la protección del niño, la ayuda social a los menores que se encuentran en precaria situación económica, perjudicial para su salud, su moral o su instrucción..." (Art. 8 inc. a), y "La administración, aplicación y contralor de los fondos que por cualquier concepto se destinen a la protección de menores." (art. 8 inc. b), entre otras.

Desde el año 1983 rigió en el ámbito de la provincia de Buenos Aires el decreto-ley<sup>47</sup> 10.067/83 de Patronato de Menores impuesto a fines la última dictadura militar. El sustento de esta ley en el orden nacional es la anteriormente mencionada "Ley Agote" (ley 10.903) que data de 1919. El decreto-ley 10.067 perduró durante más de veinte años de democracia en la provincia de Buenos Aires e incluso convivió con en marco normativo de la CDN.

Durante la vigencia del decreto ley 10.067 las instituciones de "menores" se dividían en: Instituciones Penales (destinadas a personas menores de 18 años que podían quedar a disposición de un juez sin ser penalmente responsables) e Instituciones Asistenciales (destinadas "menores en riesgo material o moral"). Las instituciones tipificadas en dicha norma son 1) Institutos de seguridad y tratamiento (para menores con causas penales), 2) Institutos de régimen cerrado (para menores con problemas de conducta), 3) Institutos de Internación (establecimientos asistenciales, provinciales, municipales o de carácter privado con convenio) y 4) Institutos de Salud.

A partir del regreso a la democracia a fines del año 1983, la provincia recupera progresivamente atribuciones en materia de política social y se inicia un nuevo proceso signado por las recurrentes reformas de las áreas estatales de intervención a la niñez que como veremos, fue un recorrido signado por sucesivos movimientos erráticos<sup>48</sup> enmarcados en la direccionalidad que le otorgara cada gestión gubernamental.

En ese entonces se crea el Ministerio de Acción Social (Ley 10.132) que incluye áreas de asistencia a sectores sociales discriminados como Discapacitados, Tercera Edad, Mujer, etc. Incorporando también en este esquema a la Subsecretaría de Trabajo. El área de "Minoridad" que históricamente se había ubicado en relación a las carteras de Gobierno o Salud queda inserta en este contexto a través de la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad.

Durante los años 1984 a 1991 se mantuvo en la estructura orgánica provincial el Ministerio de Acción Social que, si bien sufre reestructuraciones a través de decretos fue su período de mayor estabilidad.

Paralelamente a fines de 1987, se crea el Consejo Provincial de la Mujer, que es el primer antecedente de un proceso que se profundizará conformando otra de las características del período: la superposición y coexistencia de distintos organismos

---

<sup>47</sup> Cabe recordar que el decreto-ley fue sancionado cuando ya se había realizado el acto eleccionario para la normalización democrática y faltaban solo dos meses para que asumiera como Presidente de la República el Dr. Raúl Alfonsín.

<sup>48</sup> A fin de profundizar acerca del recorrido institucional del área de niñez en la provincia de Buenos Aires véase el detallado trabajo Marcelo Vernet "La marcha del cangrejo: Recorrido institucional del área de Niñez y Adolescencia en el Estado de la provincia de Buenos Aires". En Revista Digital "Aquí Estamos" N° 2 -año 2009-

provinciales de gestión de la política social, produciendo el traspaso de líneas programáticas, estructuras, personal, recursos y atribuciones.

A fines de 1991 se modifica la conformación del Ministerio de Acción Social creándose el Ministerio de Salud y Acción Social (ley 11.175) quedando la cartera de trabajo (Subsecretaría de Trabajo) en la órbita del ministerio de Gobierno y Justicia.

Durante este proceso, el área de "minoridad" sufrió distintos ordenamientos, asociándose a diversas temáticas: Familia, Tercera Edad, Discapacidad, hasta llegar en la estructura orgánico-funcional del nuevo ministerio a la curiosa constitución de la Subsecretaría de Infancia, Familia y Medio Ambiente (Decreto 0026/91).

La Ley 11.519, de marzo de **1994**, vuelve a darle al área de Salud jerarquía ministerial autónoma, separándola de Acción Social. Se conforman, así, dos ministerios: el de Salud y el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, el cual contaba con dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Infancia, Familia y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Asistencia Tutelar del Menor (Decreto 0907/94).

Al año siguiente, se producirá un cambio significativo en la modalidad y jerarquía de las áreas de gestión de políticas sociales. La Ley 11.737 promulgada en diciembre de 1995, modifica la Ley de Ministerios del año anterior, eliminando el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano. En su reemplazo se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, modificando la Ley 11.097 (Consejo Provincial de la Mujer), y el Consejo Provincial del Menor. Esta modalidad implica que las políticas sociales se gestionen desde organismos ad-hoc, dependientes directamente de la Jurisdicción Gobernación, y con lógicas de funcionamiento distintas al común de los ministerios. En el caso del Consejo Provincial del Menor significó una marcada jerarquización del área, y la definición de su naturaleza como "una entidad autárquica, con personería jurídica para actuar pública y privadamente". Su objeto se circunscribía a ser "la autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo para el ejercicio de las potestades concurrentes del Patronato de Menores que le atribuye el Decreto-Ley 10.067/83 (Texto Ordenado por Decreto 1.304/95). (Vernet, M. 2009).

Es en este marco que a mediados del año 2000 se produce la intervención del Consejo Provincial del Menor. Dicha medida se funda principalmente en las graves denuncias sobre abuso de menores en Hogares (en particular un sonado caso del Hogar Jesús de Nazareth, dependiente de la diócesis de Mercedes) y la insostenible situación de los chicos detenidos en comisarías ante un sistema colapsado<sup>49</sup>. (Vernet, M. 2009).

---

<sup>49</sup> Respecto a los niños y jóvenes atravesados por la justicia de menores Daroqui y Guemureman (1999) explican que por ejemplo en el año 1997 las 63.940 causas judiciales iniciadas involucran a 85.363 menores, lo que implica casi un 2% de la población provincial comprendida en esa franja etárea. Sin embargo dichas autoras indican que hay que

En diciembre del mismo año es sancionada por unanimidad en la Legislatura provincial, la Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño, la Niña y el Joven (**ley 12.607**) que se fundamenta en el marco garantista de derechos de la CDN, derogado el decreto-ley 10.067/83. Pero dicha ley recientemente sancionada, fue suspendida a los dos meses por una medida cautelar interpuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en base a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el entonces Procurador de la Suprema Corte Dr. Eduardo Matías de la Cruz, con lo cual su puesta en vigencia debió esperar dos años mas, para luego ser nuevamente suspendida.

El 14 de mayo de 2003 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires puso fin a un período de dos años de incertidumbre dictando sentencia y declarando la constitucionalidad de ley 12.607 y por tanto habilitando su puesta en vigencia, reconociendo que en dicha ley no existe afectación del principio constitucional de división de poderes al permitir al poder administrador intervenir en primera instancia para la resolución de cuestiones asistenciales, que es legítima en la medida que se garantice la existencia de una instancia final de revisión judicial, situación presente en la ley. Además reconoce que la desjudicialización de las causas asistenciales que afectan a niños y niñas es uno de los pilares del nuevo sistema y que el legislativo ha expresado su voluntad de desmonopolizar la competencia que el Poder Judicial tenía asignada al valorar conveniente una intervención administrativa intensa, ya que no existe norma constitucional que imponga la intervención del Poder Judicial en causas asistenciales con referencia a personas menores de edad (Art. 36.2. de la Constitución Provincial).

Sin embargo el 27 de Mayo de 2003, la legislatura bonaerense (aquella que, con prácticamente los mismos legisladores en funciones, había sancionado dos años antes dicha ley por unanimidad) suspendió nuevamente la entrada en vigencia de la ley 12.607 argumentando que no estaban dadas las condiciones para la compleja implementación que conllevaba el propuesto cambio normativo e institucional.

Otra cuestión significativa en este proceso de disputa es que, mientras la ley 12.607 se encontraba suspendida el Parlamento intentó nuevamente derogarla con argumentos ambiguos y falaces que no justificaban la continuidad del sistema creado por el

---

considerar que los niños aprehendidos en circuitos judiciales- previo paso por circuitos policiales- no son todos los niños sino que sistemáticamente proceden de hogares con necesidades básicas insatisfechas y siendo así, este porcentaje representa el 4,25% de la población pobre. Según datos del Consejo Provincial del Menor para el año 1998 hubo un total de 10.677 "menores" que pasaron por institutos; el 73% lo hizo por causas asistenciales y el 26,7% por causas penales. Las autoras indican que esta razón guarda relación con la proporción entre causas asistenciales y penales que para toda la década del '90 se mantuvo estable en la provincia, asignando un promedio de 70% a causas asistenciales y 30% a causas penales. Posteriormente se dará cuenta de como se fue modificando esta situación en los años posteriores a la sanción de la nueva normativa.

decreto ley 10.067/83 de Patronato de menores, el mismo sistema que proponía el entonces Senador Corvatta (Presidente de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires y por tanto vicegobernador) quien aspiraba dar sanción a un proyecto de su autoría que ratificaba el funcionamiento de la institucionalidad de la infancia (justicia, policía, instituciones de "menores" dependientes del poder ejecutivo provincial). Dicho proyecto (Expediente E 73-2003) – que “finalmente no prosperó frente a la presión de organizaciones sociales que impulsaron en muy buena medida la reforma de la ley de niñez provincial” (López 2008: 10) se presentó con el pretexto de crear un “nuevo sistema” que no era otra cosa más que reproducir el que diariamente padecía la ya excluida infancia de la provincia, judicializando la pobreza y delegando la potestad de los niños-menores en la figura del Juez de Menores.

De todos modos esta posición logró el voto de ambas cámaras de un proyecto ley (ley 13.064) que suspende por 180 días la implementación de la ley 12.607 invocando una vez más el estado de crisis y emergencia. Transcurrido el plazo de suspensión estipulado en la ley 13.064, la legislatura vuelve a sancionar otra ley (13.162) el 8 de enero de 2004, que prorroga por otros 90 días la suspensión de la Ley 12.607 denominada por algunos autores como *“la ley que no pudo ser”*. Es así que se resuelve una vez más seguir sosteniendo el decreto-ley de Patronato de Menores resabio de la última dictadura militar.

Este período de cuatro años desde que se sanciona la ley 12.607 (año 2000) hasta que es derogada definitivamente (año 2004) estuvo atravesado por las sucesivas confrontaciones y disputas entre diferentes actores del campo de la niñez. La Mg. Ana Laura López realiza un análisis minucioso al respecto donde explica que “esta ley que se ajustaba extremadamente a los lineamientos de los organismos internacionales y a la doctrina jurídica en materia de los derechos de niño, fue sin embargo impulsada sin consenso político ni acuerdos consensuales entre los principales actores que deberían ponerla en marcha, en especial el poder judicial y los municipios. (López 2012:134). Dicha autora señala que durante este período se encontraban en tensión los reformadores de la ley, a quienes encuadra como “frente ofensivo” conformado por “expertos”, técnicos y universitarios y los que resistían a la misma o “frente defensivo” conformado en una primera instancia por el poder judicial y en segunda instancia por el poder legislativo, dando lugar en los diferentes momentos a una “división de resistencias” también impulsada por parte del poder ejecutivo. A su vez distingue un tercer sector que denomina “crítico”, conformado por actores de organizaciones sociales, universidades y técnicos que se pronuncian a favor del cambio legislativo pero rechazan las condiciones materiales en las que se planteaba, considerando que el cambio institucional podía iniciarse antes de la sanción de la nueva ley. “No



obstante este sector "crítico es minoritario y de bajo perfil polarizándose la discusión mediática, judicial y académica entre "ofensivos" y "defensivos" (López, A 2011: 235) La autora concluye el análisis de este período explicando que el "frente defensivo" de la ley 12.607 establece una alianza coyuntural (estratégica aunque no voluntaria) donde convergen diferentes intereses de actores de la corporación judicial, algunos gremios de trabajadores estatales tanto del poder judicial como del organismo técnico, que sumado a los intendentes municipales confluyen en un foco de resistencia que logra finalmente frenar la nueva legislación<sup>50</sup> (López, A. 2011).

### **La nueva ley del niño de la Provincia de Buenos Aires: sanciones marchas y contramarchas en un escenario de tensiones y conflicto de intereses**

Los intentos de adecuar la normativa nacional a los postulados internacionales fueron numerosos. Como vimos, tanto a nivel nacional como provincial, las leyes sobre niñez pertenecían a un paradigma de control social, que judicializaba problemáticas sociales. Los mecanismos de este sistema de patronato, arraigados en la cultura, impedían la aplicación de normativas garantistas, como fue la mencionada Ley 12.607<sup>51</sup> finalmente suspendida.

En diciembre de 2004, cuatro años después de la sanción de la ley 12.607, la legislatura bonaerense, sanciona una nueva normativa (ley 13.298) en materia de niñez que deroga al Patronato y sin mayores justificaciones a la ley 12.607. Pero poner en vigencia la nueva ley fue una vez más un proceso complejo, dado la cantidad de actores que intervenían y en consecuencia los diferentes intereses en juego y espacios de poder que se disputaban.

Retomemos el contexto institucional en el cual se sanciona la actual normativa de niñez. En mayo de 2002<sup>52</sup>, se produce la renuncia de la entonces Subsecretaria de Minoridad, Dra. Irma Lima, quien había asumido como interventora del desaparecido Consejo del Menor y pasado a ser Subsecretaria de Minoridad (decreto 301/02). Para

---

<sup>50</sup> Otros trabajos que analizan el proceso de reforma en la Provincia de Buenos Aires se pueden encontrar en la compilación de Mary Beloff "La protección a la infancia como derecho público provincial" (2008). En dicho libro, el capítulo del Dr. Ernesto Domenech "Infancias y Buenos Aires" quien "analiza la trama político institucional de la reforma, esbozando una genealogía del sistema de patronato y de los saberes que lo amalgaman, concluyendo que la gran disputa jurídica se produjo en razón de las causas asistenciales". (López 2010:43)

<sup>51</sup> No pretendo analizar aquí las diferencias entre ambas leyes, pero sí mencionar un aspecto crucial. La ley 12.607 recupera figura del Consejo Provincial como la más idónea para impulsar y encarnar la nueva normativa en el marco de la Protección Integral. En el Capítulo II, De los Órganos Administrativos, la Ley 12.607 establece: "Créase el Consejo Provincial del Niño y el Joven como entidad autárquica con personería Jurídica, habilitada para actuar pública y privadamente con las atribuciones y competencias que esta ley determina. Tendrá a su cargo el diseño e instrumentación, ejecución y control de las políticas dirigidas a la niñez y la juventud. Tendrá su sede en la Ciudad Capital de la Provincia." (Artículo 13º). Esta definición tiene implicancias concretas que la ley desarrolla en su articulado. Entre otros: administración y ejecución directa de sus recursos, designación de personal, desburocratización de la gestión, etc. Sin contar su jerarquización y visibilidad, al ser la Autoridad de Aplicación de la Ley un organismo ad-hoc, sin mediación de otro organismo para el cumplimiento de su misión.

<sup>52</sup> Recordemos que durante el año 2002 el país se encuentra en plena crisis político-económica.

ese entonces el panorama estaba conformado por un sistema colapsado, hacinamiento en los institutos, superpoblación de chicos alojados en comisarías, la ley 12.607 suspendida, relaciones conflictivas con el poder judicial y un área desjerarquizada. (Vernet, M 2009) En ese marco asume como Subsecretaria la Dra. Cristina Tabolaro.

Frente a esta situación, durante los años 2003 y 2004, diferentes organizaciones políticas, sociales, gremiales y académicas, generaron la articulación de los sectores sociales comprometidos con el nuevo paradigma de la promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y trabajaron en conjunto a fin de poner en plena vigencia dicha ley suspendida, pero finalmente no lo lograron.

El 23 de agosto del 2004 en el Teatro Argentino de la ciudad de La Plata, se conforma una herramienta en la que confluyen las distintas organizaciones: El Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Buenos Aires<sup>53</sup>, el cual fue partícipe de la creación y difusión de la nueva ley 13.298, generando un movimiento de gran envergadura en toda la provincia y con fuerte capacidad de lobby. Progresivamente cobran mayor fuerza y visibilidad los movimientos sociales por los derechos de la niñez cuyo trabajo se centra en la difusión del modelo de promoción y protección de derechos en el ámbito territorial.

Los actores gremiales que habían tensionado la sanción de la ley anterior dan un giro y sus fuerzas se re direccionan produciendo una sinergia hacia la militancia territorial difundiendo la nueva ley y forjando instancias de dialogo y acuerdos con el poder ejecutivo logrando generar consensos y presión social por el cambio normativo que no había tenido su antecesora la ley 12. 607. (López, A. 2011).

En febrero de 2004, se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 13.175) la cual ocasiona, entre otras modificaciones, el desdoblamiento del ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano. Sin duda fue un avance en cuanto al contexto en que se desarrollaban las políticas públicas de niñez, pero no representó un cambio significativo para las posibilidades concretas de gestión de la Subsecretaría de Minoridad que pese al cambio, mantuvo idéntica su estructura y limitaciones. Los problemas de colapso del sistema, hacinamiento<sup>54</sup> y chicos detenidos en comisaría

---

<sup>53</sup> El Foro por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud de la Provincia de Buenos Aires, es una iniciativa que propone un trabajo de consensos sobre las políticas destinadas a la niñez, adolescencia y juventud a nivel provincial. Reúne a Colegios Profesionales, Organismos de Derechos Humanos, Organizaciones de Trabajadores, principalmente de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) Áreas Gubernamentales y Organizaciones Sociales, en la gestión directa del tema.

<sup>54</sup> Es importante destacar que si bien cantidad total de causas judiciales -asistenciales y penales- en la PBA que involucran a niños y adolescentes registró una importante merma desde el año 1999 (70.076 causas) hacia el año 2007 (52.101 causas) la evolución reconoció fluctuaciones: hasta 2006 la tendencia fue incremental, **registrando incluso picos de 96.730 causas para el año 2004, año en que se sanciona (y luego se suspende) la ley 13.298, evidenciándose un colapso del sistema**, mientras que para el año 2005, durante el cual la ley se encontraba suspendida se observa una leve merma, registrándose 91.156 causas. Luego le sigue una merma en el 2007, año que

subsisten e incluso desembocan en una terrible tragedia conocida como “La masacre de Quilmes”<sup>55</sup>, un “confuso episodio” en el que mueren 4 de los 17 adolescentes detenidos en la comisaría 1º de Quilmes.

Finalmente el 29 de diciembre de 2004, solo unos meses después de la mencionada “masacre de Quilmes”, ambas Cámaras sancionan la **ley 13.298 de la “Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”**. Sin embargo, siguiendo el camino de su antecesora, debió esperar otros dos años y medio para tener plena vigencia.

El Proyecto de Ley 13.298 de “Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño” es bajado directamente por el Poder Ejecutivo canalizando una iniciativa del entonces Ministro de Desarrollo Humano Juan Pablo Cafiero, quien fue mediáticamente influyente en el debate por la nueva ley y es visualizado como un gran activista a favor de la implementación legislativa, al igual que la Dra. Cristina Tabolaro.

Este período avanza en la conformación de la nueva ley 13.298 a través de establecer alianzas estratégicas con sindicatos, organizaciones y gremios, adoptando el poder ejecutivo un rol proactivo. Esta normativa además de recibir mayor apoyo de las organizaciones sociales y de los gremios, ya no es resistida por los intendentes dado que en el nuevo marco no se les transfiere a los municipios la obligación de gestionar las políticas de niñez (los municipios pueden suscribir al Sistema mediante convenios voluntarios) mientras que paralelamente el gobierno provincial les transfiere fondos para atención a la infancia<sup>56</sup>. (López, A. L. 2010)

El 14 de enero de 2005 la ley 13.298 es promulgada por el Decreto 66/2005. El decreto reglamentario se dictó de forma inmediata. Sin embargo, la Procuradora General de la Corte, María del Carmen Falbo, suspendió la Ley el 7 de febrero de

se pone en vigencia la Ley 13.298, donde se observa fundamentalmente un importante descenso de las causas asistenciales, comportamiento esperable en virtud de la implementación de la nueva ley provincial de niñez y adolescencia, que deroga expresamente el ejercicio judicial de la tutela asistencial fundamento de la Ley 10.067 vigente hasta ese momento. Respecto al porcentaje de causas asistenciales y penales, vemos que la proporción en 1999 era de 71% para causas asistenciales y 29% para causas penales, y de 35% y 65% respectivamente en 2006; sin embargo las mismas inician una lógica relación inversa -en virtud de las leyes ya señaladas- a partir de 2007, año en el que se registra una distribución del total con una leve ventaja del 55% de las causas penales por sobre un 45% de causas asistenciales. A medida que avancemos en el desarrollo de los siguientes capítulos veremos como esta relación se sigue invirtiendo hasta que finalmente el porcentaje de causas penales supera al de causas asistenciales. (Fuente: Departamento de Estadísticas SCJPBA, elaborado y publicado por A. L. López 2010)

<sup>55</sup> El **20 de octubre de 2004**, en la comisaría 1ª de Quilmes mueren en un incendio 4 de los 17 adolescentes que estaban allí alojados. El hecho se produce “en un confuso episodio”, con un supuesto motín y quema de colchones. Se denuncian torturas y responsabilidad policial en el hecho. Una de las consecuencias inmediatas de la llamada “Masacre de Quilmes” fue que el entonces Ministro de Seguridad de la provincia, Dr. León Arslanián dictara la Resolución Nº 1623/04 por la que se prohíbe “*el alojamiento de menores en dependencias policiales, instruyéndose a los titulares de las mismas para el cumplimiento estricto de la presente*”. Así mismo dispone que “*Las sedes policiales que a la fecha (25 de octubre de 2004) mantengan alojados a menores bajo cualquier situación jurídica, deberán gestionar ante los magistrados responsables de aquellos la correspondiente reubicación en dependencias adecuadas.*”

<sup>56</sup> Desde el año 2004 la PBA descentralizó los denominados “Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales” (ley 13.163/03) reglamentados por el decreto 609/04 que consta de recursos financieros que transfiere el gobierno provincial a los municipios, calculados en base a un índice que resultante de un conjunto de indicadores, principalmente el NBI de cada municipio bonaerense. Dichos fondos son girados a los municipios independientemente de que suscriba o no al convenio con la nueva ley de infancia.

2005, el día siguiente a la entrada de vigencia de la misma, presentado una “Medida Cautelar Urgente” argumentando la ausencia de reglamentación de la norma, falta de autoridad de aplicación de la ley y falta de recursos para las nuevas estructuras. En respuesta el 11 de febrero el ejecutivo provincial presenta un Recurso de Reposición para poner en marcha la nueva ley.

Nuevamente, en marzo del mismo año la Suprema Corte se pronuncia a través de la Resolución N° 6, señalando que no se puede poner en vigencia la ley dado que “no se encuentran garantizados recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensables” convalidándose así que continúe el decreto- ley de patronato.

En este punto es interesante recuperar el planteo Guemureman y Azcárate quienes sostienen que “es evidente que la sanción de la ley 13.298 ha desatado una serie de conflictos y controversias entre sectores que expresan distintos proyectos políticos en juego. La disputa por la puesta en marcha de la ley esta atravesada por la pugna política en términos de hegemonía como escenario de fondo” (Guemureman y Azcárate 2005:4) apareciendo como una de las cuestiones en tensión la aprobación del presupuesto 2005. “En este sentido la confrontación entre la Procuradora Falbo, representante de la corporación judicial y adherente por ese entonces al “Duhaldismo” y el ministro de desarrollo Humano Juan Pablo Cafiero, representante del ejecutivo alineado por entonces con el gobernador Felipe Solá de quien recibe su apoyo y sostén, se manifiesta a través de discusiones por las distintas posturas que provoca la ley en el marco de un escenario de confrontación entre distintos sectores políticos” (Guemureman y Azcárate 2005:5). En dicho marco uno de los interrogantes que se plantean dichas autoras es si la demanda de la Procuradora no estaba respondiendo finalmente a intereses corporativos<sup>57</sup>, dado que con la nueva ley los jueces de menores quedarían finalmente “supeditados” al Poder Ejecutivo en materia de cuestiones asistenciales.

Paralelamente en el **ámbito nacional**, las organizaciones de la sociedad civil, un número minoritario de diputados y senadores con el apoyo activo de los organismos más reconocidos en Argentina en el campo de defensa de derechos humanos construyeron una estrategia conjunta para derogar la ley nacional de Patronato de Menores. Todos ellos fueron el motor decisivo para la aprobación de la **Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley**

---

<sup>57</sup> Como fue el caso de la anterior discusión ley 12.067 de Protección integral del niño y joven” que después de una cantidad de idas y venidas finalmente fue derogada por el entonces Procurador E.M. De la Cruz.

**Nacional 26.061**) que se aprobó en septiembre de 2005<sup>58</sup>. La ley 26.061 marca un punto de partida ineludible para las legislaciones provinciales en materia de niñez y le otorga un nuevo marco a la ley provincial suspendida.

Sin embargo, a pesar de que la ley 13.298 se encontraba suspendida, el Poder Ejecutivo provincial promulga en marzo de 2005 el Decreto 300/05 que reglamenta la normativa colocando al Ministerio de Desarrollo Humano (actual Ministerio de Desarrollo Social) como autoridad de aplicación en materia de infancia “esta reglamentación fue el gesto, en el marco de la disputa por el gobierno de la niñez, que el Poder Ejecutivo realiza para avanzar en la operacionalización de todo aquello no estipulado en el decreto 66/05, y respondiendo de este modo al núcleo central de objeciones de la Procuradora (sobre la franja etárea, los fondos de financiamiento, etc.)” (López 2008: 15)

Paralelamente durante el año 2005 las organizaciones nucleadas en el Foro provincial por los derechos de la niñez siguieron promoviendo diferentes acciones territoriales tendientes a la derogación total del patronato a nivel provincial.

En el medio continuaron las resistencias no solo de la corporación judicial sino también de los representantes de “Hogares Asistenciales” -instituciones conveniadas con la SSNyA que reciben “becas” para alojar niños con orden judicial de internación- resistencias que se debían fundamentalmente a que veían sus intereses económicos amenazados<sup>59</sup> sumado a que la doctrina del Patronato estaba fuertemente arraigada en la cultura, con lo cual ciertas concepciones y prácticas se habían naturalizado y parecían incuestionables.

Finalmente, recién en marzo de 2007, la Suprema Corte de Justicia, reconoció la inconstitucionalidad de la medida cautelar sobre la ley 13.298 e instó al Estado provincial y a los Estados municipales a readaptarse progresivamente al nuevo sistema de niñez. En abril de 2007, comenzaron a regir los órganos y procedimientos creados por el nuevo “Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” (Ley 13.298).

Además en diciembre de 2006 se sanciona en la provincia la Ley 13.634 de los Fueros de Familia y Penal Juvenil (estipulando su entrada en vigencia para el 1º de diciembre de 2007) que complementa a la ley 13.298 en el aspecto judicial, dando un paso fundamental en la separación de causas socio-asistenciales y penales y

---

<sup>58</sup> Véase L.C. Musa: La dimensión política de la ley 26.061 En “Protección Integral de derechos de Niñas Niños y adolescentes. Análisis de la ley 26.061” Compilado por Emilio García Méndez

<sup>59</sup> Musa hace referencia a una verdadera política clientelar que el sistema de Patronato generó en cabeza de quienes determinaban el número de vacantes requeridas e instituciones privadas que se beneficiaban con las “becas”: nombre falso que se le da a la asignación que transfiere el estado a las instituciones por cada niño internado. En los capítulos a continuación veremos que dichas prácticas se sostienen con diferentes matices hasta el día de hoy.

eliminando los Tribunales de Menores que son posteriormente reemplazados por Juzgados de Garantías y de Responsabilidad Penal Juvenil. Los Fueros de Familia y Penal Juvenil son reglamentados por el Decreto 151/07 del 13 de febrero de 2007, creándose el “Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil” complementariamente con las Resoluciones Ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07.

El Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires (ley 13.634), órganos y procedimientos, comenzaron a funcionar progresivamente a desde julio de 2008 aunque la ley estaba vigente desde diciembre de 2007<sup>60</sup> y es la misma Procuradora, María del Carmen Falbo, quien entonces lo habilita. (Resol. SCBA N° 1287/08, Dec. PE. N° 981/08).

Cabe mencionar que en el año 2007 se dicta la Resolución Ministerial 171/07 a partir de la cual la “Subsecretaría de Minoridad” pasa a llamarse “Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño” y un año después pasa a denominarse “Subsecretaría de Niñez y Adolescencia” institución que se subdivide en cuatro grandes áreas -Direcciones Generales - que presentaré en el siguiente capítulo.

Posteriormente, a fines del año 2011 se sanciona el Decreto N° 11/11 mediante el cual dicha Subsecretaría pasa a tener rango de Secretaría<sup>61</sup> y se constituyéndose como un organismo con dependencia directa del Poder Ejecutivo.

Como se pudo apreciar a través de este sintético recorrido, llegar a sancionar y poner en vigencia la nueva normativa de niñez y adolescencia en la PBA (ley 13.298 de Promoción y Protección de derechos del Niño y ley 13.634 del Fuero de Familia y de la Responsabilidad Penal Juvenil) no fue una cuestión para nada sencilla y demandó casi ocho años de marchas y contramarchas en un escenario resistido y disputado.

El proceso de implementación de las nuevas leyes para la niñez y adolescencia está atravesado desde sus inicios por el cambio de autoridades en el ejecutivo provincial (y en varios municipios) ya que a fines del año 2007<sup>62</sup> asume Daniel Scioli como gobernador de la provincia de Buenos Aires quien junto a su gabinete, dará una impronta particular a la gestión de la nueva normativa<sup>63</sup> provincial.

Para poder analizar la etapa de implementación<sup>64</sup> de las nuevas políticas de niñez, es fundamental tener en cuenta estos momentos o fases previas, durante las cuales la

---

<sup>60</sup> La puesta en funcionamiento del Fuero fue gradual ya que se inició en julio de 2008 y se extendió hasta diciembre del mismo año, a pesar de que la ley 13.634 estaba vigente desde diciembre del año 2007.

<sup>61</sup> La cual, según indica el Decreto, absorbe las acciones que le correspondieran a la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>62</sup> En el mismo período asume como Presidenta de la Nación la Dra. Cristina Fernández de Kirchner

<sup>63</sup> Al respecto Ana Laura López sostiene que “la gestión del actual Gobernador Daniel Scioli se caracterizó por la retracción en los avances efectuados por la gestión anterior, y el freno sustancial a la implementación material de las normativas de promoción y protección a la vez que el avance en ajustes legislativos que endurezcan el campo penal juvenil”. López (2011: 146)

<sup>64</sup> Recordemos que esta investigación se acota a la implementación del Sistema Penal Juvenil en la jurisdicción de la Plata y se centrará luego en un “estudio de caso” basado en el dispositivo de la Subsecretaría de Niñez para

nueva normativa fue sancionada y finalmente puesta en vigencia, dado que es de esperar que las tensiones, resistencias y contradicciones, (así como las representaciones y prácticas arraigadas al marco normativo del Patronato), continúen - y/o se redireccionen en mayor o menor grado- en las siguientes fases del ciclo de la política pública, máxime considerando que gran parte de los actores sociales que estuvieron implicados en dicho proceso siguen involucrados en esta etapa de implementación de nuevo Sistema.

En el siguiente capítulo se realizará una breve presentación descriptiva del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, para luego focalizar en la presentación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, identificando los actores que intervienen, procedimientos penales, caracterización de medidas en el marco de un proceso penal y dispositivos de la SSNyA para ejecutarlas. Dicho capítulo se complementa con un mapeo de los principales programas de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la PBA.

## **CAPITULO 4**

### **HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL. PROCESO DE ADECUACIÓN INSTITUCIONAL Y PROGRAMÁTICA**

#### **Introducción**

En este capítulo, de carácter principalmente descriptivo, se realizará una breve presentación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños y posteriormente se focalizará en la presentación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, identificando a los actores que intervienen, los procedimientos penales, la caracterización de medidas en el marco de un proceso penal y los dispositivos de la SSNyA para ejecutarlas. Se completará el capítulo con un mapeo de los principales programas de la Subsecretaría de Niñez.

Es necesario aclarar que, si bien esta investigación se centró en el proceso de implementación del SRPJ, y se tomó como caso para analizar en profundidad el Centro de Referencia La Plata, se tornó absolutamente necesario para enmarcar y abordar dicho estudio tener en consideración al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños ya que -según indica la nueva normativa de niñez- el Sistema Penal Juvenil debe ser complementario en el aspecto penal del SPPDN, y por ende no se puede analizar una parte de la política de niñez sin tener en cuenta o sin visualizar -al menos- la otra, máxime considerando que en la gran mayoría de las entrevistas, se hace mención a la compleja y dificultosa -pero absolutamente necesaria- articulación con los dispositivos del Sistema de Promoción y Protección, dependientes tanto del ejecutivo provincial como municipal y dado además que la nueva normativa se basa en el supuesto de corresponsabilidad de los actores del Sistema para el abordaje de los NNyA.

Por ende, considero es pertinente hacer una breve síntesis del “espíritu” del nuevo Sistema, así como de los órganos y dependencias que se readecuaron y/o crearon (o se encuentran en proceso de conformación) para su puesta en vigencia.

#### **Nuevas Políticas Públicas para la Niñez en la PBA**

En principio recordemos que por la ley 13.298 se crea el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del niño/a y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires y por la ley 13.634 (decreto 44/07) y ley 13.645 se crea el Fuero de Familia y el Fuero Penal Juvenil. La ley 13.634 de Fueros de Familia y Penal Juvenil es complementaria - y en algunos aspectos modificatoria- de la 13.298. Esta normativa organiza los fueros



donde se judicializan sólo aquellos conflictos jurídicos del derecho de familia y de conflicto con la ley penal de todos los niños de la Provincia.

**Ambas integran en la provincia el “paradigma” de la Protección Integral**, que tiene su correlato en la ley nacional 26.061 (Ley de Protección integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes) enmarcada en la Convención de los Derechos del Niño y así como también en las Reglas de Beijing y las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD), todas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

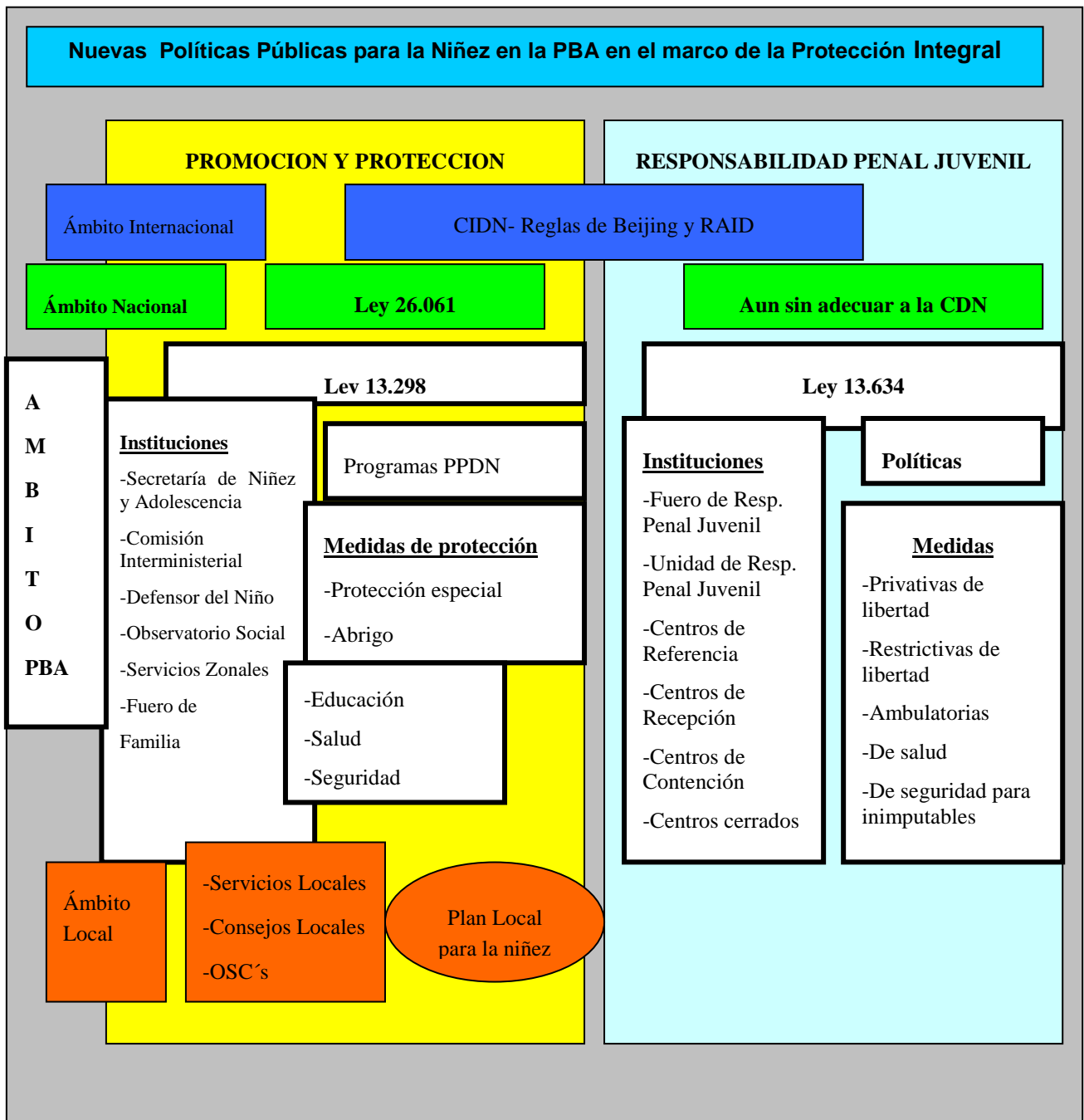
Sin embargo en Argentina no se ha adecuado aun el marco normativo regido por el decreto-ley 22.278/80 de la última dictadura militar, conocido como Régimen Penal de Minoridad, coexistiendo con los tratados internacionales antes mencionados que nuestro país ha ratificado y cuyos contenidos entran en contradicción. El decreto-ley 22.278 opera como ley de fondo<sup>65</sup> que regula la administración de justicia penal para personas menores de edad y que fija la edad de imputabilidad en los 16 años<sup>66</sup>.

La nueva normativa provincial de niñez se adecua a la CDN en base a 6 ejes centrales: **1) Desjudicialización** de la problemática de infancia, buscando superar las respuestas estatales previas, consistentes casi exclusivamente en la intervención judicial sobre los conflictos que involucraban niños y adolescentes. **2) Diferenciación de subsistemas** que integran las nuevas políticas públicas para la niñez, separando las competencias “asistencial” y “penal” a través de dos subsistemas: “De promoción y protección de derechos del niño” y de “Responsabilidad Penal Juvenil”, con la

<sup>65</sup> La Ley 22.278 de la última dictadura militar se sustenta en la Doctrina de Seguridad Nacional vigente para el período y consecuentemente al modelo de la Situación Irregular descrito en capítulos anteriores. Dicha ley fija la edad de imputabilidad en los 16 años. La fijación del límite de edad fue y es actualmente motivo de extenso debate ya que en principio, según la ley 21.338/76 promulgada por el presidente de facto J. Videla la edad de imputabilidad había sido fijada en los 14 años, tal como reiteradamente diversos sectores reclaman en la actualidad. Recién en el año 1983, mediante la ley 22.803 promulgada por el entonces presidente de facto Reynaldo Bignone, se vuelve a fijar la edad en los 16 años. El decreto- ley 22.278/80, estipula que los menores de edad pueden tener las mismas penas que los adultos, con algunas facultades excepcionales como es la baja a grado de tentativa del hecho imputado o la absolución por buen desempeño de tratamiento tutelar.

<sup>66</sup> El 25 de noviembre de 2009 la Cámara de Senadores de la Nación dio media sanción a un proyecto de ley para la creación del Régimen Legal aplicable a las personas menores de 18 años en conflicto con la Ley Penal. Dicho proyecto trazaba los principales lineamientos de los regímenes de responsabilidad penal juvenil e introducía la baja en la edad de imputabilidad a los 14 años. El texto, que llevó la firma de Morales de la UCR, fue consensuado entre el peronismo disidente, la UCR y el Frente para la Victoria y resultó aprobado por amplia mayoría. En Diputados, el proyecto fue sometido a revisión por las Comisiones de Legislación Penal, de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y de Presupuesto y Hacienda. Del análisis de los proyectos, tras varias jornadas de debate en comisiones, impulsadas principalmente por el diputado Alcuaz (GEN) y la Diputada Conti (FPV) se invirtieron los dictámenes, formándose un dictamen en mayoría (Alcuaz) que adhiere a una parte importante del proyecto del senado pero sin bajar la edad de imputabilidad, es decir, manteniéndola en la franja de 16 a 18 años, y agregándole algunas especificaciones en lo procesal y algunos detalles, que minimizan el carácter elástico y general de algunos de sus enunciados. Este dictamen de mayoría fue suscripto por el Frente para la Victoria (aunque no en su totalidad), el GEN, Proyecto Sur, Nuevo Encuentro y el socialismo. La UCR, el Peronismo Federal, la Coalición Cívica y parte del ARI intentaron defender y hacer prevalecer el proyecto del senado (con la baja de edad), aunque no lograron imponer dicha voluntad. En cambio, el diputado Jorge Yoma, del Frente para la Victoria, presentó su propio dictamen de minoría, aunque apoyando el mismo proyecto que refrendaba el dictamen de mayoría. El proyecto no pudo ser debatido en la cámara a causa del fragor de las últimas sesiones del año, teñidas por las disputas en torno al presupuesto 2011 y al clima pre-electoral. De aprobarse el mismo deberá volver a la Cámara de Senadores para que obtenga su sanción definitiva y se transforme en ley. (Comisión Provincial Por la Memoria - Informe Anual 2011)

intención de diferenciar las problemáticas hasta el momento fusionadas en base al principio del “peligro moral y material” propio de la ley de patronato. **3) Desinstitucionalización:** las leyes expresan la finalidad de evitar la institucionalización de niños -respuesta estatal recurrente en el antiguo modo de proceder- para dar paso a otras instancias, principalmente el fortalecimiento de la familia, la permanencia en el entorno social y la integración en la comunidad. **4) Adecuación institucional:** reasignación de competencias y funciones. Se modifican instituciones existentes y se crean nuevas, tanto a nivel Provincial como Municipal. Se asigna a éstos últimos un rol primordial en la atención de la infancia. **5) Reorganización territorial y descentralización:** se instala la tendencia de que las diferentes problemáticas encuentren respuesta en el ámbito comunitario y por lo tanto se acrecienta la descentralización de los organismos estatales. **6) Co-responsabilidad:** se explicita la injerencia que deben tener todos los actores sociales sobre la problemática de infancia. Paralelamente, se intentan modificar las prácticas de derivación instauradas, exigiendo un trabajo conjunto y participativo de las instituciones responsables (Lescano, 2008: 5).



## **Presentación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños**

La ley 13.298 en su Artículo 14 define al Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (SPPDN) como un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial y municipal, con el objetivo de promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños. El Artículo 15 define que las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños serán implementadas mediante una concertación de acciones de la provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez. Esta nueva concepción de política pública ubica al niño, su familia y comunidad en el centro de la escena. El SPPDN desconcentra funciones y recursos en los poderes locales (municipios) a través de procesos de corresponsabilidad entre los diferentes actores e instituciones sociales abocados al abordaje de la niñez.

Concibe que la resolución de los problemas deba darse en el espacio territorial donde la situación acontece y supone por lo tanto una gestión centrada en mejorar la capacidad de respuesta del Estado y la Sociedad Civil en el ámbito local, en cada territorio. La nueva normativa dispone que no se podrá, bajo ninguna circunstancia, disponer la separación de un niño de su grupo familiar por cuestiones de pobreza. Por lo tanto, la ley no solo plantea un cambio estructural en relación a la concepción de los derechos de los niños y sus familias, sino que también supone giro de 180° en la manera de diseñar e implementar las políticas y programas.

El SPPDN se inscribe en el marco de una política pública desconcentrada territorialmente y se organiza a través de transferencia de recursos, de capacidad de gestión, competencia legal y responsabilidades compartidas.

La implementación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño/a y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires, (SPPDN) requiere un profundo proceso de readecuación institucional, resignando competencias a los distintos poderes del Estado en sus diferentes niveles, y de las representaciones y prácticas de los operadores involucrados así como de la ciudadanía en general a fin de tener plena vigencia.

En la base del nuevo Sistema se encuentra la obligación del Estado en sus distintos niveles -nacional, provincial y municipal- de garantizar las condiciones para que sean efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes a lo largo de todo su crecimiento: derecho a la vida, salud, alimentación, educación, a la identidad, seguridad social, deporte y recreación, participación ciudadana, libertad de expresión,

convivencia familiar y comunitaria, entre otros. Ello implica el diseño y aplicación políticas públicas integrales y universales con participación de los distintos actores sociales que intervienen en su desarrollo.

Este marco normativo se propone evitar la judicialización directa de casos en los que exista vulneración de derechos económicos, sociales y culturales. La institucionalización de niños se prevé solo como última instancia posible y por un tiempo acotado. Este punto de fundamental relevancia, implica además la reconversión de los históricos mega institutos punitivo-asistenciales en función del nuevo esquema.

La SSNyA, autoridad de aplicación de la ley, desconcentra funciones en las regiones del Ministerio de Desarrollo Social, conformándose para ello los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos los cuales a su vez coordinan el funcionamiento de los Servicios Locales municipales.

**El rol de los municipios y de la sociedad civil:** En este nuevo marco los municipios y la comunidad deberán tener incidencia directa en las políticas de niñez de sus distritos en el marco de lo que sería una “gestión asociada”. En relación al vínculo con la sociedad civil, se direccionan las acciones hacia mayores procesos de cogestión, vinculados a lo local.

Respecto a los actores responsables del cumplimiento de derechos se invoca a la figura de la corresponsabilidad, redefiniendo las responsabilidades del Estado, de la Familia y de la sociedad Civil. Además las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños. Con tal objetivo la provincia convoca a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito local.

En este marco es fundamental la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez. Dichas organizaciones podrán ser participes generando dispositivos de atención a la infancia y adolescencia tanto en el proceso de restitución de derechos vulnerados, como en el diseño e implementación de actividades de promoción. Las organizaciones comunitarias cumplen un rol de acompañamiento, acogimiento y/o fortalecimiento en el territorio local. Además las organizaciones de la sociedad civil<sup>67</sup>, junto con universidades y otras instituciones

---

<sup>67</sup> Muchas veces las OSC's locales también actúan ejerciendo presión para que el municipio adhiera al convenio y cree los dispositivos para atención a la infancia. Recordemos que las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un

deberán ser convocadas a constituir y participar del Consejo Local<sup>68</sup>, órgano cuyo objetivo central es diseñar el plan de acción local para la infancia.

La normativa actual indica que los municipios deben ser convocados a firmar convenio con la provincia a fin de adherir formalmente al sistema y constituir los Servicios Locales en base a distribución presupuestaria de los fondos transferidos por la provincia. Si bien en principio la decisión de adherir al convenio quedaría supeditada a las autoridades municipales, quebrándose así la lógica de universalidad del sistema, hay que considerar que los preceptos de la ley son de orden público y están en el marco de la normativa nacional e internacional.

### **Unidades Técnico-operativas: Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos.**

La ley indica que en cada municipio la autoridad de aplicación deberá establecer órganos desconcentrados denominados “**Servicios Locales de Protección de Derechos**”. Estos Servicios Locales (SL) de asistencia directa a la infancia y adolescencia, son unidades técnico operativas y están formados por equipos interdisciplinarios cuyo objetivo es facilitar al niño que tenga amenazados o violados sus derechos, logre acceder a planes y programas disponibles en su comunidad. En todos los casos la actuación del SL será a modo de resolución alternativa de conflictos, y con pleno consenso de las partes involucradas, no pudiendo tomarse decisión coercitiva alguna.

La posibilidad de no crear los Servicios Locales (que reemplazan en sus funciones de intervención sobre la infancia a los ya derogados Juzgados de Menores) es factible de hecho, en tanto la Ley 13.298 no prevé la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los municipios sino un mecanismo de adhesión por convenio con la provincia y posterior ratificación por vía de ordenanza municipal. Esta particularidad deviene en que varios municipios, aún luego de cuatro años de vigencia de la ley, no hayan creado las instancias institucionales formales de nivel elemental para la atención a la niñez, una vez desjudicializadas las intervenciones por problemáticas sociales.

Según el Informe Anual de la Comisión Provincial Por la Memoria 2011, para fines del año 2010 había 28 municipios bonaerenses que no habían celebrado el convenio de

---

rol central en el proceso de diseño de la normativa actual así como para que sea finalmente sancionada y puesta en vigencia.

<sup>68</sup> Formado por representantes del Ejecutivo Municipal, ONG's, Organismos de DDHH, Universidades. Representantes de niños, adolescentes y familias. Se han creado solo en algunos municipios, principalmente por iniciativa de organizaciones de la Sociedad Civil.

adhesión<sup>69</sup>, esto representa el 20% de los gobiernos locales que no han formalizado su sistema con arreglo a la normativa vigente.

Si bien para ese año sólo existen 106 distritos con Servicios Locales formalmente constituidos, en la totalidad de los municipios bonaerenses existe algún tipo de área relacionada con la atención a la infancia, aunque sus dotaciones de recursos humanos, técnicos y territoriales registran importantes diferencias, exhibiendo desarrollos locales disímiles, que marcan profundas desigualdades en el acceso a la restitución de derechos según la zona de residencia.

Considerando todas las oficinas de atención a la infancia, se trate de Servicios Locales o Direcciones de Infancia u otras, y aún en su heterogénea capacidad de atención y recursos (algunas sólo tienen existencia virtual o cuentan con 1 ó 2 profesionales<sup>70</sup>), se contabiliza para ese año un total de 196 oficinas de atención a la infancia en los 134 municipios de la provincia. Si se realiza el ejercicio de comparar la cantidad de oficinas de atención a la infancia (todas las modalidades) en relación a la cantidad de población se advierte la complejidad de la situación (Informe CPM 2011).

### **Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos**

La reglamentación de la ley 13.298 (Decreto 300/05), crea los **Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD)** que complementan regionalmente cada uno de los Servicios Locales, coordinando o apoyando su tarea, asumiendo la representación política de la autoridad de aplicación en el territorio. Los SZPPD se crean disolviendo las antiguas delegaciones departamentales de la ex Subsecretaría del Menor. Cada Servicio Zonal coordina las acciones de varios Servicios Locales bajo su jurisdicción o los suple en caso de no estar creados. Es de destacar que en principio se previó la creación de 25 Servicios Zonales en correspondencia con las regiones educativas y luego del primer cambio de gestión en la SSNyA a fines del año

---

<sup>69</sup> De los 28 municipios, 13 corresponden al Gran Buenos Aires y 15 al resto de la provincia, es decir, el 54% de los 24 municipios del conurbano no han realizado el convenio y/o posterior ratificación por ordenanza municipal mientras que en el resto de la provincia (110 municipios) el 14% no lo ha celebrado. Dichos municipios son: a) Conurbano: Florencio Varela, Tres de Febrero, Quilmes, Ezeiza, San Fernando, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Vicente López, San Isidro, Berazategui, San Martín, Merlo. b) Resto de la Provincia: La Plata, Ensenada, Chascomús, Mar Chiquita, General Paz, Castelli, Tordillo, General Guido, General Lavalle, Pila, Trenque Lauquen, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Puan, General Villegas. En los restantes 106 municipios bonaerenses, al estar adheridos a la ley, se han creado Servicios Locales algunos con escasas oficinas de atención a la infancia (en algunos casos de existencia cuasi virtual o propia de modelos tutelares de intervención que solo fueron rebautizadas como Servicios Locales) junto con otros municipios donde la situación reviste otras características, de menor desarreglo.

<sup>70</sup> Según indica el documento denominado *"Balance y perspectivas sobre la implementación de la ley 13.298 y 13.634 en la provincia de Buenos Aires"* publicado a fines de 2010 por el Foro por los Derechos de la Niñez de la PBA "Uno de los problemas que se plantea desde los municipios, incluso de los que pusieron en marcha varios Servicios Locales, es el financiamiento de sueldos de los profesionales que conforman los equipos técnicos distritales. El hecho de que los cargos no sean concursados (por oposición y antecedentes) como exige la ley, conlleva designaciones basadas en criterios tales como el reacomodo de personal municipal, el otorgamiento de "favores políticos", la contratación precaria de profesional no idóneo para desempeñar una tarea tan compleja como la que se presenta cotidianamente. A ello se suma una falta de capacitación constante que repercute de manera directa en la restitución de derechos vulnerados".

2009, pasaron a tener correspondencia con los Departamentos Judiciales. Esto no es un dato menor ya que puede leerse como un corrimiento de la articulación con el área de educación en pos del fortalecimiento con Poder Judicial.

Actualmente existen 22 Servicios Zonales: Almirante Brown, Azul, Bahía Blanca, Dolores, General Pueyrredon, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mercedes, Moreno, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, Roque Pérez, San Isidro, San Martín, San Nicolás, Tandil, Tranque Lauquen, Zárate.

Los dispositivos denominados “**Casas de Abrigo**” dependen de los Servicios Zonales y funcionarán como lugares de alojamiento provisional de niños y jóvenes con conflictos familiares. Actualmente son 23 las Casas de Abrigo dependientes de la SSNyA.

### **Financiamiento**

La asignación presupuestaria prioritaria es una de las manifestaciones del interés superior del niño en políticas públicas. La desconcentración obliga al Estado Provincial a financiar la política pública en todo el territorio de la provincia, independientemente del compromiso subsistente de los gobiernos locales. Con el fin de garantizar el financiamiento permanente del Sistema la PBA deberá destinar al menos el 50% del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (que creó la ley 13.163 y decreto 609/04) para fortalecer las políticas de niñez en el ámbito municipal. En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Social podrá, mediante convenios con los municipios, transferir dichos recursos de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social que combina el NBI y otras variables socio-económicas y demográficas, por lo que el monto no será fijo, sino que variará mensualmente.

De todas formas cada municipio, además de los fondos recibidos por la provincia para tal fin, está atravesado por diferentes situaciones sociales, demográficas financieras etc. y cuenta con disímiles recursos técnicos. A su vez la sociedad civil se constituye con lógicas diferentes en cada territorio, con lo cual cada municipio además de contar con los recursos provinciales, se organiza en base a recursos locales específicos, (materiales y simbólicos), a la hora de implementar el SPPDN.

Como se expresó anteriormente, a más de cuatro años de la puesta en vigencia de la Ley 13.298, aún hay varios municipios que no han firmado el convenio y muchos que luego de haber suscripto (e incluso ratificado vía ordenanza municipal la adhesión a la ley) comenzaron a percibir los Fondos de Fortalecimiento Financiero, a pesar de que han creado los servicios locales o los mismos no son suficientes ni acordes a la cantidad y distribución de la población, limitándose a cambiar la denominación de



alguna oficina municipal sin dotarla del enfoque de derechos ni de los recursos necesarios a tal fin.

### **Presupuesto**

En cuanto al presupuesto asignado por la PBA, no fue posible conseguir datos oficiales provenientes de la SSNyA. A fin de poder representar tal situación se hará referencia a los datos obtenidos de un mimeo realizado por la Mg. Ana Laura López (2012) quien toma como fuente el Boletín Informativo de la Subsecretaría de Coordinación Económica (Año 7, Nro. 59) de Diciembre de 2011. En dicho documento indica que el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental ha transferido solo para la parte de asistencia social (80%) durante 2011 un total de \$ 270,3 millones (un promedio de 22.5 millones mensuales), cifra que para el 2010 alcanzó los \$ 230,7 millones. Es evidente que este incremento del 17% alcanza apenas a cubrir el aumento de los costos por vía de la inflación de precios y los ajustes salariales compensatorios, con lo cual no puede verse como un incremento relativo en términos de la proporción de recursos asignados, lo cual no permite apreciar un cambio significativo para el período interanual.

A su vez dicho documento exhibe que el presupuesto general de la provincia, en materia de “Seguridad” se incrementó el 30% en 2012 (8.465.989.547) respecto de 2011 (6.482.781.741) mientras que el incremento en el Ministerio de Desarrollo Social en 2012 (3.910.215.300) fue solo del 23% respecto del año 2011 (3.159.788.000) -es decir un 7% menos que el aumento asignado para el área “Seguridad”.

Se desprende también del mimeo citado que “los componentes del presupuesto provincial que remiten de algún modo a niñez y adolescencia (aunque existan otros que en forma directa, indirecta o confluyente atiendan a dicha población) **del presupuesto 2012 son:** ACO 0001 - NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (PRG 1-2-3-4) con 88.074.971 millones, PRG-0001 - PROGRAMAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA con 201.217.985, PRG-0002 - ATENCION DE NIÑOS Y ADOLESCENTES - SERVICIOS ZONALES con 100.576.275 millones, PRG-0003 - SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL con 70.628.313 millones y PRG-0004 - CAPACITACION INSTITUCIONAL COMUNITARIA con 16.979.985. Esto indica que si bien todos los rubros asumen un incremento de entre el 40% y el 50% entre los años 2010 y 2011, revirtiendo la tendencia decreciente en cifras absolutas que se otorgaron en el período 2009-2010, estos mayores volúmenes monetarios en términos absolutos deben verse condicionados por los ajustes inflacionarios y salariales que reducen sustantivamente su capacidad operativa. Tomando solo los 4 programas referidos (PRG-0001 al 0004) como el 100%, se observa una masa de 389.402.558 millones

que se distribuyen en el 52% para el PRG 0001 (Programas de Niñez y Adolescencia), el 26% para el PRG 0002 (Servicios Zonales), el 18% para el PRG 0003 (Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil) y el 4% para el PRG 0004 (Capacitación Institucional Comunitaria)”.

En el año 2011 se puede visualizar un avance en materia presupuestaria generado con la **Resolución 371/11 del Ministerio de Desarrollo Social** en la cual se resolvió (Art 1): “Aprobar el protocolo de Convenio Marco y el Marco Operativo, a suscribir con los municipios del territorio provincial, destinados a consolidar el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, mediante el fortalecimiento e implementación de Servicios Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (...)”. Dicho convenio marco<sup>71</sup> establece la obligación de la provincia con el municipio firmante para generar una Casa de Abrigo y su sostenimiento mensual en cada jurisdicción, y un aporte extraordinario de recursos por única vez, todo ello sometido a control de cuentas y ejecución por parte de la provincia.

En dicho informe se concluye que si bien esta nueva resolución en principio resulta significativa para dotar de transparencia la utilización de los recursos y fortalecer la consolidación del sistema, no define en función de que parámetros se designarán los montos transferidos a cada municipio, así como tampoco que parámetros de población en situación de vulnerabilidad se tomarán para definir cuantos Servicios Locales deberán crearse en cada distrito, que cantidad de profesionales deberán asignarse a los mismos, etc., cuestiones sobre las que se deberá realizar un proceso de monitoreo permanente a fin de visualizar su real impacto a nivel local y provincial ya que, a casi un año de su firma, aun no se publicaron datos que permitan dimensionar su alcance.

### **Órganos de coordinación, diagnóstico y control**

La ley prevé la conformación bajo la órbita de la SSNyA de tres órganos fundamentales con funciones de coordinación, diagnóstico y control de las políticas públicas para la niñez: La Comisión Interministerial, el Observatorio Social de Niñez y el Defensor de los Derechos del Niño.

La **Comisión Interministerial** “es una instancia de coordinación para designar, regular y definir funciones de las distintas áreas en la implementación del Plan de Acción Interministerial”. A través de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las diferentes áreas, se pone en evidencia que la Comisión Interministerial realizó una

---

<sup>71</sup> El mismo consta de un anexo en el cual se presenta un convenio modelo entre la provincia y los municipios en los que según reconoce la fundamentación de la resolución, dada la incapacidad de los recursos actualmente transferidos por la provincia a los municipios, la primera se compromete a concretar fondos para contratar profesionales que compongan los equipos técnicos de los servicios locales, quienes deberán ser seleccionados por terna y evaluación por los municipios, de igual manera respecto de operadores de calle, del acceso y el montaje/soporte técnico al REUNA.

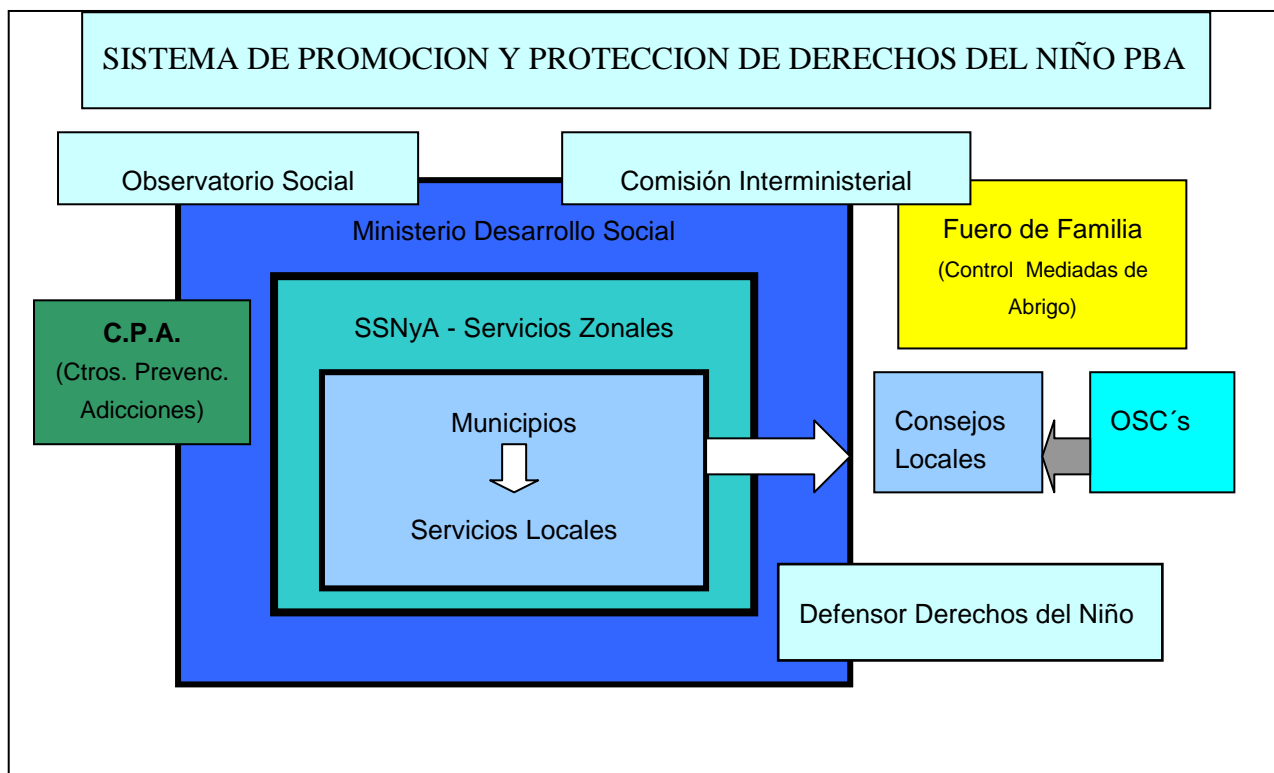
pocas reuniones al inicio de cada nueva gestión de la Subsecretaría (actual Secretaría), y en la actualidad se visualiza como una instancia que esta prácticamente desactivada y no cumple con su objetivo inicial.

Otro órgano previsto es el **Observatorio Social de Niñez y Adolescencia** que se diseñó como un cuerpo integrado por representantes de iglesias con diferentes credos, universidades y representantes de la sociedad civil (OSCs) con trabajo territorial en niñez. La función del Observatorio es el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de los derechos del niño, relevar indicadores a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de esos derechos y proponer nuevas medidas para efectivizar las políticas públicas vinculadas con la niñez, debiendo presentar informes trimestrales sobre el seguimiento y control de las políticas públicas. En el momento de relevamiento de datos el Observatorio Social se encontraba iniciando el proceso de conformación.

**Defensor de los Derechos del Niño.** Es concebido como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social cuya misión es la defensa, promoción y protección de los derechos del niño, frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial, municipal o de cualquier integrante del SPPDN. Al cierre de esta investigación dicho órgano todavía no se había conformado<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Es importante mencionar que en legislatura provincial se presentaron dos proyectos que proponen crear esa figura por fuera del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Uno de los proyectos pertenece al ex diputado de la Coalición Cívica Héctor Piemonte, el otro a la ex diputada Valeria Amendolara, justicialista. Ambos trasladan la órbita del Defensor a la Legislatura (y por ende su selección estaría en manos de la comisión bicameral), mientras que el Decreto 300/05 lo prevé el ámbito ministerial. Esta modificación propuesta se orienta a aportar a la transparencia, relevancia y posibilidades de acción del Defensor al quitarlo de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al que debe controlar.



### Caracterización del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia de Buenos Aires

El Sistema Penal Juvenil adecua el derecho interno a la Constitución Nacional y a la normativa internacional ante la necesidad de diferenciar las problemáticas asistenciales de las penales, cuestión que el Patronato no distinguía. El SPJ está destinado a jóvenes de 16 a 18 años en situación de conflicto con la ley penal. La normativa dispone que los jóvenes deben ser abordados en función de la capacidad progresiva conforme a su desarrollo psico-físico, es decir, supone que sus actos generan ciertos grados de responsabilidad. Responsabilidad que los subjetiviza y les permite acceder a la categoría de ciudadanos, gozando en consecuencia de las garantías constitucionales, acceso a la justicia, trato igualitario y prioritario en relación a todos los derechos. Para ello el Sistema Penal Juvenil ofrece las garantías de un debido proceso en el marco del derecho penal y procesal penal, con los principios de legalidad y oportunidad. Dicha normativa plantea que se deberá establecer un sistema interdisciplinario e intersectorial, que permita a quién se le imputa la comisión de un hecho que la ley considera delito, acceder a los medios más adecuados para asumir

su responsabilidad y comprometerlo al cumplimiento de medidas socioeducativas<sup>73</sup> que prevé la ley mencionada.

En este marco la privación de la libertad o reclusión en un Centro Cerrado deberá ser una medida excepcional, dado que de conformidad con las normativas internacionales y basándose en numerosas investigaciones empíricas, se hace evidente que el aislamiento de una persona en etapa de formación, lejos de promover cambios positivos, contribuye a su desarraigo y des-socialización.

En principio debemos distinguir claramente los dos planos en los que se centra este Sistema que son los siguientes; el **Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (FRPJ) -en la órbita del Poder Judicial-** y el **Sistema de la Responsabilidad Penal Juvenil -en la órbita del Poder Ejecutivo-** concretamente de la Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ambos órganos son complementarios.

**En el ámbito del Poder judicial (FRPJ)** el nuevo sistema elimina los antiguos Tribunales de Menores<sup>74</sup> los cuales fueron reemplazados por Juzgados de Garantías del Joven y de Responsabilidad Penal Juvenil.

**El Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil<sup>75</sup>** reemplaza a los Tribunales de Menores que antes de la reforma tenían competencia tanto en causas asistenciales como penales. En dicho Fuero judicializan conflictos con la ley penal.

Bajo la doctrina de Patronato en el marco de la Ley 10.067 cada departamento judicial -en total 18 en la provincia, igual que actualmente- contaba con una Asesoría de Menores e Incapaces<sup>76</sup> que concentraba en una sola figura -el Asesor de Menores- las tareas de investigación y “defensa” -ya que no existía la figura del fiscal ni del abogado defensor para este Fuero- sumado a potestad de del juez de disponer tutelarmente de los menores hasta su mayoría de edad. “Sin dudas, este modo de “administrar justicia” fue el aspecto más criticado en términos de restricción de garantías procesales, máxime luego de la reforma judicial procedimental de 1992, que solo se aplicó para las causas de adultos. Para los adolescentes, se continuó utilizando un código de procedimientos fuera de vigencia, vetusto y retrogrado jurídicamente, (ley 3.589 conocido como Código de Jofré), que era el único cuerpo normativo que procedimentalmente podía encuadrar con los lineamientos del Decreto Ley 10.067” (López, A 2010:160)

---

<sup>73</sup> En los apartados siguientes se retomará la cuestión de las medidas judiciales.

<sup>74</sup> Previo a la sanción de la nueva ley los “Tribunales de Menores” tenían competencia tanto en causas penales como asistenciales. Se componían por un juez, un secretario, un equipo técnico-profesional propio compuesto por trabajador social, médico y psicólogo, auxiliares letrados y empleados administrativos.

<sup>75</sup> El Fuero Penal Juvenil se complementa con el código de procedimiento penal (Ley 11.922) de la provincia de Buenos Aires.

<sup>76</sup> Dependientes de la Procuración de la SCJPBA -Ministerio Público-

El artículo 18 de la ley 13.634 establece que el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil estará integrado por: Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal; Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil; Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil; Juzgados de Garantías del Joven y Ministerio Público del Joven.

Los Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil que se conformaron progresivamente en los 18 departamentos judiciales, están integrados por un juez, un secretario, un auxiliar letrado y empleados administrativos.

Los Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil se conformarán ad-hoc, para casos de delitos considerados graves (homicidio, abuso sexual, privación ilegítima de la libertad, y secuestro) y estarán compuestos por tres jueces de Responsabilidad Penal Juvenil del mismo departamento judicial o en caso de no ser suficientes se completarán con Jueces de Garantías del departamento judicial correspondiente.

El Ministerio Público del Joven<sup>77</sup> interviene bajo dos nuevas figuras: el Fiscal del Joven y el Defensor del Joven. En este nuevo marco se deberá garantizar una investigación a cargo del Fiscal<sup>78</sup> del Joven, mientras que la defensa técnica estará a cargo de un Defensor del Joven, otra figura nueva para el Fuero quien oficia de asistencia letrada. La Ley 13.634 dispone en Artículo 31 que los Agentes Fiscales y Defensores Oficiales Penales del Joven, tendrán las mismas funciones atribuidas por los artículos 17, 21 y 22 respectivamente de la Ley N° 12.061 y modificatorias, con la especificidad de serlo respecto de niños. Estos funcionarios se constituyeron, a decir de López (2011: 161) como los “nuevos” del sistema, ya que son considerados como la “nueva generación judicial” cuyas formaciones académicas se encuentran más alineadas con la matriz jurídico- conceptual de la ley 13.298 (a diferencia de los que sucede con la mayoría de los actores históricos del sistema).

Estas dos nuevas figuras -Fiscal y Defensor- marcan una ruptura con el sistema anterior, ya que en el nuevo marco se le deberán otorgar al joven las debidas garantías procesales.

Además cada departamento judicial deberá contar con un Cuerpo Técnico Auxiliar único, (dependiente del Cuerpo Técnico Pericial de la provincia) cuya finalidad es asistir profesional y exclusivamente, tanto a los órganos jurisdiccionales como a los del Ministerio Público que intervengan en el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil. Dichos cuerpos interdisciplinarios están integrados por médicos, psicólogos y

---

<sup>77</sup> Antes se concentraba en una sola figura, el Asesor de Incapaces, que cumplía la doble y contradictoria función de juez y fiscal.

<sup>78</sup> El Fiscal es quien deberá iniciar una Investigación Penal Preparatoria (IPP) en caso de una denuncia o aprensión policial a una persona menor de edad solicitando una medida cautelar a el Juez de Garantías, además es quien instruye la investigación del hecho imputado, acusa y solicita el monto de condena durante el juicio en caso de elevarse la causa a la instancia de enjuiciamiento.

trabajadores sociales, y se conformaron mayormente con los recursos humanos que integraban los planteles técnicos de los Tribunales de Menores.

Por la resolución 806/09 la SCBA creó la “Comisión para el seguimiento del Funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil” a fin de instrumentar el análisis y evaluación del desarrollo del Fuero en su etapa inicial (durante el primer año de implementación) y fortalecer el sistema. Dicha comisión estaba integrada por los titulares de las Secretarías Penal, Asuntos Institucionales y Planificación de la SCJPBA, conjuntamente con las Secretarías de Estrategia Institucional y de Política Criminal y un Abogado Relator de la Procuración General.

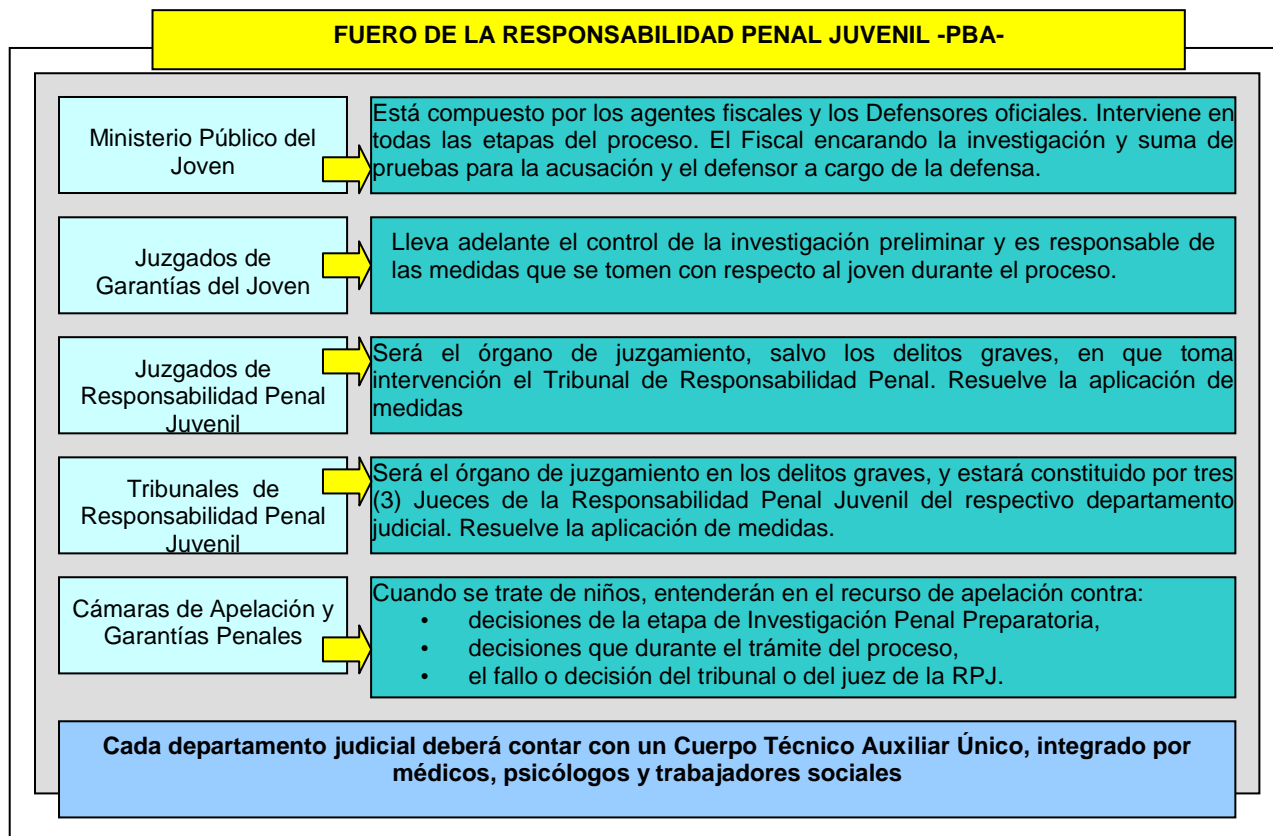
El 19 octubre de 2010 dicha comisión presentó a la Procuradora de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires un informe en el cual, además de detallarse las actividades llevadas a cabo por dicha comisión (solicitud de informes a los Fueros de las diferentes jurisdicciones, asesoramiento a profesionales desde la Asesoría Pericial) se puntualizan las principales dificultades que observaron durante el primer año de implementación del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil entre las cuales se destacan aspectos relativos a: Revisión de los proyectos de reforma de la Ley 13.634 los cuales deberán estar fundados en relevamientos apoyados en datos estadísticos y de campo; Procedimiento a seguir en los procesos que impliquen imputados mayores y menores de edad; Cuestiones vinculadas a las audiencias orales del Fuero<sup>79</sup>; Necesidad de organizar los Equipos Técnicos y de coordinación con los restantes actores del Fuero; Fuerte preocupación por la precariedad de los establecimientos<sup>80</sup> cerrados de detención creados por el Poder Ejecutivo; Actuaciones Judiciales de Habeas Corpus en las que se han adoptado medidas que no fueron implementadas por el Poder Ejecutivo; Disparidad de criterios de los magistrados en cuanto a la adopción de Medidas de Seguridad restrictivas a la libertad ambulatoria (Art. 64 ley 13. 634); Necesidad de actividades de capacitación y fortalecimiento y seguimiento del Fuero; Falta de Centros de Salud adecuados para el tratamiento de niños y jóvenes con patologías psiquiátricas; Ausencia de un Centro especializado para el alojamiento de jóvenes mayores de 18 años; Necesidad de relevamiento y análisis de Jurisprudencia del Fuero y dificultades de ingeniería normativa derivados de la inconsistencia entre los paradigmas de la legislación nacional y la local.

---

<sup>79</sup> Ante lo cual plantean la necesidad de “realización de capacitaciones y talleres para desarraigar prácticas negativas como así también la adopción de políticas por parte de la Procuración general y de la Suprema Corte de Justicia orientadas a estandarizar dinámicas eficaces y eficientes de trabajo y de un Registro que resguarde y protocolice las copas de las grabaciones de audiencias para despejar todas las dudas en términos de autenticidad y legalidad” (Folio 594).

<sup>80</sup> Entre las principales dificultades destacan: la precariedad de la infraestructura edilicia; carencia de centros en diversos departamentos Judiciales con las consecuencias negativas que acarrea; falta de actividades recreativas y educativas; falta de personal especializado, instalaciones y programas para jóvenes con problemas de adicciones; superpoblación; alojamiento en un mismo centro de jóvenes de edades y situaciones procesales diferentes.

Como se verá en el capítulo siguiente, a casi cuatro años de la implementación del Fuero vemos que persisten prácticamente todas las dificultades señaladas por la comisión de seguimiento e incluso se han sumado otras.



Por su parte, el **Sistema de la Responsabilidad Penal Juvenil** en la órbita del **Ejecutivo provincial**, a través del Ministerio de Desarrollo Social crea mediante Resolución 127/07 los dispositivos institucionales del Sistema Penal Juvenil, que funcionan bajo la órbita de la SSNyA los cuales se describen en el apartado siguiente. Según indica la presentación virtual del MDS, los destinatarios de esos dispositivos son jóvenes menores de 18 años en conflicto con la ley penal.

### **Adecuación de las áreas y dispositivos de la SSNyA**

A partir de la puesta en vigencia de la nueva normativa el Estado provincial y los municipios debieron comenzar a readaptarse al nuevo sistema para la niñez. Para ello, el Poder Ejecutivo emitió una serie de decretos y resoluciones<sup>81</sup> que disponen el cambio de funciones de los operadores del antiguo sistema de Minoridad y la creación

<sup>81</sup> Entre los más significativos se encuentran el Decreto 300/05 MDH; Decreto 282/07 MDS; Decreto 151/07 MDH; Resolución 172/07 MDH; Resolución 166/07 MDH. Decreto 44/07 MDH; Decreto 282/07 MDH.



de nuevos órganos y dependencias para la aplicación del sistema. En este marco la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (ex Subsecretaría Minoridad y actual Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) la es la Autoridad de aplicación de la ley, como lo era también en la época del Patronato.

Según la pagina oficial de la SSNyA del año 2011, para las situaciones que requieren tratamientos específicos y medidas de protección especial, la provincia cuenta con 12.500 plazas en 680 ONGs, entidades privadas y hogares oficiales, además de 840 camas de internación vinculadas a adicciones, salud mental y discapacidad, mediante convenios con Clínicas y ONGs especializadas.

Dicha Secretaria se compone por cuatro grandes áreas (Direcciones Generales Provinciales):

1) **Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño** (ex - asistenciales) con dos direcciones de línea: Dirección de Coordinación de Servicios Zonales y Locales y Dirección de Gestión y Asistencia Técnica. 2) **Dirección Provincial de Coordinación de Programas** (ex Dirección de Hogares y ONGs) con dos direcciones de línea: Dirección de Programas de niñez y adolescencia y Dirección de Programas Con vivenciales 3) **Dirección Provincial de Planificación y Capacitación**, con su respectiva Dirección de Capacitación institucional y comunitaria. 4) **Dirección Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil -DCSPJ- (ex Dirección Provincial Tutelar)**; con dos direcciones de línea: Dirección de Institutos y Dirección de Medidas Alternativas. Asimismo de la Subsecretaria dependen directamente dos áreas: Gabinete y Dirección de Control de Aplicación de Normas Para la Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia. Los objetivos misiones y funciones de estas direcciones se detallan en el Decreto ministerial 282/07.

Las instituciones destinadas a la detención<sup>82</sup> de niños y jóvenes menores de edad en la PBA, al igual que las destinadas a la atención ambulatoria para jóvenes en conflicto con la ley (Centros de Referencia) se nuclean bajo la **Dirección de Coordinación de Responsabilidad Penal Juvenil**. Según plantean las disposiciones vigentes la misión de esta dirección provincial es ejecutar y/o desconcentrar la ejecución de los programas, servicios y medidas restrictivas de la libertad en los municipios; ejecutar los programas, servicios y medidas de privación de libertad; acreditar las entidades no

---

<sup>82</sup> La excepción es el Centro Cerrado La Matanza, institución re-inaugurada en el año 2011 para alojar a la población de jóvenes entre 18 a 21 años que procedan de otros centros cerrados de la SSNyA. Dicha institución tiene la particularidad de ser co-gestionada con el Servicio penitenciario Bonaerense que según el esquema planteado se ocupa de la cuestión de "seguridad" mientras que el aspecto "tratamental" esta a cargo de la SSNyA.

gubernamentales dedicadas a la ejecución de los programas, servicios y medidas de responsabilidad penal juvenil; promover la formación de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social en la prevención y abordaje del delito juvenil, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños infractores, orientándolas y asesorándolas. Además prevé fijar las pautas de funcionamiento y de supervisión de los establecimientos y/o instituciones públicos y/o privados y/o personas físicas que realicen acciones de prevención del delito juvenil, y de ejecución de medidas restrictivas de la libertad. Para ello se anuncia en el Decreto 282/07 que debe reestructurar las instituciones tutelares actuales en base a los principios de la responsabilidad penal juvenil. Los dispositivos dependientes de esta dirección que se disponen a tal fin son las siguientes:

**Centros de Recepción:** son establecimientos de **régimen cerrado**, para el cumplimiento de detención y de **medidas preventivas de privación de libertad** ordenadas por los Tribunales en el marco de un proceso penal. Recepcionan en primera instancia a los jóvenes aprehendidos (imputables o inimputables) por disposición judicial comunicada por oficio. Su función es la evaluación de los jóvenes a quienes se haya impuesto una medida judicial cautelar, sancionatoria restrictiva o privativa de la libertad ambulatoria o de seguridad para inimputables. El equipo técnico evaluará a los jóvenes para determinar la institución más adecuada para el cumplimiento de la medida impuesta por la autoridad judicial.

**Alcaldías**<sup>83</sup>: Al momento son tres, de modalidad transitoria con una capacidad de 18 plazas en total.

**Centros de Contención:** son establecimientos de régimen abierto, o régimen de semilibertad (art. 80 ley 13.634) para el cumplimiento de medidas cautelares o sancionatorias restrictivas de la libertad ambulatoria, ordenadas por la autoridad judicial competente.

**Centros Cerrados:** son establecimientos de **régimen cerrado**, para el cumplimiento de medidas privativas de la libertad ordenadas por la Justicia en el marco de un proceso penal.

**Centros de Referencia**<sup>84</sup>: son establecimientos en cada departamento judicial, de atención ambulatoria, para el cumplimiento de medidas cautelares o sancionatorias alternativas a la restricción o privación de la libertad ambulatoria, ordenadas por los tribunales competentes en el marco de un proceso penal seguido a personas menores de edad. Sus funciones son de evaluación, atención y/o derivación de los jóvenes a

---

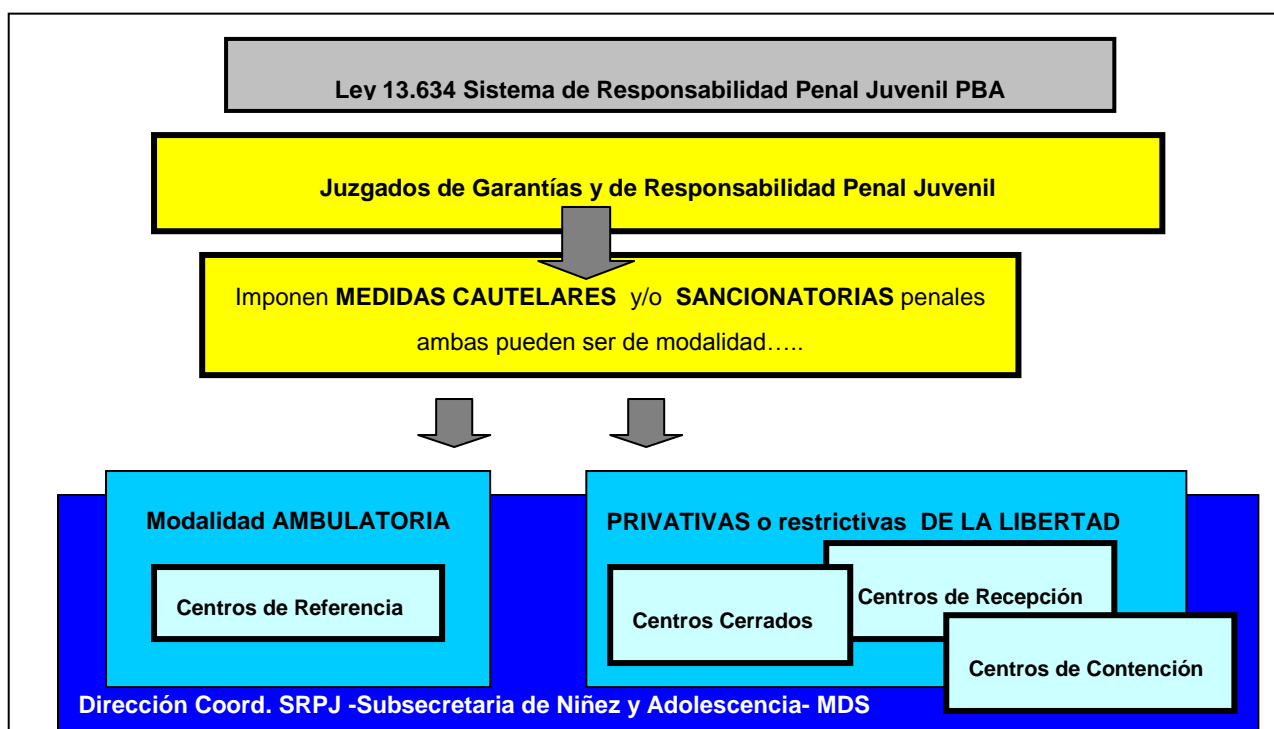
<sup>83</sup> Alcaldía Nuevo Dique (12 plazas), Alcaldía Lugones (2 plazas), Alcaldía Almafuerte (4 plazas), según información de la Dirección de Institutos Cerrados a marzo de 2011. CPM

<sup>84</sup> En el capítulo 6 se analizará en profundidad el caso del Centro de Referencia La Plata.

programas desconcentrados en municipios u organizaciones de la comunidad. Al momento hay veintiún Centros de Referencia<sup>85</sup> constituidos.

Según la página del MDS en concordancia con lo expresado por el Director de SRPJ al momento de la entrevista, para el año 2011 había unos 450 jóvenes privados de la libertad por transgresiones a la ley penal alojados en centros cerrados, 110 en régimen de semilibertad (Centros de Contención) y 2200 con medidas alternativas a la privación a la libertad (Centros de Referencia).

En el capítulo siguiente se dará cuenta de cómo son visualizados estos dispositivos y medidas desde el punto de vista de los propios actores del sistema.



### Servicios terciarizados de Salud: Comunidades Terapéuticas, Clínicas Psiquiátricas y Hogares para niños discapacitados.

La SSNyA ha realizado (bajo la órbita de la Dirección Provincial de Coordinación de Programas) convenios con **“Comunidades Terapéuticas”** cuyo objetivo es el tratamiento de adicciones y con **“Clínicas Psiquiátricas”**, que alojan a jóvenes con causas penales diagnosticados con problemáticas de que requieran una intervención de esta índole. Cabe aclarar que dichas instituciones son privadas y no son exclusivas

<sup>85</sup> Centro de Referencia Azul, Bahía Blanca, Dolores, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Moreno, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes San Isidro, San Martín, San Nicolás, Tandil, Trenque Lauquen, Tres Arroyos y Zarate-Campana.

para jóvenes en conflicto con la ley. Además cuentan con dos instituciones especiales para niños discapacitados denominadas “**Hogares para niños discapacitados**”; una que aborda niños de 5 a 14 años y otra de 15 a 18 años ambas incluyen a niños atravesados por el SPPD y SRPJ.

La SSNyA tiene convenio con una clínica de internación para patologías duales, es decir para personas con problemas psiquiátricos y de adicciones en el municipio de San Pedro.

Cabe aclarar que estas instituciones alojan personas con diferentes situaciones (causas civiles de protección de personas, causas penales, voluntarias, etc.) ya que no son exclusivas del SRPJ, con lo cual las plazas se gestionan en función de la demanda de la SSNyA, y se otorgan a medida que se producen vacantes.

**Comunidades Terapéuticas:** Al momento del relevamiento la SSNyA tenía convenio con 19 Comunidades Terapéuticas. La mayoría de las comunidades terapéuticas<sup>86</sup> se caracterizan por implementar la “modalidad abierta”, es decir, los niños y/o jóvenes que se reciben tratamiento en dicho dispositivo pueden abandonarlo “si así lo desean”, mientras que solo dos CT conveniadas implementan las modalidades cerrada.

La mayoría de estas instituciones se ubican en el conurbano bonaerense y solo unas pocas en el interior de la provincia, con lo cual si se detecta que un joven necesita tratamiento generalmente lo tienen que trasladar a otro distrito, quebrándose el principio de territorialidad. En el capítulo siguiente se retomará esta compleja cuestión del encierro en nombre de la salud.

### **Principales Programas de la SSNyA para el abordaje de niños y jóvenes**

Anteriormente se mencionaron los dispositivos de la SSNyA para el cumplimiento de medidas judiciales (cautelares y sancionatorias) en el marco de un proceso penal que involucra a menores de edad.

La nueva normativa indica que la autoridad de Aplicación debe diseñar, subsidiar y ejecutar programas de promoción y protección de derechos de los niños. Además estipula que la creación de un Sistema Único de Admisión a Programas a fin de unificar criterios y prácticas de abordaje, admisión, derivación etc.

Al momento la SSNyA cuenta con el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia<sup>87</sup> -REUNA- que desde fines del año 2010 se fue implementado en todos

---

<sup>86</sup> Según indica el director de programas actualmente solo dos comunidades terapéuticas trabajan con la modalidad cerrada, es decir es un dispositivo de encierro con la particularidad de abocarse supuestamente al tratamiento de adicciones.

<sup>87</sup> En un informe donde se sistematizan algunos datos del REUNA para el primer semestre de 2011 se destaca que del total de intervenciones ingresadas en el R.E.U.N.A., un 57% corresponde a acciones que se relacionan básicamente

los Servicios Zonales de la Provincia de Buenos Aires. Dicha herramienta, instalada en un servidor oficial de la provincia, tiene por finalidad registrar en forma unificada a todos los destinatarios que sean atendidos por el Estado provincial, los municipios y las organizaciones no gubernamentales, como así también el registro único de entidades no gubernamentales dedicadas a la prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de los niños.

Si bien los usuarios del sistema deberían ser los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de los Derechos, al momento del relevamiento no estaba a disposición de los dispositivos locales. Es de destacar que en dicho servidor se registran principalmente las “Medidas de Protección de Derechos”<sup>88</sup> y “Medidas de Abrigo”<sup>89</sup> adoptadas por los Servicios Locales y/o Zonales.

A fin de poder visualizar mejor el proceso de adecuación programática se realizó un relevamiento de los principales programas de la SSNyA que incluyen entre sus destinatarios a niños y jóvenes en situación de conflicto con la ley penal.

Mediante una entrevista con el Director de Programas de Niñez y Adolescencia (a la que luego se sumó el Director de Hogares Convivenciales) se pudo relevar que, la Dirección Provincial de Programas de Niñez y Adolescencia cuenta en la actualidad con los siguientes programas<sup>90</sup>:

- 1) **Programa de Abordaje Múltiple (PAM)** cuyos objetivos son a) “instrumentar modelos de intervención interdisciplinaria que garanticen el abordaje integral de las

con solicitudes de intervención a otros dispositivos, principalmente a los Servicios Locales, seguido de gestiones de recursos, entrevistas, etc. Mientras que un 38% corresponde a acciones vinculadas específicamente con la adopción de medidas de abrigo y protección. Por último, un 5% se vincula a NNyA institucionalizados bajo otras modalidades. En dicho documento ha quedado evidenciada una tendencia por la cual a lo largo de los años cada vez se adoptan menos Medidas de Protección Simple en relación a las Medidas de Abrigo. En el período analizado la relación es de 91% Medidas de Abrigo mientras que las Medidas de Protección Simple alcanzan el 11%. En cuanto a los motivos por los que se han adoptado medidas de abrigo, se destaca la incidencia de las diversas modalidades de maltrato infantil, ocupando alrededor del 50% del total de las medidas de abrigo adoptadas. En cuanto a las Medidas de Protección, la gran mayoría de las mismas se adoptan por cuestiones de adicciones, y se desarrollan por lo tanto en comunidades terapéuticas, dispositivos que han sido muy cuestionados por los entrevistados.

<sup>88</sup> Cuando la amenaza o violación de derechos del niño proviene del grupo familiar (y no es por condición de pobreza) se solicita la permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud. Estas “**Medidas de Protección**” son herramientas cuya utilidad se define en el marco de una estrategia, pero no son la estrategia en sí. La Medida de Protección requiere un acta acuerdo por escrito firmada por los responsables legales del niño. Es de ejecución en la familia ampliada o en institución. La autoriza el servicio Zonal e Informa al asesor de incapaces.

<sup>89</sup> El artículo 35 inciso h de la ley 13.298, modificada por el artículo 100 de la ley 13.634, establece que cuando se compruebe la amenaza o violación de derechos de un niño, podrá adoptarse “*Con carácter excepcional y provisional la permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, con comunicación de lo resuelto, dentro de las veinticuatro (24) horas, al Asesor de Incapaces y al Juez de Familia competente. El Juez de Familia, deberá resolver la legalidad de la medida. La observancia de la notificación es considerada deber del funcionario público a cargo. Su incumplimiento traerá aparejadas las sanciones disciplinarias y penales correspondientes*” El Decreto 300/05, reglamentario de la ley 13.298, dispone respecto al abrigo: (Art. 35.1. (Inciso h) “*La medida de abrigo tiene como objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos y garantías hasta tanto se evalué la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho a ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño*”. Cuando la estrategia requiere plazos más extensos que el “Abrigo” el Servicio Zonal Solicita al Asesor de Incapaces y éste al Juzgado la “Guarda Institucional” medida que es de ejecución en instituciones.

<sup>90</sup> La descripción de cada uno de los programas se concentra en un breve documento provisto en la instancia de la entrevista por dicho funcionario. En los capítulos siguientes se da cuenta de las percepciones y apreciaciones de los entrevistados acerca de dichos programas.

problemáticas que involucran a niños niñas y adolescentes que atraviesan situaciones críticas o con medidas de protección” b) “Fortalecer a la familia y a la red vincular para la porción y protección de derechos” y c) Promover el fortalecimiento de vínculos familiares, especialmente en los procesos de revinculación familiar”.

- 2) **Programa Servicio de Atención Terapéutica Integral (SATI)** que se subdivide en tres ejes: I) Atención psicoterapéutica ambulatoria de niños hasta los 15 años de edad en situación de vulnerabilidad social y a sus referentes familiares. II) Servicio de Odontología III) Servicio Educativo.
- 3) **Programa Centro Terapéutico Diurno (CTD)** Cuyo objetivo es atender en forma específica a adolescentes y niños sometidos a “alto riesgo social” que presenten trastornos psicosociales que complican su constitución como sujetos. Se implementa bajo la modalidad de talleres terapéuticos de estimulación y trabajo grupal dirigidos a niños y jóvenes de 3 a 18 años de edad en situación de vulnerabilidad social y/o en conflicto con la ley penal.
- 4) **Programa de Sostenimiento de la Crianza “Hogar Evita”**, cuyo objetivo es establecer un andamiaje de sostén y acompañamiento de la maternidad para niños y sus madres o referentes significativos que presenten dificultades en las relaciones vinculares o en la crianza (salud, educación, alimentación, malos tratos)
- 5) **Programa de Servicio de Asistencia Familiar (SAF)** Cuyos objetivos son: “atención de niños y adolescentes con derechos vulnerados y/o en conflicto con la ley penal” y “atención y apoyo familiar”. Las derivaciones se realizan desde el Centro de Referencia y del Servicio Zonal.
- 6) **Programa Centro de Tratamiento y Atención Integral (CETAI)**, cuyo objetivo principal es fortalecer los vínculos familiares y comunitarios interviniendo dentro del esquema que plantea la lógica de promoción y protección de derechos. Se implementa bajo la modalidad de talleres destinados a niños y adolescentes desde los 6 a los 18 años de edad, que se encuentren con derechos vulnerados y/o en conflicto con la ley penal (plástica, gimnasio, teatro, diseño, construcción y educación física).
- 7) **Programa “Barrio Adentro”**, cuyo objetivo principal es formar parte de una red comunitaria que opere en la construcción de estrategias e intervenciones que favorezcan la inclusión social de niños y jóvenes menores de 18 años de edad, en situación de vulnerabilidad social y/o en conflicto con la ley penal y sus grupos de pertenencia, contemplando los distintos niveles de prevención, promoción, restitución de derechos y procesos de responsabilización. Por su modalidad los profesionales operan “in situ” en el ámbito comunitario. Las derivaciones son desde

el Servicio Zonal y del Centro de Referencia. Este programa está asentado en el barrio Altos de San Lorenzo, (localidad del municipio de La Plata) donde hay un alto porcentaje de jóvenes en situación de vulnerabilidad y con problemáticas muy complejas según explica un funcionario del área específica. “Barrio Adentro” tiene la particularidad de intervenir directamente en territorio y además plantea un esquema de articulación con las organizaciones barriales, escuelas, iglesias etc. siguiendo la lógica de territorialidad y corresponsabilidad.

Estos programas se crean con la nueva ley, a partir de que se “desactivan” los macro institutos y la mayoría perduran desde la “transición”. El funcionario entrevistado del área “Programas de Niñez y Adolescencia” relata que cuando asume su cargo (año 2009) los programas ya estaban y no se diseñaron otros nuevos durante los años siguientes. Sin embargo aclaró que progresivamente los fueron actualizando ya que “de hecho todos, excepto Barrio Adentro funcionan en edificios donde antes había institutos y con la mayoría del personal de institutos o empleados de la SSNyA que se tienen que reubicar en algún lado cuando cierran los institutos”.

Respecto a la cantidad de niños que se incluyen en los programas el funcionario entrevistado estima que en cada dispositivo reciben un promedio de entre 30 y 50 chicos por día, aclarando que es un dato que no se maneja desde la dirección, quedando en evidencia que no hay un registro sistematizado a nivel central de los niños que circulan en dichos dispositivos y el desconocimiento de ciertos datos elementales por parte de los funcionarios invita a preguntarse, entre otras cuestiones, como podrán planificar y evaluar las actividades pertenecientes a dicha dependencia.

Al consultar sobre los aportes desde esta dirección para adecuar los programas a nuevo marco normativo el funcionario explica que, cuando él se responsabiliza del área lo primero que hace es “encuadrar a los programas” capacitando al personal para que reconozcan la demanda desde el Servicio Local y Centro de Referencia, ya que antes recibían y aceptaban la demandas directamente del barrio y actualmente los niños y jóvenes ingresan al sistema por el Servicio Zonal de Centro de Referencia y desde allí son derivados, en caso de ser necesario, a los programas específicos.

Es importante destacar que los todos programas provinciales antes mencionados tienen asiento solamente en la Ciudad de La Plata<sup>91</sup>, mayoritariamente en el “casco urbano” (zona céntrica de la ciudad), por ende la gran mayoría de niños y jóvenes derivados a los mismos tienen domicilio en dicha jurisdicción lo cual es lógico considerando que es bastante complejo para los niños y sus familias llegar a dichas

---

<sup>91</sup> Ciudad donde se encontraban la mayoría de los institutos de durante la época del Patronato.

instituciones dado las enormes distancias<sup>92</sup> que deben transitar, incluso para los mismos platenses que viven en barrios alejados del centro. Es evidente que esta situación atenta contra el principio de reorganización territorial y descentralización.

A su vez se evidencia cierta superposición de objetivos entre los diferentes programas y las prestaciones que ofrecen los mismos, sumado a que algunos reproducen la lógica de la institución total ofreciendo el servicios de odontología, médicos, psiquiátricos o educativos con el fin de reasignar funciones al personal que estaba en los institutos. Es así que la lógica del sistema se invierte, creándose estos programas de alcance local en función del personal disponible y no de las demandas territoriales a nivel provincial.

### **Dispositivos conveniados: Centros de Día**

Respecto de la contradictoria situación de concentración de programas en un sola ciudad se ofrecieron explicaciones alusivas a que en el resto de los distritos de la provincia se articula con dispositivos denominados “**Centros de Día**” instituciones (la mayoría OSC’s) convenidas<sup>93</sup> con la SSNyA cuya finalidad es asistir a chicos en “situación de vulnerabilidad o en conflicto con la ley” las cuales ofrecen diferentes tipos de prestaciones. A cada institución conveniada se le asigna un cupo de becas, cuyo monto ronda los 500 pesos mensuales.

A decir de los entrevistados los niños y jóvenes que asisten a un “Centro de día”<sup>94</sup> generalmente lo hacen en contra turno de la escuela y allí realizan diferentes actividades o talleres (apoyo escolar, actividades deportivas, artísticas, acompañamiento u apoyo familiar etc.).

Respecto de los criterios de selección de las OSC para conveniar el funcionario entrevistado explica que dicha modalidad cambió a partir de 2009 ya que antes se seleccionaban las OSC desde la oficina de los directores, mientras que ahora lo hacen los “concedores del territorio”. Los referentes de los Servicios Zonales y Centros de Referencia son quienes seleccionan o proponen las OSC’s en función de las necesidades de los jóvenes de cada territorio y de la oferta que hay en cada barrio o municipio. A tal fin los referentes supervisan las instituciones y se termina conveniando un cupo de becas con aquellas que son acordes a las necesidades territoriales. El cupo de becas se define también según este criterio territorial en el marco de la supervisión anual de los referentes de la SSNyA. Cabe aclarar que, según indica el

---

<sup>92</sup> Distancias no solo espaciales sino también simbólicas que se ponen en juego a la hora de acceder ciertos espacios.

<sup>93</sup> Los convenios son por un año con una renovación “automática” por un año más.

<sup>94</sup> Durante la instancia de trabajo de campo se realizó una visita a una institución que encuadra en lo que es un “centro de día” para entrevistar a sus referentes cuestión que se retomará en el capítulo 6.



funcionario del área, la gran mayoría de los niños que asisten a estos dispositivos - tanto a los programas como a los “Centros de día”- lo hacen a través de los Servicios Zonales.

En cuanto a los motivos por los cuales no llegarían jóvenes derivados del SRPJ explica que “los penales” se manejan directamente con los Centros de Referencia quienes abordan a los jóvenes derivados del FRPJ en el marco de una medida ambulatoria, indicando que desde los CR “generalmente se manejan” con el programa Envión y Envión Volver del MDS, lo cual no se vio en funcionamiento en el caso analizado.

**Programa ministerial “Envión”:** en el año 2010 el MDS comenzó a implementar progresivamente en algunos distritos el programa “Envión” y su variante “Envión Volver” que no dependen de la SSNyA sino directamente del MDS. Dicho programa se basa en la lógica territorial<sup>95</sup>.

El programa Envión<sup>96</sup> se transfiere a los municipios que firman convenio con el MDS, a decir de los entrevistados dicho programa tiene sedes para 100 chicos con un equipo técnico de 6/8 personas, empleadas a través del municipio. El programa otorga una beca de \$350 los jóvenes menores de 18 años y de \$ 1.000 para los mayores.

El MDS transfiere el recurso a los municipios para financiar la sede y los profesionales de los equipos técnicos. Los destinatarios son niños y jóvenes entre 12 a 21 años. En cada sede (las sedes son por barrio, hay barrios por mas de una sede, lo barrios más vulnerables) del Envión la SSNYA tiene un cupo solo del 10% de los destinatarios y los Servicios Locales otro cupo del 10%. No se explicita cual es la lógica para conveniar con los municipios ni la cantidad de becas que se le otorgan a cada uno. Dicho programa no se distribuye sustentándose en indicadores reales de población vulnerable, sino que es otorgado a algunos municipios en base a acuerdos políticos con la PBA a través del MDS.

El “Envión Volver” está destinado a jóvenes en conflicto con la ley penal. Según un funcionario entrevistado “dicha extensión se pensó con la lógica de reducir la reincidencia”...“al principio lo habíamos pensado para 23 municipios, algunos no adhirieron, que eso habla de algo también, eran 1000 becas en esos 23 municipios y contempla hasta los 23 años para que el chico pueda tener un acompañamiento mayor...” “no tiene piso, esta contemplado para esos chicos más transgresores... se pensó para evitar la reincidencia, está pensado para el que sale y para evitar que

---

<sup>95</sup> Uno de los requisitos para incluir a los niños en el programa es que viva a menos de 20 cuadras de la sede, con el fin de garantizar la accesibilidad.

<sup>96</sup> El Programa Envión fue creado con anterioridad a la vigencia de la ley (2005) para el Municipio de Avellaneda, y luego al asumir Álvarez de Olivera como Ministro de Desarrollo Social (2009) lo amplía a la provincia .

vuelvan” (Entrevista funcionario Dirección de Medidas Alternativas). El Municipio de La Plata firmó convenio a fines del 2011 para implementar el Programa Envión y el “Envión Volver” se supone que se implementa una vez que el “original” esté en marcha.

Al momento de la entrevista, solo 16 municipios contaban con el “Envión Volver”, implementándose principalmente en municipios del conurbano, Bahía Blanca y Mar del Plata.

### **Visualización del Circuito Penal Juvenil y caracterización de “medidas” en el marco de la nueva normativa**

A fin de que el lector pueda visualizar el circuito y procedimientos del proceso penal juvenil se realizará una breve presentación de lo que debería acontecer según la normativa en dicho proceso, cuestión que no necesariamente se corresponde con las prácticas concretas de los actores de las diferentes agencias implicadas en el mismo. No es la intención analizar en profundidad esta cuestión específica, sino solo intentar encuadrar los procedimientos y medidas en el marco del proceso penal juvenil.

En primer lugar, el ingreso de adolescentes al sistema penal juvenil se determina mayormente por la vía de aprehensión del joven por parte de la policía, que puede ser en los casos de flagrancia o en ocasión de investigación sumarial. La otra vía de ingreso al sistema es mediante una denuncia de comisión de delito ante Fiscalía. Cuando el joven es aprehendido por la policía, dicha institución deberá dar aviso inmediatamente a sus padres, tutores o responsables, al Agente Fiscal, al Defensor Oficial y al Juez de Garantías, indicando el motivo de la aprehensión, el lugar donde se encuentre y el sitio donde será conducido (Ley 13.634. Art. 41). A pedido del Agente Fiscal<sup>97</sup> el Juez de Garantías del Joven podrá librar –o no- una orden de detención en los términos del artículo 151 del Código de Procedimiento Penal, en el plazo de doce (12) horas desde el momento de la aprehensión<sup>98</sup>. En caso de que el Juez disponga la

---

<sup>97</sup> Durante la instancia de detención por parte de la policía, el Fiscal le puede otorgar la libertad por vía de comisaría si considera que no va a pedir la detención del niño. Igualmente se le inicia una causa penal y por lo tanto después, tarde o temprano, el fiscal lo llama a indagatoria, instancia en la que también interviene el abogado Defensor. El Fiscal, podrá no iniciar la persecución al niño por la supuesta comisión de un hecho ilícito, o abandonar la ya iniciada, cuando considere que ello resulta conveniente para la mejor solución del conflicto jurídico penal o para el futuro del niño.

<sup>98</sup> En caso de que el niño fuera inimputable por su edad (el Régimen Penal de Minoridad -Ley 22.278- establece la edad de imputabilidad a partir de los 16 años y por ende los menores de esa edad son considerados no punibles) el fiscal debe ordenar el cierre de la causa y en caso de considerarlo necesario solicitar su derivación al Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Sin embargo el Art. 64 de la Ley 13634 estipula que en caso de delitos de extrema gravedad, supuestamente cometidos por menores inimputables, en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de la libertad ambulatoria del niño inimputable, el Fiscal podrá requerir al Juez de Garantías el dictado de una “medida de seguridad” restrictiva de libertad ambulatoria, en los términos previstos por la legislación de fondo. La medida de seguridad no tiene ningún plazo temporal pre establecido de antemano (salvo alcanzar la mayoría de edad) aun cuando los hechos nunca sean “investigados” o “comprobados” judicialmente en el marco de las garantías procesales previstas para mayores de 16 años. Es decir, en casos de niños

orden de detención, la misma se deberá cumplimentar en los dispositivos de la SSNyA con dicha finalidad -Centros de Recepción o Alcaldías-. Luego, en el término de 5 días como máximo, se va determinar si se toma una medida de prisión preventiva o si el joven queda excarcelado en el marco de un proceso penal.

En el quinto día se realiza la “audiencia inicial”<sup>99</sup> (instancia en la cual la causa puede cerrarse si se llega a una mediación o acuerdo entre partes) en la que deberán estar presentes el imputado -quien previamente mantuvo un encuentro privado con su Defensor<sup>100</sup>- y su familia (padre o tutores) su Defensor y el Juez de Garantías. En esta audiencia se le deberá informar al adolescente el delito que se le imputa y el juez **podrá** imponerle una o varias medidas cautelares en función de lo solicitado por las partes intervinientes y de lo que considere pertinente en el marco de la ley. Dichas medidas cautelares (Art. 42) pueden consistir en: 1) Prohibición de salir del país, de la localidad en la cual residiere o del ámbito territorial que el Juez determine; 2) Prohibición de asistir a determinadas reuniones, recintos o espectáculos públicos, o de visitar determinados lugares; 3) Prohibición de aproximarse al ofendido, a su familia o a otras personas; 4) Prohibición de comunicarse con determinadas personas, siempre que no se afecte el derecho de defensa; 5) Obligación de concurrir periódicamente al Tribunal o ante la autoridad que el Juez determine; 6) Arresto domiciliario; 7) Prisión preventiva.

En los capítulos siguientes se retomarán los criterios empleados para adoptar una u otra medida las cuales en principio, según indicaron los jueces y abogados entrevistados, se definen teniendo en consideración si es de relevancia la calificación del hecho cometido (si es una “**causa grave**” según el CPP), si el imputado es primario, es decir si no tiene antecedentes penales y así como las condiciones particulares que este atravesando el joven, tornándose muchas veces la falta de una “familia continente” una desventaja<sup>101</sup> para otorgar las medidas 1 a 6.

Las medidas cautelares (1 a 5) pueden cumplirse bajo la modalidad de Libertad Asistida o Régimen de Semi Libertad, en los dispositivos habilitados para tal fin dependientes de la SSNyA (Centro de Referencia o Centros de Contención).

---

inimputables por su edad pueden ser privados de su libertad sin garantía procesal alguna y por tiempo indeterminado como sucedía con la ley de patronato. Contradictoriamente el Art. 65 indica que el niño inimputable gozará del derecho a ser oído y de contar, bajo pena de nulidad, con la presencia de sus padres o representantes legales y el asesoramiento o asistencia técnica de su Defensor. Más adelante se volverá sobre esta cuestión del Art 68. que es desde mi punto de vista una verdadera “falla” del diseño de la normativa.

<sup>99</sup> Al llegar a este instancia el niño pudo haber sido evaluado por el Cuerpo Técnico Auxiliar a pedido del Defensor, Juez o Fiscal y/o por el Equipo Técnico del la institución de la Subsecretaría a la que fue derivado (Centro de Recepción o Referencia)

<sup>100</sup> El Defensor puede ser tanto del cuerpo de Defensores Oficiales (asignado por la el Fuero Penal Juvenil) como un abogado privado. Sin embargo la mayoría de los jóvenes aceptan con la defensa del Estado.

<sup>101</sup> En el capítulo 6 será ampliada la cuestión de la selectividad del sistema penal.

Según la normativa actual, los principios rectores (Art. 33) para la interpretación y aplicación de las normas del proceso penal son los siguientes: la protección integral de los derechos del niño, su formación plena, la reintegración en su familia y en la comunidad, la mínima intervención, la subsidiariedad, la solución de los conflictos y la participación de la víctima, sumado a que el niño asuma una actitud constructiva y responsable ante la sociedad adquiriendo respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas.

El **Juez podrá decretar excepcionalmente la Prisión Preventiva**<sup>102</sup> (Art.43) de un niño al finalizar la audiencia, a requerimiento del Agente Fiscal, siempre que ocurran las siguientes circunstancias: 1- Que existan indicios vehementes de la existencia del hecho y motivos suficientes para sospechar que el niño ha participado en su comisión. 2- Que haya motivos para suponer que el niño pueda evadir la justicia o entorpecer la investigación. 3- Que se haya recibido declaración al imputado o se hubiera negado a prestarla. 4- Que no sea posible aplicar otra medida cautelar no privativa de la libertad. En ningún caso procederá la prisión preventiva cuando el delito imputado tenga una pena en expectativa susceptible de ejecución condicional, conforme a lo previsto al artículo 26 del Código Penal. Si finalmente el juez dicta una medida de “prisión preventiva” ésta puede cumplimentarse, según lo disponga el juzgado, en un dispositivo de semilibertad o un dispositivo cerrado (Centro de Contención o Centro Cerrado respectivamente) dependientes de la SSNyA.

La “prisión preventiva” tiene un máximo de duración de 180 días, y solo puede ser apelada por el Defensor después de transcurridos 90 días. Este plazo puede ser prorrogado por otros 180 días con lo cual, dicha medida cautelar puede tener una duración de hasta un año. Finalizado este plazo máximo la causa debe elevarse a juicio oral o cerrarse apelando a las figuras jurídicas de “perdón judicial”, “sobreseimiento” o “remisión”.

---

<sup>102</sup> Cecilia Abalos et. al. en su exhaustivo análisis del la Ley 13.634 plantean que la **prisión preventiva** en materia de infancia en la PBA tiene la particularidad de que solo puede aplicarse cuando se esté frente a una “causa grave” o sea cuando se le impute al niño uno de los delitos previstos en los Arts. 79, 80, 119 párrafos 3 y 4, 124, 142 bis, 165, 170 del Código Penal, cuyo juzgamiento corresponda al Tribunal de la Responsabilidad Penal Juvenil y exista peligro de fuga o entorpecimiento de la investigación según la interpretación. Los autores plantean que es necesario determinar que se entiende por “**causa grave**” ya que es un concepto normativo marco (concepto indefinido que retrotrae a la ley de patronato, con su estándar jurídico de “peligro material o moral) que debe ser interpretado. Sin embargo la interpretación debe estar condicionada por el espíritu de la ley. A decir de los autores la interpretación correcta surge del principio de la especialidad de la ley 13. 634 considerando el Art. 27 cual dispone que serán los Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil los encargados de juzgar los delitos previstos en los Art. 79 (homicidio simple), Art. 80 (homicidio calificado), 119 (delitos contra la integridad sexual) párrafo 3 (con acceso carnal) párrafo 4 (calificado), 124 (seguido de muerte), 142 bis (secuestro coactivo) 165 (homicidio en ocasión de robo) y 170 del Código Penal. Los autores sostienen que el mismo criterio deberá ser para determinar las causas graves, concluyendo que se estará frente a una causa grave cuando el objeto de imputación sea uno de los hechos a los cuales alude el Art. 27 de la ley 13.634, aclarando que es necesario, por la naturaleza misma de la prisión preventiva, que además exista el peligro de fuga o entorpecimiento de la investigación para fundar la restricción de la libertad. Además aclaran que la ley expresamente establece que el Juez **podrá** a pedido del Fiscal dictar excepcionalmente la prisión preventiva, lo que indica que **la decisión es discrecional**, pues la sola concurrencia de los requisitos formales enumerados no habilita la procedencia de ella (Abalos, C. et al. en: García Méndez, y Vitale. Comps. 2009).

El Defensor podrá plantear cada tres meses la revisión de la medida dispuesta por el Juez de Garantía (Art. 34). Bajo pena de nulidad, la decisión sobre la prisión preventiva, su prórroga y su cese serán resueltas en audiencia oral con la presencia obligatoria del niño imputado, Agente Fiscal y Defensor del joven. En esta audiencia se discutirán y tomarán, además, todas las decisiones alternativas que pongan fin a la etapa preliminar o al proceso, en especial, la suspensión del juicio a prueba, el archivo, el juicio abreviado, el juicio directísimo, el sobreseimiento o la mediación del conflicto.

En caso de llegarse a la instancia de juicio oral (siempre para el caso de jóvenes punibles) el mismo estará a cargo del Juez de Responsabilidad Penal Juvenil (delitos leves) o si se tratase de un delito de extrema gravedad se conformará un Tribunal Ad Hoc. Para ello fijarán dentro de los 15 días la audiencia de debate<sup>103</sup> (juicio). Finalmente el Juez o en su caso el Tribunal de la Responsabilidad Penal Juvenil resolverá<sup>104</sup>: 1) ABSOLVER al niño, dejando sin efecto la medida provisional impuesta y archivar definitivamente el expediente, 2) DECLARAR PENALMENTE RESPONSABLE<sup>105</sup> al niño y aplicarle una o varias de las medidas judiciales previstas. Es un derecho del niño/a apelar<sup>106</sup> las decisiones que las diferentes instancias tomen respecto de su situación.

**Comprobada la participación del niño en el hecho punible y declarada su responsabilidad** o en los casos de inimputabilidad en función de su edad, el Juez (o en los casos que corresponda el Tribunal) sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación de fondo podrá disponer las siguientes medidas (Art. 68) alternativas a la

<sup>103</sup> Durante el debate: los documentos deberán leerse y exhibirse; los objetos secuestrados deberán ser exhibidos; las grabaciones y elementos de prueba audiovisuales deberán reproducirse en presencia de las partes.

<sup>104</sup> El Juez o en su caso el Tribunal de la Responsabilidad Penal Juvenil deberá resolver teniendo en cuenta: las pruebas de los hechos, la existencia del hecho, su tipicidad, la autoría o participación del niño, la existencia o inexistencia de causales eximentes de responsabilidad, la gravedad del hecho.

<sup>105</sup> Recupero nuevamente el la Ley 13.634 Comentada por Abalos et. al. quienes explican que en este caso "la sentencia es de condena, que significa la el reconocimiento de la existencia de los presupuestos que habilitan la imposición de una pena y su determinación. El juez además de la determinación de la pena deberá imponer al niño condenado una o más de las mediadas judiciales previstas en el Art 68 de la ley 13.634. Esto se deduce del nexo coordinante "y" lo cual indica una pena más la medida judicial que será la inclinación que ella tendrá. Una lectura ligera del artículo podrá dar lugar a una interpretación errónea que en caso de dictar una sentencia de condena, es decir declarar la responsabilidad penal del niño, el Juez o Tribunal de la Responsabilidad Penal Juvenil deberá aplicar una o varias de las medidas judiciales previstas en el art. 68 sin que quepa la posibilidad de aplicar la pena prevista para el delito que se trate, es decir, la privación de la libertad según la previsión del art. 56 inciso 2 de la ley. Pero de ninguna manera la ley proscribire o veda la posibilidad de aplicar la pena privativa de la libertad prescripta para el delito del cual se considere al niño responsable. Lo establecido en el artículo es que además de la imposición de una pena, se aplicará una varias de las mediadas judiciales accesorias previstas en el art. 68 de la ley (Ábalos, C. et. al. En García Méndez, E y Vitale, G. Comps. 2009: 283)

<sup>106</sup> Recibido el recurso de apelación y notificado el Agente Fiscal del Joven, la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal deberá tomar contacto directo y personal con el niño, bajo pena de nulidad. Podrá asimismo oír a las partes para completar su información acerca de las circunstancias del caso. Entenderán en el recurso de apelación contra: decisiones de la etapa de Investigación Penal Preparatoria; decisiones que durante el trámite del proceso; el fallo o decisión del tribunal o del juez de la responsabilidad penal juvenil. Respecto al Recurso contra el fallo, la decisión que se dicte a consecuencia de este recurso, será considerada sentencia definitiva a los efectos de la interposición de los recursos extraordinarios ante la Suprema Corte de Justicia. La cámara de apelaciones y garantías en lo penal que haya intervenido en recurso de apelación durante el proceso, no podrá intervenir en el recurso contra el fallo. En ese caso se dará intervención al distrito judicial más cercano.

privación de la libertad: 1) Orientación y Apoyo socio-familiar; 2) Obligación de reparar el daño; 3) Prestación de Servicios a la Comunidad; 4) Asistencia especializada; 5) Inserción escolar; 6) Inclusión prioritaria en los programas estatales de reinserción social; 7) Derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos; 8) Imposición de reglas de conducta. Dichas medidas tendrán por finalidad fomentar el sentido de responsabilidad del niño y orientarlo en un proyecto de vida digno, con acciones educativas que se complementarán con la intervención de la familia, la comunidad y el Municipio respectivo, con el apoyo de los especialistas que el Juez determine (Art. 69). Para el efectivo cumplimiento de las medidas, la autoridad de aplicación provincial y los Municipios podrán efectuar convenios con instituciones de la comunidad.

Según indica la normativa actual la **privación de la libertad** debe ser siempre el último recurso adoptado y deberá ser cumplida en establecimientos exclusivos y especializados para niños. Durante el período de privación de libertad, incluso para la preventiva, serán obligatorias las actividades socio-pedagógicas.

Sin embargo en la práctica se imponen **medidas restrictivas de la libertad** ambulatoria en el marco de un Régimen de Semilibertad (Centros de Contención) o de privación de la libertad (Centros Cerrados), evidenciándose que no siempre es el último recurso adoptado como indica la normativa.

En el capítulo 6 cuando se focalice la atención en el caso del Centro de Referencia La Plata, se realizará un análisis en mayor profundidad acerca de las Medidas Ambulatorias Penales, las modalidades que incluyen, los dispositivos y las estrategias empleadas para implementarlas y las representaciones y prácticas de los actores en torno a las mismas.

Para finalizar este apartado es importante aclarar que la ley provincial 13.634 legisla sanciones (penas) que son materia reservada para la nación, dado que las provincias no pueden tipificar delitos (si contravenciones) ni estipular montos de penas, debiéndose ajustar al Código Procesal Penal Nacional. Al respecto la mayoría de los juristas coinciden en que las "sanciones" establecidas en esta ley carecen de valor legal (no así las medidas cautelares). A ello se debe que muchos de los jueces del Fuero Penal Juvenil solo declaran la responsabilidad penal y culpabilidad de los jóvenes, dejando en suspenso la aplicación de la pena para cuando el imputado cumpla la mayoría de edad, como lo establece el decreto ley 22.278/80.

Este decreto que rige desde la última dictadura militar y regula actualmente el Régimen Penal de Minoridad, estipula que los menores de edad pueden tener las mismas penas que los adultos, con algunas facultades excepcionales como es la baja a grado de tentativa del hecho imputado o la absolución por buen desempeño de

tratamiento tutelar. Esto ha llevado a que se dicten penas muy extensas y hasta perpetuas<sup>107</sup> a jóvenes que han cometido delitos siendo menores de edad.

En el capítulo siguiente se analizará el proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil desde la perspectiva de los actores que lo integran.

---

<sup>107</sup> Para ampliar la información al respecto se recomienda la lectura del libro de Claudia Cesaroni *“La Vida como Castigo”*. Buenos Aires. Ed. Norma 2010.

## CAPITULO 5

### HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL: REPRESENTACIONES Y PRÁCTICAS DE LOS ACTORES QUE LO INTEGRAN

#### Introducción

*“La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de los tomadores de decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad”*  
(Etzioni, 1976, Brehm y Gates, 1999)<sup>108</sup>.

En el capítulo anterior se realizó una presentación de los lineamientos de las nuevas políticas públicas para la niñez de la PBA incluyendo la caracterización de los subsistemas (SPPD - SRPJ) características principales del proceso penal e instituciones de la SSNyA para ejecutar las medidas dispuestas. Además se mencionaron los distintos órganos que se deberán crear por ley, para poner en plena vigencia el sistema. Pero no hay que perder de vista que la adecuación a la nueva ley no se reduce al mero cambio nominal de algunas áreas del Estado provincial sino que implica la necesidad de readecuar y crear nuevos dispositivos de atención acordes a los postulados de la nueva normativa, fortalecer la especialización técnica de funcionarios y operadores del Sistema, aumentar la inversión en programas de prevención y los más complejo: lograr que se internalicen nuevas representaciones y prácticas en torno a la niñez y juventud, encuadradas bajo la perspectiva de la protección integral de derechos.

En este capítulo pretendo dar cuenta -a grandes rasgos- del proceso y estado de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, teniendo en consideración los principales cambios significativos ocurridos desde que se pone en vigencia definitivamente. A su vez procuro identificar los principales alcances y limitaciones, rupturas y continuidades con las prácticas del patronato, así como los obstáculos y dificultades que se presentan para la implementación del Sistema desde la perspectiva de los actores que intervienen en la construcción del mismo. Para ello se recuperan entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos tanto del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (Ejecutivo Provincial- SSNyA) como del Fuero Penal Juvenil (Poder Judicial).

---

<sup>108</sup> Citado en: Martínez Nogueira. Op. Cit. (Pag. 1)



Es necesario aclarar que si bien el análisis se centra en el SRPJ, es prácticamente inevitable hacer referencia al SPPDN, ya que como se dijo anteriormente son subsistemas complementarios que deberán articularse en el marco de un mismo sistema integral. A tal fin se consideró pertinente mencionar los principales sucesos que se dieron en los primeros años de implementación y recuperar las dimensiones medulares que hacen a dicho proceso, dentro de las cuales se incluyen la adecuación institucional y programática, las prácticas de los operadores del poder administrador y del fuero penal juvenil y la articulación entre los distintos actores que integran el sistema en el marco de la co-responsabilidad.

Durante el trabajo de campo, emergió como una cuestión apremiante la situación de desprotección en la que se encuentran los niños inimputables por su edad atravesados por el sistema penal y así como la controvertida problemática del encierro en nombre de la salud, cuestiones que presenté brevemente con el fin de visualizar los atravesamientos múltiples en el complejo proceso de implementación del SRPJ. Finalmente cabe recordar que en el próximo capítulo se realizará un análisis en profundidad de la implementación del nuevo sistema tomando como caso de estudio el Centro de Referencia La Plata, nuevo dispositivo diseñado para la ejecución de Mediadas Ambulatorias Penales<sup>109</sup>.

### **Proceso de adecuación institucional en el poder judicial**

*“La lucha principal, ahora nos dimos cuenta que fue una etapa simple relativamente, si bien costó siete años, la implementación legal fue lo más fácil, es lo que nos damos cuenta ahora” (Entrevista Juez de Garantías del Joven)*

Recordemos que recién en diciembre de 2006 se sanciona en la provincia la ley 13.634 de los Fueros de Familia y Penal Juvenil (estipulando su entrada en vigencia para el 1º de diciembre de 2007) que complementa a la ley 13.298 en el aspecto judicial, dando un paso fundamental en la separación de causas socio-asistenciales y penales y eliminando los Tribunales de Menores los cuales son reemplazados por Juzgados de Garantías y de Responsabilidad Penal Juvenil. Los Fueros de Familia y Penal Juvenil son reglamentados por el Decreto 151/07 (febrero de 2007), por el cual se crea el “Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil” en la órbita del MDS, complementariamente con las Resoluciones Ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07.

**En el ámbito del Poder Judicial, el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil,** órganos y procedimientos, comenzaron a funcionar progresivamente a desde julio de

---

<sup>109</sup> Que pueden ser de tipo cautelares-preventivas, con auto de responsabilidad, con pena en suspenso o por aplicación anticipada de “acuerdo” de juicio abreviado antes de la mayoría de edad.

2008 iniciándose en dicho mes en los departamentos judiciales de La Plata, Necochea, Quilmes y San Martín, mientras que se postergó en el departamento Trenque Lauquen a pesar de estar prevista para la primer etapa, ya que *“no se encontraban dadas las condiciones mínimas para su puesta en marcha”* en base al incumplimiento de las asignaciones para las partidas presupuestarias, completándose en forma gradual y escalonada en los departamentos judiciales restantes recién en diciembre del mismo año<sup>110</sup>. Si bien todos los nuevos cargos a cubrir en el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil fueron concursados<sup>111</sup>, en muchos casos los funcionarios -principalmente los jueces- ya se desempeñaban como tales en los antiguos Tribunales de Menores. Mientras que las nuevas figuras que instaura la ley (Fiscal y Defensor) se constituyeron, como los “nuevos” del sistema, dado que son considerados como la “nueva generación judicial”, cuyas formaciones académicas se encuentran más alineadas con la matriz jurídico- conceptual de la nueva ley que la de los actores históricos del sistema (López, A. 2011: 161).

Durante la progresiva implementación del Fuero Penal Juvenil la Suprema Corte emitió una Acordada con el objetivo de que las causas “de transición”<sup>112</sup> fueran tramitadas en base a los principios de la ley 13.634. Durante la transición se continuó utilizando un código de procedimientos que no tenía vigencia dado que había sido derogado para el fuero de adultos: el “Código Jofré” (ley 3.589), cuyo cuerpo normativo encuadraba con los lineamientos del Decreto Ley 10.067 y por ende confrontaba con la nueva normativa.

Si bien el proceso de adecuación al interior del poder judicial para poner en marcha el Fuero Penal Juvenil pudo completarse a pesar del retraso, a través de los relatos de las entrevistas se vislumbra que la aplicación de la nueva normativa se ve atravesada, en las prácticas y procedimientos, por una marcada heterogeneidad al interior de cada departamento judicial lo cual, sumado a la falta de adecuación de la legislación nacional en materia penal juvenil, deriva en que en algunos departamentos judiciales la privación de la libertad por el menor tiempo posible (sin garantías procesales en el caso de los niños inimputables por su edad) no siempre tiene carácter excepcional. A decir de los entrevistados la aplicación de condenas muy largas, equiparables a las de

<sup>110</sup> La resolución 1287/08 de las SCBA establece que la entrada en vigencia estipulada para el 1º de julio de 2008 en base a un acuerdo del poder ejecutivo y judicial, se prorrogue para el 15 de julio del mismo año y se implemente en forma gradual ya que dicha acordada alude a la imposibilidad, por razones operativas y presupuestarias, de cumplir con dichos plazos.

<sup>111</sup> Al igual que en la SSNyA, en el poder judicial gran parte de los magistrados son los mismos que se desempeñaban durante los años que rigió la ley de patronato que ahora se han “reciclado”. En el poder judicial, a pesar de que los cargos de jueces, fiscales y defensores son concursados, en general quienes cubren los puestos más relevantes son aquellos que cuentan con un “padrino político”, dado que si bien tienen que aprobar los exámenes de rigor, los magistrados son designados finalmente por el poder ejecutivo en base a una terna.

<sup>112</sup> Aquellas causas que se iniciaron entre diciembre de 2007, cuando inicia la vigencia de la ley 13.634, hasta que se terminó de completar en todos los departamentos judiciales.

adultos -a pesar de las corrientes garantistas encarnadas principalmente en los actores nuevos del sistema, especialmente en el cuerpo de defensores oficiales<sup>113</sup> y algunos jueces<sup>114</sup> comprometidos de hecho con el proceso de reforma- deriva en que a menudo se pierda de vista completamente la especificidad del Fuero Penal Juvenil.

### **Marco en que se sucede la implementación. Un recorrido por los principales sucesos en el Ejecutivo provincial**

Una cuestión fundamental a tener en cuenta es que a partir de que se puso en vigencia la nueva normativa, se sucedieron reiterados cambios de gestión al interior del Poder Ejecutivo provincial<sup>115</sup> enmarcados en visibles conflictos institucionales y atravesados por “olas mediático punitivas”, intervenciones y denuncias respecto de las condiciones elementales de detención en numerosas instituciones penales de la SSNyA, eventos que lejos de fortalecer el proceso de implementación lo tornaron en sus primeros años excesivamente inestable y conflictivo.

*“A mi me parece que la gente que trabaja en las Instituciones y en la Subsecretaría tiene una lógica de laburo que, ante los cambios de gestión, no saben defender lo que se hizo y darle continuidad o sentarse ante la gestión nueva y decir bueno se trabajó en esto, esto funcionó, esto hay que mejorarlo, y en eso tenemos que seguir avanzando... los cambios de gestión son muy rápidos, a veces duran 8 meses, a veces duran 2 años”* (Entrevista funcionario Dirección de Medidas Alternativas SSNyA)

La ley 13. 298 fue finalmente puesta en vigencia durante la última etapa de la gestión del gobernador Felipe Solá. En ese entonces se desempeñaba como Subsecretaria del área de Niñez (ex minoridad) la Dra. Cristina Tabolaro. A fines de 2007 asume como gobernador de la provincia Daniel Scioli, quien pone en funciones a cargo del Ministerio de Desarrollo Social al Lic. Daniel Arroyo, mientras que como Subsecretaria de Niñez y Adolescencia asume la Lic. Martha Arriola. A mediados de 2008 comienza a funcionar de forma progresiva el Fuero Penal Juvenil. La Subsecretaria Arriola<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Concretamente en el departamento judicial La Plata, el cuerpo de defensores oficiales tiene un visible compromiso con la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, lo cual se plasma por ejemplo a través de los numerosos escritos y denuncias presentadas respecto a las deplorables condiciones de detención de los niños. Además han suscripto a diferentes Habeas Corpus presentados por organismos de Derechos Humanos, mientras que su labor es reconocida y ponderada por todos los entrevistados.

<sup>114</sup> Por ejemplo en el departamento judicial La Plata el Juez de Garantías del Joven Fabián Cacivio fue encuadrado por los actores entrevistados como uno de los jueces más garantistas y visiblemente comprometido con la implementación del nuevo Fuero. Se destaca entre otras acciones la sentencia de dicho magistrado sobre el Habeas Corpus presentado por el Comité contra la Tortura referente al incumplimiento del Centro de Recepción La Plata y la declaración de inconstitucionalidad del Art. 64 de la ley 13.634, cuestión que se retomará más adelante.

<sup>115</sup> Tanto en la SSNyA como en el Ministerio de Desarrollo Social y el de Justicia y Seguridad.

<sup>116</sup> Horas antes de su salida la Lic. Martha Arriola manifestó públicamente: *“Al poco tiempo de asumir advertimos que estábamos frente a una situación de emergencia, un problema de enorme magnitud que no es de este gobierno, sino que lleva décadas. Además, heredamos un presupuesto insuficiente. Lo digo y me hago cargo por los pibes, que son los que soportan verdaderamente todo esto. Pronto llegamos a la conclusión de que, con la estructura actual, no estamos en condiciones de enfrentar la catástrofe social que soportan nuestros pibes y que es necesario dictar la*

renuncia a su cargo en noviembre de 2008 después de once meses de gestión, luego de una disputa -que tuvo una fuerte repercusión mediática- con el entonces ministro de Seguridad Carlos Stornelli, quien atribuía la responsabilidad de la problemática de la *inseguridad* en la provincia a “los menores”<sup>117</sup>. Luego de la renuncia de Arriola a fines de 2008, asume nuevamente la Dra. Cristina Tabolaro quien permanece en el cargo solo seis meses. Para ese entonces se produce un terrible episodio en el que se suicidaron dos niños en un instituto recientemente inaugurado en La Matanza, ante lo cual el entonces Ministro Daniel Arroyo<sup>118</sup> reconoció que el sistema de contención y atención *en materia de minoridad* se encontraba en situación de crisis por falta de recursos.

Finalmente a mediados de 2009, luego de las elecciones legislativas, asume como Subsecretario de Niñez y Adolescencia el Dr. Pablo Navarro<sup>119</sup>, en un escenario enmarcado en la renovación de autoridades en la cartera de Desarrollo Social que por entonces queda a cargo de Baldomero “Cacho” Álvarez.

Para ese entonces las *olas mediático punitivas*<sup>120</sup> que se incrementaron a partir de “reiterados episodios de inseguridad” supuestamente cometidos por “menores”, pusieron nuevamente en la agenda política el debate entorno a la edad de imputabilidad, ante lo cual pasadas las elecciones, el Senado de la Nación dio media sanción a un Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil<sup>121</sup> que propone entre otras cosas bajar la edad de imputabilidad (responsabilización) de los niños de 16 a 14 años de edad.

Hacia fines del año 2009, en el marco de una visible avanzada “manodurista”<sup>122</sup> por parte del gobernador provincial, se presentó un controvertido proyecto para

*emergencia en materia de niñez y adolescencia, y crear un ente autárquico que dependa directamente del gobernador, además de triplicar el presupuesto del área” (...) “Yo elaboré una propuesta y se la elevé al ministro Arroyo, pero quedó ahí”.* Horas después de formular estas declaraciones la funcionaria se retiró del área.

<sup>117</sup> En ese momento ante la insistencia de los medios frente a un caso delictivo puntual en el que aparentemente hubo un “menor” involucrado, el gobernador Daniel Scioli con el apoyo de sus ministros de Justicia y de Seguridad propuso bajar la edad de imputabilidad de los niños como respuesta a un supuesto “clamor popular”. Como contracara se alzaron voces cuestionadoras del arco político y social.

<sup>118</sup> Para ampliar las declaraciones ver artículo del diario Pagina 12 “Abandonados hasta la muerte” (19 de noviembre de 2008).

<sup>119</sup> Quien ocupa el cargo actualmente, cuyo “mandato” es el más largo desde que se puso en vigencia la nueva normativa. A fines de 2011 la SSNyA se eleva al rango de Secretaría y pasa a depender directamente de la gobernación.

<sup>120</sup> Zaffaroni (2011: 329) sostiene que “la *Criminología Mediática* es un arma de lucha contra el Estado de bienestar que con el *pánico moral* hace que las personas se sientan en constante peligro de vida y por ende privilegien este bien sobre cualquier otro, con lo cual dejan de lado los reclamos correspondientes al Estado de bienestar para reducirse solo al que interesa al Estado gendarme de los años 90 del siglo pasado, cuyas consecuencias estamos pagando aun”.

<sup>121</sup> El 8 de julio de 2009 el proyecto de ley de responsabilidad penal juvenil recibió media sanción general en el Senado y fue enviada al tratamiento en las comisiones de Justicia y Asuntos Penales, de Población y Desarrollo Humano, de Presupuesto y Hacienda, y de Trabajo y Previsión Social. El 29 de octubre del mismo año dichas comisiones elevaron un dictamen con la unificación en un proyecto consensuado que finalmente recibió media sanción y posteriormente fue enviado a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

<sup>122</sup> En un escenario convulsionado por las olas mediático- punitivas en base a “un caso” emblemático en la ciudad de La Plata que se conoció como los pibes de la “Banda de la frazada” o “los chicos de plaza San Martín”, en referencia a un grupo de niños en situación de extrema vulnerabilidad, la mayoría de ellos inimputables por su edad según la normativa vigente, acusados de cometer reiterados hurtos en la zona de dicha plaza, (ubicada frente a la Legislatura

implementar un Código Contravencional “*para que la policía vuelva a ganar la calle*” aplicable a niños a partir de 14 años, el cual permitía -y promovía- la privación de la libertad recuperando figuras propias de principio del siglo pasado<sup>123</sup>. De todos modos la sanción de dicho Código finalmente terminó diluyéndose a través de una serie de audiencias y de presentaciones ante la Suprema Corte de Justicia, sumado a deslegitimación de dicho proceder por parte de ciertos organismos de Derechos Humanos y Organizaciones Sociales.

En mayo de 2010 renuncia el ministro de Seguridad Carlos Stronelli y el gobernador Scioli fusiona las carteras de Seguridad y Justicia, quedando a cargo del mega ministerio el Dr. Ricardo Casal, quien hasta el momento se desempeñaba como ministro de Justicia.

El proceso de **implementación de la nueva normativa en el ámbito de la SSNyA**, órgano designado como autoridad de aplicación de la nueva ley, es visualizado tanto por los operadores de la SSNyA como por los actores del Fuero Penal Juvenil como un proceso caótico -básicamente en sus comienzos- desorganizado y aun inconcluso en lo que respecta esencialmente a la adecuación programática e institucional, no solo de los dispositivos penales sino también del área de promoción y protección de derechos en los ámbitos jurisdiccionales y locales.

Los operadores del Fuero Penal Juvenil entrevistados<sup>124</sup> son quienes tienen una mirada más crítica respecto del proceso de adecuación programática y de las prácticas de los operadores de la SSNyA. La mayoría de estos actores sostienen que el proceso de adecuación de instituciones y programas de la SSNyA consiste básicamente en una *readecuación nominal*. Además coinciden en que los recursos -materiales y humanos- no son suficientes a la vez que perduran las prácticas del patronato basadas en la lógica del encierro y castigo, mientras que los conflictos

---

Provincial y a la Casa de Gobierno). Este grupo de chicos comenzó a tener visibilidad mediática a partir de una fuerte golpiza –aparentemente en manos de la propia policía- que sufrieron estando en la plaza. A partir de allí comenzaron las poco exitosas intervenciones desde el Servicio Zonal y Local de Promoción de Derechos del Niño. Este “caso” reavivó los discursos “manoduristas” ante lo cual el entonces ministro de Seguridad Stornelli, quien culpabilizaba de los problemas de inseguridad a los “menores” (ver declaraciones en Revista DEF) promueve la recuperación de las facultades históricas de la fuerza policial, mediante la redacción -en noviembre de 2009- de un nuevo “Código Contravencional” para que “la policía vuelva a ganar la calle” recuperando figuras de principio de siglo como mendicidad y vagancia, basándose en la represión y el castigo. En dicho marco se instaló nuevamente el debate por la baja de edad de imputabilidad de los niños, postura apoyada por el gobernador y parte de su gabinete. Es en dicho marco que renuncia de la Subsecretaria de Niñez, Lic. Martha Arriola, quien no acordaba con la posición del gobernador. La sanción de dicho Código Contravencional terminó diluyéndose a través de una serie de audiencias, de presentaciones ante la corte y la deslegitimación de parte de reconocidos organismos de Derechos Humanos y Organizaciones Sociales. Recupero nuevamente a Zaffaroni quien sostiene que, si bien pocas cosas son tan irracionales como la criminología mediática, las decisiones de poder se adoptan siguiendo sus incoherencias y su base de causalidad mágica. Los políticos, para demostrar que están preocupados por la *seguridad*, caen en la trampa de plegarse a sus exigencias. Por ello adoptan mediadas paradójicas, autonomizan a las policías dotándolas de poder excesivo cuando se las priva de fuentes de recaudación, sancionan leyes descabelladas etc. (Zaffaroni 2011). El gobierno de la PBA en los primeros cuatro años de implementación de la ley analizados parecería ser un claro ejemplo en este sentido.

<sup>123</sup> Figuras como “mendicidad” y “vagancia” o en ocasiones de “actitud sospechosa” o bien destinadas a quienes se desempeñan como “adivinator de sueños” “trapito” o “cuida-coche”.

<sup>124</sup> Pertenecientes al Departamento Judicial La Plata

político-institucionales sustentados en las continuas tensiones con los sindicatos del área, se constituyen como un obstáculo a la hora de implementar el Sistema en el marco de la protección integral.

*“En principio sí, digamos, la gran burocracia de minoridad que recibe el sistema o que pasa a tener otro nombre a partir de julio de 2008, la burocracia de minoridad es la misma: es una subsecretaría que tiene casi los mismos recursos humanos que tenía antes de la reforma, que maneja casi los mismos dispositivos, los mismos espacios físicos, las mismas capacidades administrativas, las mismas capacidades técnicas, los mismos sindicatos... casi el mismo nivel presupuestario, quizás menos del presupuestario que poseía antes del 2008, con lo cual tener que hacer una transformación con los mismos dispositivos y recursos y demás es bastante complicado me parece. Lo más probable es que fracasés en el intento... a menos que te den una billetera con mucho dinero, que no dependa de vos que dependa de una unidad política superior a vos y que te de márgenes de maniobra para apagar fuegos y resolver algunos problemas que la propia burocracia de minoridad no puede resolver tal cual está heredada. Que es para mí lo que está pasando”* (Entrevista Defensor FRPJ).

Los cargos jerárquicos de la SSNyA fueron ocupados por funcionarios designados discrecionalmente<sup>125</sup>, y los operadores, técnicos y administrativos en su gran mayoría son los mismos que se desempeñan en diferentes instituciones de “minoridad” desde la época de patronato, a los cuales se les han asignado nuevas funciones, tareas o cargos.

### **Adecuación de instituciones penales de la SSNyA para ejecución de medidas judiciales**

Uno de los principales ejes de nueva normativa se basa en el supuesto de adecuación institucional lo cual implica la reasignación de competencias y funciones, reforma de instituciones existentes y creación de otras nuevas<sup>126</sup>. A su vez el decreto 151/7 dispone en su Art. 7 que se deberá efectuar una revisión de los modelos y prácticas institucionales a efectos de adecuarlos a los principios de la CDN” y en ese marco se deberán promover acciones de orientación y capacitación así como el dictado de normas en el ámbito de sus competencias que deberán coordinarse en la esfera de la Comisión Interministerial.

Considero es interesante dar cuenta brevemente de cómo son visualizadas estas “adaptaciones” en un contexto complejo atravesado por múltiples actores, realidades cristalizadas, intereses contrapuestos y resistencias latentes.

A casi cuatro años de la implementación de la ley 13.634, la SSNyA puso en funcionamiento 5 Centros de Recepción, 21 Centros de Referencia, 15 Centros Contención y 10 Centros Cerrados.

---

<sup>125</sup> En referencia a los cargos de Subsecretario, directores provinciales y sub-directores, directores de institutos, coordinadores de servicios zonales (al igual que todos los cargos que ocupan los profesionales y administrativos) que son ocupados sin mediar ningún examen ni concurso, como ocurre habitualmente el ejecutivo provincial.

<sup>126</sup> Tanto a nivel del ejecutivo provincial como de los municipios.

Los Institutos Cerrados de máxima seguridad -en funcionamiento durante el patronato- devinieron mayormente en Centros Cerrados; a su vez algunos institutos de tipo convivencial creados a mediados de la década del '90 como micro-instituciones se constituyeron como Centros de Contención para ejecución de medidas penales, cuyo objetivo principal se centra en inserción comunitaria de los niños y jóvenes y su modalidad o régimen es de "puertas abiertas". Los Centros de Recepción<sup>127</sup> y los Centros de Referencia también se ubicaron en instituciones de *minoridad* y al igual que el resto de los dispositivos mencionados, comenzaron a funcionar mayormente con personal que se desempeñaba en los institutos durante la era patronato.

Estos dispositivos<sup>128</sup> generaron numerosas disputas entre el poder ejecutivo y el poder judicial, no solo en los primeros años de implementación del Sistema<sup>129</sup>. La falta de vacantes en instituciones cerradas se convirtió en un reclamo constante del Poder Judicial y las malas condiciones de detención de los niños y adolescentes dieron lugar a numerosos Habeas Corpus Colectivos<sup>130</sup>, presentados por organismos de Derechos Humanos como el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM). Tal es el caso referente las condiciones de detención del Centro de Recepción La Plata por el cual la CPM presentó un Habeas Corpus colectivo en abril de 2008 dando lugar al mismo el Juzgado de Garantías del Joven N°2 con sentencia favorable<sup>131</sup>. Sin embargo las pésimas condiciones en dicho Centro aún persisten<sup>132</sup>.

<sup>127</sup> Los Centros de Recepción de Lomas de Zamora y Malvinas Argentinas fueron inaugurados durante el año 2006, ya sancionada (aunque suspendida) la nueva ley de infancia. Los mismos se edificaron como parte de la primera etapa del plan de obras diseñado por la subsecretaría Tabolaro. Ambos edificios incumplen con las características arquitectónicas (capacidad, diseño, espacios, etc.) requeridas por la nueva normativa provincial, nacional e internacional. Si bien existían en ese momento proyectos de construcción de alcaldías en cada departamento judicial para poder albergar a los adolescentes aprehendidos y detenidos en flagrante delito, frente a la exigencia de liberar las comisarías, la subsecretaría Tabolaro optó por construir dos mega centros de recepción y ubicación en el conurbano bonaerense, tipificados con capacidad para 112 chicos cada uno (por orden judicial el cupo máximo del Centro de Malvinas sería luego redefinido en 84 plazas) y readaptó otra dependencia de minoridad (actual Centro de Recepción de La Plata), reconvirtiéndola en un tercer centro tipificado inicialmente para 50 chicos, cupo que bajó a 35 luego de dictada la sentencia del Dr. Cacivio sobre un hábeas corpus colectivo interpuesto por el Comité Contra la Tortura. Durante 2009 se sumaría el Centro de Recepción de Mar del Plata, ex centro semi-cerrado. (CPM Informe 2010).

<sup>128</sup> Principalmente los que alojan niños, a diferencia de los Centros de Referencia.

<sup>129</sup> Incluso se han iniciado acciones penales contra funcionarios de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social como el caso del Dr. Pochat (entonces Coordinador del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil por desobedecer la prohibición de ingreso de jóvenes en celdas clausuradas y a la Dra. Cristina Tabolaro (entonces Subsecretaría de Niñez y Adolescencia) por incumplir la medida judicial que prohibía el ingreso de jóvenes en el Centro Cerrado "Almafuerte". También se han iniciado denuncias penales por las condiciones del Centro Cerrado "Nuevo Dique" donde siguen funcionando celdas de castigo. El agravamiento de las condiciones de detención y violaciones a los derechos humanos que ocurren en estos centros conspiran claramente con el objetivo de reinserción social que expresa la ley.

<sup>130</sup> Todos con sentencias favorables.

<sup>131</sup> El Dr. Fabián Cacivio, responsable del Juzgado de Garantías N° 2 del Joven, calificó en esa oportunidad al Centro de Recepción La Plata como un "Guantánamo de menores".

<sup>132</sup> A fines del mes de noviembre de 2011 la Justicia platense clausuró nuevamente el Centro de Recepción La Plata por no cumplir con los estándares de detención adecuada para niños y jóvenes. En dicha institución se constató un marcado hacinamiento, colchones en el piso, encierros prolongados, falta de luz en las celdas, y demás condiciones violatorias de los derechos de los niños. (en base a un Habeas Corpus interpuesto en esta ocasión por el Dr. Julián Axat, (Defensor del FRPJ de la Plata). En diciembre del 2011 Dr. Berenguer (Defensor Oficial del FRPJ de La Plata) presentó un Habeas Corpus al cual dio a lugar la Dra. Lasca, quien prohibió nuevos ingresos de jóvenes al Centro Cerrado Almafuerte en el marco de una medida cautelar. En esa resolución, la magistrada ordenó al gobierno bonaerense que los jóvenes alojados en dicho centro no permanecieran encerrados más allá de las horas destinadas al descanso, que se garantizara "el estricto cumplimiento en el procedimiento disciplinario (...) y el derecho a defensa", la atención médica y odontológica y que todos los chicos tuvieran garantizado el acceso a los talleres "de capacitación".

Las reiteradas denuncias presentadas en últimos años dan cuenta que las condiciones de detención en muchas instituciones están lejos de ser óptimas<sup>133</sup>.

Recordemos que los **Centros de Recepción**<sup>134</sup>, son dispositivos cerrados que alojan en primera instancia a los jóvenes aprehendidos por disposición judicial, cuya función es principalmente la evaluación de los jóvenes que ingresan por esta vía al Sistema, para luego ser derivados (en caso de ser necesario, según el proceso judicial) a otras instituciones. Dichos centros tienen una capacidad de 254 plazas, concertándose la mayoría en el conurbano bonaerense y la ciudad de La Plata. La falta de estas instituciones el interior<sup>135</sup> de la provincia es uno de los principales obstáculos que se visualiza sumado a las deficientes condiciones de detención, la cantidad de cupos disponibles y el tiempo de permanencia de los jóvenes en estas instituciones que se supone son de tránsito.

Actualmente los **Centros Cerrados**<sup>136</sup> dependientes de la SSNyA<sup>137</sup> son diez y cuentan con una capacidad de 211 plazas. Al igual de lo que ocurre con los Centros de Recepción, la distribución territorial de los Centros Cerrados continúa con la lógica de centralización, estando acotada mayormente a la Ciudad de La Plata<sup>138</sup>, donde se encuentran los Centros Cerrados que concentran la mayor cantidad de plazas.

La jueza había advertido que en ese instituto los jóvenes permanecen alrededor de 16 horas virtualmente aislados en celdas individuales, práctica denominada "engome" en la jerga carcelaria. Además explicita que los menores prácticamente no tienen acceso al aire libre, pese a las grandes dimensiones de espacios verdes que posee el predio. "La posibilidad de esparcimiento al aire libre está limitada a pocos jóvenes y a criterio discrecional de las autoridades", precisó la magistrada. A su vez las sanciones disciplinarias aplicadas a los chicos no estarían legalmente documentadas en los libros de la institución y los internos no tienen la posibilidad de defenderse ante una acusación, tal como lo establece la normativa vigente.

<sup>133</sup> En el año 2010 el Comité Contra la Tortura, realizó una presentación de Habeas Corpus Colectivo ante el Juzgado de Garantías del Joven N° 1 de La Plata en base al agravamiento de las condiciones de detención en el Centro Cerrado "Legarra" de Abasto (La Plata).

<sup>134</sup> Centro de Recepción Abasto (12 plazas), Recepción Mar del Plata (12 plazas), Recepción Malvinas Argentinas, (84 plazas), Recepción Lomas de Zamora (98 plazas), Recepción La Plata (48 plazas), según información proporcionada por la Dirección de de coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil en agosto de 2011. Como se puede observar la distribución es "regional" y no por departamento judicial con lo cual el principio de territorialidad se desdibuja totalmente dado que la mayoría de los niños son trasladados a otro territorio durante el proceso judicial.

<sup>135</sup> A modo de ejemplo, si un adolescente de Bahía Blanca es detenido y en las primeras 12 horas es convocado por la justicia, como no hay una institución donde ubicarlo en ese departamento judicial lo tienen que trasladar al centro de Recepción de Azul ubicado a 300 Km, que es el más cercano. A fin de avanzar en ese sentido la provincia dispuso la construcción de un nuevo Centro de Recepción en Bahía Blanca.

<sup>136</sup> Los **Centros Cerrados** son; La Matanza (12 plazas), Almafuerde (36 plazas), Nuevo Dique (40 plazas), C. Mar del Plata (24 plazas), Lugones (23 plazas), Francisco Legarra (22 plazas), Dolores (18 plazas), El Castillito (14 plazas), C.O.P.A. (8 plazas) y Merlo (mujeres, 14 plazas), según información de la Dirección de Institutos Cerrados a marzo de 2011. (Informe CPM 2011)

<sup>137</sup> En el año 2009 la SSyA re-tipificó cuatro centros de contención semi-abiertos en centros cerrados (Mar del Plata, La Plata, Dolores y Legarra), en los que predomina un diseño arquitectónico penitenciario de máxima seguridad. En ese sentido, se advierte hacia donde se orienta la política en materia de niñez, ya que se ha priorizado la profundización del sistema de encierro, destinando fondos a la remodelación de institutos de semilibertad para convertirlos en centros de seguridad cerrados en perjuicio del sistema de semilibertad y alternativas a la prisionización en los que no se materializa inversión de recursos. (se ha observado que progresivamente se profundiza el cambio del sistema de contención al régimen cerrado; del 80 % en 2009 al 83 % en 2011, según fuentes de la propia SSNyA). Además se está implementando el traslado de jóvenes condenados a penales de adultos, en contra de la expresa disposición del art. 81 de la Ley N° 13.634 donde se establece que "La privación de libertad deberá ser cumplida en establecimientos exclusivos y especializados para niños".

<sup>138</sup> Ciudad donde se encontraban la mayoría de las instituciones durante los años que rigió la ley de Patronato.



Los otros dispositivos penales, tipificados como **Centros de Contención**<sup>139</sup> y **Centros de Referencia**, dependen funcionalmente de la “Dirección de Medidas Alternativas”. Antes de seguir avanzando se considera pertinente hacer referencia a una cuestión conceptual básica y es que en el nuevo sistema lo alternativo debería ser justamente la privación de la libertad, medida que se supone es de carácter excepcional y por el menor tiempo posible. Siguiendo este criterio las **medidas ambulatorias penales** deberían ser la regla y no una **alternativa** como lo indica el nombre asignado en la ley, el cual fue trasladado también a esta dependencia de la SSNyA.

Los equipos de las instituciones penales mencionadas están conformados por empleados “*históricos de minoridad*” (ex celadores o autodenominados “maestros”<sup>140</sup> o “asistentes de minoridad” y profesionales) a los que se sumaron algunos operadores “*nuevos*”.

De los quince Centros de Contención<sup>141</sup> cinco se encuentran en la ciudad de La Plata. Al igual que lo que sucede con los otros Centros, su distribución rompe el principio de “territorialidad”. A pesar de que las autoridades de la SSNyA explicitan que tratan de hacerlo “*lo más regional posible*” es difícil visualizar que un niño pueda lograr “*reinsertarse en su comunidad*” si se encuentra alojado en una institución en un lugar distante y ajeno a pesar de estar en un régimen de semilibertad. Esto ocurre no solo en los casos de niños que son alojados en otras jurisdicciones.

*“Territorialmente es un poco alejado ya que es en Abasto y queda lejos de todo, lo que genera muchas dificultades de movilidad. El tema justamente en los Centros de Contención es que el programa plantea que el joven este inserto en la comunidad, entonces en el predio de Abasto se complica mucho por los micros (...) y los horarios, nosotros intentamos de que se trabaje articuladamente pero fijate que hay chicos que están volviendo a las 11 de la noche, porque trabajan y estudian durante el día”.* (Entrevista funcionario Dirección Medidas Alternativas)

A su vez falta de *cupos*<sup>142</sup>, es un tema que sigue ocasionando continuas tensiones entre el poder ejecutivo y el poder judicial<sup>143</sup>. A pesar de que hay más Centros de

<sup>139</sup> Como se dijo en el capítulo anterior los Centros de Contención son establecimientos de régimen abierto, o régimen de semilibertad (art. 80 ley 13.634) para el cumplimiento de medidas cautelares o sancionatorias restrictivas de la libertad ambulatoria, ordenadas por la autoridad judicial competente.

<sup>140</sup> Los “maestros” o celadores históricamente cumplieron la función de “cuidar” a los chicos de los institutos.

<sup>141</sup> En La Plata (localidad de Abasto) se encuentran los Centros de Contención conocidos como “Gambier”, “Pellegrini” y “Duplex”. El Centro de Contención “Gambier” está destinado a jóvenes inimputables con medidas de seguridad. En dicha ciudad también se encuentra el “Hogar de Tránsito” (como su nombre lo indica antes era una institución de tránsito) ubicado en la zona céntrica del casco urbano y el “Peletier” que es el único Centro de Contención para mujeres en toda la provincia. El resto de los Centros de Contención se ubican en Almirante Brown, Moreno, Dolores, Mercedes, Lanús, Malvinas Argentinas, Bahía Blanca y Tandil.

<sup>142</sup> La ampliación o reducción de cupos en instituciones penales queda acotada básicamente a los linamientos de política criminal implementados por cada gobierno. Se supone que en el nuevo marco los cupos en instituciones privativas de la libertad deberían ser cada vez más acotados ya que dicha medida debe ser excepcional y acotada. Zaffaroni postula que “el único modo de reducir la prisionalización es el establecimiento de *cupos* o sea delimitar cual es la capacidad de cupos en cada establecimiento y limitar el número de presos a esa capacidad, sometiendo al resto, en orden de mayor gravedad o mayor proximidad al egreso a penas no privativas de la libertad; pero como hay una gran resistencia a esta solución las cárceles se siguen degradando con el consiguiente efecto reproductor”. (Zaffaroni, R: 2011: 338). Esta lógica de no aumentar los cupos y si es posible ir reduciéndolos parecería ser la lógica que plantea

Contención que Centros Cerrados, los primeros cuentan con menor cantidad de plazas -aproximadamente 154- teniendo una capacidad promedio de 10/15 plazas cada uno. Al momento de este relevamiento dichos Centros se encontraban “subocupados” dado que se alojaban aproximadamente entre 8 y 9 chicos en cada uno. Según datos brindados por la SSNyA para el año 2011 se contabilizó un promedio de 98 chicos detenidos en Centros de Contención, quedando 56 vacantes, mientras que para los Centros Cerrados con régimen de máxima seguridad se contabilizó para el mismo año un promedio de 450 NNyA. Es decir la cantidad de NNyA privados de la libertad en Centros Cerrados prácticamente quintuplicaba a los detenidos bajo régimen abierto o de semilibertad<sup>144</sup>. A pesar de que las causas del Fuero Penal Juvenil (IPP iniciadas) han mostrado un leve descenso en los últimos años, sin evidenciar un crecimiento de los delitos que involucran a NNyA, la cantidad de jóvenes que ingresan al sistema de encierro se mantiene estable en cantidad absoluta, prevaleciendo la privación de la libertad en centros cerrados de máxima seguridad, hallándose los mismos sobre ocupados. La utilización de los centros de contención con régimen más laxo fue decreciendo levemente desde que se puso en marcha el FPJ encontrándose estos dispositivos constantemente subocupados.

A fin de dar respuesta a esta demanda judicial, la SSNyA progresivamente fue re-tipificando instituciones de régimen semi-abierto o abierto en instituciones cerradas de máxima seguridad, evidenciándose que el carácter de excepcionalidad de la privación de libertad para los jóvenes atravesados por el SRPJ si bien constituye parte del discurso, sigue siendo un aspecto a revisar en la reconversión de las prácticas institucionales, signadas por una marcada heterogeneidad en la PBA.

---

el funcionario del área penal entrevistado, quien además sostiene que otros recursos como los arrestos domiciliarios prácticamente no se han utilizado (a pesar de que no hay estadísticas sistematizadas respecto a dicha modalidad de detención).

<sup>143</sup> Según datos publicados en el Informe Anual 2011 de la Comisión Provincial por la Memoria (en base al SIMP Sistema informático del Ministerio Público) la cantidad de expedientes abiertos (IPP) durante el 2010 fue de 27.395, es decir, 1544 IPP menos en relación al año anterior (2009: 28.939 IPP) y 976 IPP menos que en el año 2007, cuando las mismas sumaron 29371 expedientes (para el año 2008 no existen cifras sobre la cantidad de IPP por no haberse efectuado la medición durante la implementación del Fuero). Así, se observa una tendencia estable con un muy leve descenso en la cantidad de causas penales que involucran a adolescentes, estando levemente por debajo de los niveles registrados en el año 2002. Para mayor detalle acerca de los delitos ver documento completo del citado informe páginas 369-371.

<sup>144</sup> Durante 2009 los centros cerrados, de recepción y alcaldías alojaron un promedio de 440 personas por mes. En 2010 este promedio ascendió a 464 jóvenes mientras que para el 2011 la cifra rondaba en los 450. A su vez la cantidad de jóvenes en los centros de contención mermó progresivamente ya que para el año 2009 el promedio de jóvenes internados en dichas instituciones fue 115, mientras que en 2010 fue de 101 y para el 2011 menos de 100 (aproximadamente 95 jóvenes promedio) según datos provistos por funcionarios de la SSNyA. Respecto a los DJ de donde provienen la mayor cantidad de jóvenes prisionalizados se destaca en primer lugar Morón, (a pesar de que en la distribución de causas totales del Fuero está en quinto lugar, luego de San Martín, Lomas de Zamora, San Isidro y La Plata). El Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata -que se ubica en cuarto lugar en cantidad de IPP por departamento judicial- no figura entre los primeros en la ocupación de plazas de privación de libertad (Fuente: CPM Informe anual 2012).

Al indagar acerca del **proceso de adecuación programática** concretamente al interior de los dispositivos cerrados<sup>145</sup> y de contención, los funcionarios de la SSNyA expresaron que no hay programas funcionando en dichos dispositivos que cuenten con un mínima estructura propia, lineamientos específicos y asignación presupuestaria. Eso genera, que haya una gran heterogeneidad de recursos y actividades al interior de las instituciones y que las mismas sean llevadas a cabo en base a una tarea “muy artesanal”<sup>146</sup>. A su vez la gestión y administración de dichos recursos depende principalmente de la voluntad e idoneidad cada director, de los operadores abocados, de la ubicación territorial y los convenios realizados con instituciones de la zona y de los recursos económicos que administra cada institución, sustentado principalmente en la “caja chica”<sup>147</sup> asignada.

*“Dentro de los institutos programas técnicamente dichos con la situación presupuestaria no existen (...) A grandes rasgos tenés proyectos institucionales que contemplan todas estas cuestiones. Eso sí, tal vez no muy direccionado desde la subsecretaría, que eso no se si un obstáculo, pero si depende mucho la impronta que le de el que está sentado en la subsecretaría (...) todos los centros cerrados tienen primaria y secundaria...y después cada institución, dentro del proyecto institucional contempla ciertas actividades, por ejemplo... lo que se empezó a hacer desde esta gestión es que se produzcan dentro de las instituciones actividades que tengan después una salida en el mercado laboral formal. Entonces tenés por ejemplo algunas instituciones con una fábrica de ladrillos, una bloquera que hay en el Almafuerte, después por ejemplo en Nogues un telar, los pibes hacen pashminas en el telar que eso se vende. En el caso puntual de Nogues es interesante porque también tiene todo un fundamento, el telar fue creado por los mismos chicos, con ciertas reglas, después tenés otros lugares donde hay carpinterías, hay otro lugar donde hay una fábrica de fideos...”* (Entrevista funcionario DSRPJ).

El relato de dicho funcionario -un tanto idílico por cierto- remite en parte a lo que Goffman (1972) denomina “ceremonias institucionales”, es decir rituales de presentación y exhibición de instituciones idealizándolas. En este ejemplo el entrevistado comienza con un discurso crítico, pero termina ponderando algunas instituciones empleando simbologías e intentado “vender” su gestión al entrevistado. Dichas actividades se diseñaron en cada institución en base a los recursos humanos y materiales disponibles, sin tener en cuenta los intereses de los jóvenes o las posibilidades de capacitación para la posterior inserción en el mercado laboral. Es en el marco de esa lógica cada institución desarrolla las actividades.

<sup>145</sup> Según un Informe del FORO por los Derechos de la Niñez de la PBA presentado a fines del año 2010, en el transcurso de dicho año, hubo avances aunque insuficientes en relación a la incorporación de talleres y actividades formativas y recreativas en los centros cerrados, destacando que aún resta mejorar las condiciones de escolarización de los jóvenes privados de libertad en dichos institutos. Del informe se desprende que no han existido avances sustanciales en los Centros de Contención, a la vez que en algunos de estos dispositivos se advierte inacción y falta de objetivos en el diseño de propuestas concretas de reinserción socio-familiar de los jóvenes que, por el régimen en que se encuentran, están en condiciones de realizar actividades laborales o de capacitación fuera del establecimiento y por ende la permanencia en los mismos debería reducirse consecuentemente a la mínima expresión.

<sup>146</sup> Lo cual da cuenta de la precariedad institucional en la que se inscriben.

<sup>147</sup> Presupuesto asignado a cada institución para gastos corrientes.

Los actores del Fuero<sup>148</sup> tienen una mirada más crítica respecto de las acciones programáticas en las instituciones de encierro (escuela, talleres, etc.), así como de las prácticas de los operadores que se desempeñan en dichas instituciones.

*“... En los trabajadores de base hay tipos grandes, personas que siempre han sido de la cultura de personal de patios, de castigo, que los tipos de golpe ver a esa cosa que vos le pegabas, es un sujeto de derecho y que tiene derecho a un trato justo, a una sanción disciplinaria pero apelable, es muy difícil todo eso (...) van a pasar generaciones”.* (Entrevista Juez de Garantías del Joven)

En primer lugar los entrevistados del Fuero destacan que las prácticas en la mayoría de los centros cerrados están caracterizadas por la “economía del engome<sup>149</sup>” es decir los niños pasan la mayor parte del día encerrados en sus celdas, lo cual es absolutamente violatorio los derechos de los NNyA privados de la libertad, ya que se supone además que las medidas son por excelencia *socioeducativas*. En este contexto, indican que los jóvenes recluidos en los institutos cerrados no siempre “bajan” a la escuela, sumado a que los horarios de clase son muy acotados y solo algunos “privilegiados” pueden realizar algún taller<sup>150</sup> generalmente en el marco de una lógica “*punitivo-premial*” basada en un sistema de castigos y recompensas.

**-E: ¿Hay talleres o actividades educativas en los institutos?**

-“*Si si, los talleres existen, están, los maestros van, el tema es...lo que hay que estudiar ahí es la continuidad, el tipo de fracaso que se da y las rutinas, no? los partes diarios, hay que ir a ver quiénes van y quién no porque por ahí te dicen que tal taller está funcionando y van dos chicos porque el resto están engomados y van sólo esos dos chicos que les tocó a esa hora la recreación, taller de fotografía y demás... la verdad que yo lo que más tengo experiencia es en el Almafuerte, la actividad escolar es mala y muy baja, hay poca actividad escolar, los maestros van pero muy pocos dan.... son muy pocas horas”.* (Entrevista Defensor Fuero Penal Juvenil).

-“*No han sabido romper la lógica del engome porque el engome es una economía, las burocracias de los institutos, al personal de minoridad, los maestros, la gente de patio y demás el engome les permite a ellos estar más cómodos, y controlar menos pibes y no asumir el problema de la seguridad porque si están engomados y hacen una rotación interna, ellos pueden tomar más mate y en todo caso van sacando a los pibes a tomar aire de vez en cuando y para ellos es más fácil”.* (Entrevista Defensor Fuero Penal Juvenil)

---

<sup>148</sup> Lo cual ha quedado plasmado incluso en algunos Habeas Corpus presentados y/o avalados por dichos actores.

<sup>149</sup> Denominado por Albrecht como “*economía de la jaula*” (1990: 86) consta de permanecer por prolongados períodos dentro de las celdas, que tienen una duración de 18 a 36 horas corridas sin salir de la misma. Las celdas, denominadas “habitaciones” son receptáculos de 2 x 3 mts. con uno o dos camastros de metal, una mesa de cemento y un compartimento sin puerta, a modo de baño, con una bacha debajo de la cual se ubica la letrina. Durante el día se les “retira” el colchón de la celda y no se les permite tener objetos personales o recreativos, a excepción de algunas cartas. (López 2012: 236)

<sup>150</sup> Este es un tema crucial dado que además “la mayoría de las actividades que realizan los jóvenes en los Centros de reclusión corresponden a las necesidades de reproducción interna de la institución (limpieza, asistencia a los detenidos etc.) y poco contribuye al desarrollo de competencias para el mundo del trabajo a partir de la adquisición de destrezas y oficios (construcción, jardinería y panadería son tareas minoritarias dentro del conjunto de quienes realizan actividades de tal tipo, que son apenas la mitad de los detenidos). Ver: Comisión Provincial por la Memoria. Informe anual 2011:365)

Desde la perspectiva de los actores del FRPJ de La Plata, en los centros de Contención al ser más flexible el régimen hay menos “engome” y los chicos pueden realizar más actividades, ya que generalmente les permiten salir durante el día a capacitarse y/o a trabajar a pesar de que, según los entrevistados, en algunos de estos dispositivos incluso hay menos actividades que en los cerrados.

Respecto a la modalidad de trabajo en los Centros de Contención la funcionaria responsable del área señala que como la mayoría de estas instituciones funcionaban con la lógica de los institutos de menores del patronato, se encuentran trabajando en readecuar las prácticas de los operadores, asumiendo que justamente el proceso de readecuación de las prácticas es lo más complejo de llevar a cabo.

No obstante los operadores manifiestan que visualizan un lento proceso de transformación el cual se encuentra atravesado por la escasez de recursos y la frágil articulación entre las instituciones que integran el sistema.

*“Es así, la tarea es apasionante, es construir día a día, respecto de este chico particular, esta situación, este marco normativo. A veces te quedas así como con sinsabores por la falta de recursos, la falta de respuesta, el tratar de articular con la nada...en oportunidades viste”* (Entrevista Operadora D.M.A. -Ex miembro del equipo técnico de un Centro de Contención-)

Si bien los funcionarios de la SSNyA indican que la política pública está bien direccionada en el sentido de realizar talleres o actividades que permitan después inserción laboral, es muy bajo el porcentaje de jóvenes que acceden a tales actividades de forma sistemática y a su vez resulta difícil visualizar que las mismas se constituyan como una herramienta de inserción laboral al momento del egreso. A su vez se torna evidente que *“cada instituto se maneja como puede, con las herramientas que tiene a su alcance”*. En este esquema las gestiones, actividades y modalidades implementadas son presentadas como cuestiones *propias de la institución y subordinadas a la gestión en curso, es decir a la voluntad de los operadores*.

Respecto del complejo proceso de readecuación de en el orden la las prácticas institucionales, las explicaciones más recurrentes ofrecidas por los entrevistados de ambos poderes, se sustentan en que la mayoría de los operadores continúan siendo los mismos<sup>151</sup> que trabajaron históricamente en los *“institutos de menores”* los cuales están colonizados por la *cultura del patronato*, sumado a que -sin bien se realizaron (y realizan) algunas instancias de capacitación y reflexión- todavía hay desconocimiento de la ley por parte de algunos sectores y aún falta ajustar la función de los equipos técnicos de las instituciones.

---

<sup>151</sup>Si bien una mínima parte del personal se renovó dado que algunos se jubilaron y se nombraron otros.

## Dispositivos para la ejecución de medias ambulatorias penales

Los nuevos dispositivos que comienzan a funcionar a partir de la puesta en vigencia del SRPJ son los Centros de Referencia, los cuales se constituyen como instituciones de atención ambulatoria para el cumplimiento de medidas alternativas a la restricción o privación de la libertad con funciones de evaluación, atención y/o derivación de los jóvenes a programas desconcentrados en municipios u organizaciones de la comunidad. Cabe destacar que durante la época del patronato, dichas actividades muchas veces se llevaban a cabo por los tribunales de menores mediante los operadores de sus equipos técnicos.

Actualmente la provincia cuenta con veintidós Centros de Referencia los cuales se encuentran ubicados en las cabeceras departamentales.

Los Centros de Referencia cuentan con recursos disímiles, estando atravesados la mayoría por la escasez de personal en función del territorio a cubrir y cantidad de NNyA bajo su órbita. Al igual de lo que sucede en el resto de las instituciones penales, los operadores que se desempeñan en los CR son mayoritariamente “*personal de minoridad*” que durante los largos años que estuvo en vigencia de la ley 10.067 trabajaban en las instituciones del patronato.

Los actores entrevistados, tanto del ámbito judicial como del ejecutivo, observan como una dificultad la falta de programas para incluir a los jóvenes que están bajo régimen de medidas ambulatorias penales (MAP). Como se mencionó en el capítulo anterior, la gran mayoría de los programas que dependen de la SSNyA (a excepción del Envión Volver<sup>152</sup> que es un programa ministerial específico para Sistema Responsabilidad

---

<sup>152</sup> A partir de que los operadores del MDS visualizaron que en algunos casos el perfil de los jóvenes en conflicto con la ley “no encuadraba” para el Envión (dado que consideraban que los jóvenes con medidas penales necesitaban un seguimiento más exhaustivo y la inclusión en otro tipo de actividades coordinadas por tutores más experimentados) decidieron crear el Envión Volver, que es específico de Responsabilidad Penal Juvenil, el cual se comenzó a implementar a fines de 2010 en parte del conurbano, Mar del Plata y Bahía Blanca. Para el 2011 alcanzó a 15 municipios a cada uno de los cuales se les otorgaron entre 20 y 40 becas. La diferencia que tiene esta versión del Envión Volver *exclusiva para penales* (al cual algunos operadores de la justicia lo llamaban peyorativamente “Empujón” fundamentados en que solo logra empujar a los jóvenes a un abismo) es que contempla hasta los 21 años con posibilidad de extenderse hasta los 23 y no tiene piso en cuanto a la edad. La beca es de \$350 hasta los 17 años, y a partir de los 18 años en adelante de \$1.000. El objetivo general declarado del programa es “promover un proyecto de vida autónomo” alternativo al circuito delictivo con un acompañamiento mayor de los operadores o tutores, finalidad ambiciosa que será difícil de concretar en el contexto de precariedad de recursos materiales y operatividad en que se implementa. El programa Envión se distribuye discrecionalmente entre los intendentes de los municipios PBA y no en base a indicadores de población vulnerable, replicando la lógica clientelar y contradiciendo los principios del SPPD. No se explicita cual es el criterio empleado para convenir con los municipios ni la cantidad de becas que se le otorgan a cada uno, ni mucho menos los criterios para distribuirlos entre los jóvenes. A decir de los entrevistados dicho programa se distribuye en base a una lógica prebendaria e incluso pusieron en duda la continuidad del mismo dado que a fines del 2011 los trabajadores del Programa Envión -nucleados en ATE- realizaron numerosos reclamos ante las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social con el fin de que se regularice el pago de los salarios atrasados de los últimos meses a los trabajadores abocados al programa y se regularice la situación de precarización laboral de los mismos. A su vez el pago de las becas a los jóvenes destinatarios también estaba retrasado, sumado a que en varios territorios la relación entre tutores y destinatarios derivaba en que fácticamente fuera imposible implementar las acciones programáticas. Se puede constatar en el presupuesto provincial 2010 que el programa Envión no depende de ninguna ACO ni presenta desagregación alguna en la composición del gasto (personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, etc.) como sí lo tienen todos los demás ítems del presupuesto, es decir no se

Penal Juvenil y recién en el 2011 comenzó a implementarse en algunos territorios) se encuentran en el departamento judicial La Plata y se diseñaron en función de los recursos disponibles a modo de “reciclaje”. Paradójicamente un programa muy utilizado para incluir a los jóvenes bajo la órbita de los Centros de Referencia es el “Sistema de Sostén<sup>153</sup>” programa que se puso en marcha hace más de veinte años bajo la órbita de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Otra cuestión compleja en cuanto a los recursos para articular con los Centros de Referencia se presenta respecto a las ONGs territoriales ya que en el interior de la provincia no hay prácticamente convenios de la SSNyA con OSC's que incluyan a jóvenes atravesados por el SRPJ. Esto se debe a que recién a partir del 2006 el órgano administrador comenzó a articular con OSC's a fin de que incluyan a jóvenes atravesados por cuestiones penales, sumado a que -según lo manifestado por los operadores del área a cargo de dichas gestiones- hubo mucha resistencia por parte de las organizaciones para incluir a adolescentes en conflicto con la ley penal.

Si bien el caudal de NNyA que llegan al SPPD es mayor, el objetivo manifiesto de los funcionarios de la SSNyA es ir ampliado o mejor dicho, redistribuyendo el porcentaje de becas en OSC's que admitan a jóvenes con causas penales, dado que el presupuesto es acotado.

*“Si OSC's hay, seguramente algunas no quieren trabajar con jóvenes en conflicto con ley, pero a nivel presupuestario ya no alcanza el presupuesto... Vos puedes ver que hay como 600 OSC conveniadas con la SSNyA pero la mayoría dan respuesta a lo que tiene que ver con los Zonales. Solo 40 de esos 600 corresponden a programas de RPJ. La idea es ir trabajando todas estas OSC en función de que un porcentaje de becas las usen para el SPJ. Eso es algo que ya se está trabajando, por ejemplo en casos en que la Subsecretaría no quiere reconvenir porque las OSC no están dando respuesta. Esas becas se pueden redistribuir a otras ONG's que tienen entre 30/40 becas, la que más tiene son 60, se paga un cupo por joven, creo que son \$500... tienen recursos pero nunca son suficientes.... Aparte uno tiene que pensar en las particularidades de cada pibe, si el recurso que hay le sirve realmente a ese pibe...”* (Entrevista Funcionario DMA)

A través de los datos cuantitativos proporcionados por la SSNyA, se evidencia que en la provincia actualmente hay más NNyA atravesados por el SRPJ bajo la órbita de los Centros de Referencia<sup>154</sup> que en el resto de los dispositivos penales. A pesar de que

---

sabe en que se gasta ni tampoco se halla estipulado (para más detalle de presupuesto véase el Informe Anual 2011 Comisión Provincial por la Memoria). Sería interesante realizar un análisis del proceso de evaluación de dicho programa mediante una investigación empírica.

<sup>153</sup> En el capítulo siguiente se hará referencia nuevamente a este programa y los alcances del mismo.

<sup>154</sup> Según indicaron funcionarios de la SSNyA durante el año 2011 el promedio de chicos con medidas ambulatorias penales en los centros de Centros de Referencia (CR) ascendió a 3.000 (aproximadamente). En cuanto a la cantidad de jóvenes que ingresaron a los Centros de Referencia de la PBA, de los datos estadísticos provistos por la Dirección de Medidas Alternativas se desprende que, en el segundo semestre de 2008 -cuando se puso en vigencia el nuevo Fuero- se incluyeron a 286 jóvenes en los CR. Para el primer semestre de 2009 la cifra de “altas” ascendió a 428 jóvenes (alcanzando un total de 1.200 al finalizar el año) mientras que para el primer semestre del año siguiente prácticamente se duplicó, incrementándose el número de altas en los CR alcanzando a 924 jóvenes (llegando a constatar 1.793 derivaciones para fin de 2010) mientras que para el primer semestre de 2011 dicha cifra descendió notablemente ya que se contabilizaron 501 “altas”. Al momento no se cuenta con los datos sistematizados para la

muchos actores sostienen que la privación de la libertad sigue siendo el principal recurso adoptado, las estadísticas indican que las medidas ambulatorias penales - principalmente como instancia cautelar- se constituyen en un recurso que progresivamente está siendo utilizado a pesar de los diferentes criterios empleados por los magistrados y las heterogéneas modalidades de ejecución.

Una cuestión importante a destacar es que en las estadísticas oficiales provistas por la SSNyA así como por la SCJPBA no hay datos respecto de los NNyA incluidos en los Centros de Referencia con medidas ambulatorias penales, con lo cual, si no se solicitan estos datos específicamente a Dirección de Medidas Alternativas, no se encuentra referencia alguna a los mismos. Esto da cuenta del lugar secundario que aun ocupan las MAP en la lógica del Sistema ya que además, las mayores dificultades visualizadas por los entrevistados giran en torno al resto de las instituciones penales mencionadas, así como a las medidas a cumplimentar en ellas.

Si bien la privación de la libertad es en teoría la *última ratio*, a nivel institucional la importancia otorgada a las medidas alternativas y a los dispositivos para la ejecución de las mismas, pareciera ser la *última ratio* en orden de relevancia.

Finalmente cabe recordar que en el capítulo siguiente se analizará el proceso de implementación de las MAP en el Centro de Referencia La Plata, en base al análisis de las prácticas y discursos de los actores involucrados en dicho proceso.

### **La nueva normativa encarnada en las prácticas de los actores del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil. ¿Qué hay de nuevo en el “nuevo paradigma”?**

*“Quizás por un exceso de ilusión creíamos que con la ley se solucionaban las cosas, pero en realidad fue una tontera pensar eso porque las leyes en realidad son faros, las leyes no cambian la realidad, son faros a los cuales tenemos que ir simplemente, y lo más difícil es la gente que trabaja, porque acá la mayoría de los jueces, la mayoría de las cámaras siguen con el criterio de la ley anterior, o sea están colonizados con la cultura del patronato, y por más que la ley diga una cosa, le buscan la vuelta para no hacer lo que dice la ley”* (Entrevista Juez de Garantías del Joven)

Las dificultades para la implementación del SRPJ se hacen visibles no solo en la readaptación de los dispositivos penales y en las prácticas de los operadores del poder ejecutivo sino también en las prácticas y tácticas<sup>155</sup> empleadas por los actores del poder judicial, a través de las que se encarna la normativa penal juvenil. Considero pertinente recuperar las entrevistas que han resultado representativas para dar cuenta de las percepciones de los actores<sup>156</sup> respecto de las rupturas y

---

totalidad de dicho año. De dicho informe surge que desde que se puso en funcionamiento el Fuero se contabilizó un total de 200 jóvenes en toda la PBA detenidos bajo “arresto domiciliario” con supervisión de los CR.

<sup>155</sup> La táctica para Foucault (1996) se vincula a los efectos locales del poder, a veces concientes y racionales y otras no.

<sup>156</sup> Tanto del Fuero como de la SSNyA.



readaptaciones traducidas en las prácticas concretas de los funcionarios del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.

En primer lugar cabe mencionar que, uno de los mayores obstáculos para la implementación que visualizan los entrevistados, principalmente funcionarios de la SSNyA, está ligado la concepción del Sistema que tienen los operadores del Fuero Penal Juvenil, ya que *“muy pocos realmente tienen conciencia de un régimen penal juvenil”*, lo que se evidencia en la imposición de largas condenas amparadas en ley de facto (Decreto-ley 22.278- 22.803) que como se dijo es el soporte penal del patronato vigente actualmente, por la cual se estipulan penas equiparadas a las de adultos a cumplir en dispositivos de privación de la libertad, con lo cual se desvanece la especificidad del nuevo Fuero<sup>157</sup>, sin considerar además que la ley propone otras opciones para salir del proceso sin condena<sup>158</sup>.

**-E: ¿Cuáles son los principales cambios respecto a lo que se venía haciendo durante los años que rigió la ley de patronato?**

*-“Mirá justo ayer tuvimos una reunión con algunos representantes del poder judicial y es muy heterogéneo cada departamento judicial pero muy pocos realmente tienen conciencia de un régimen penal juvenil, casualmente La Plata es uno de ellos (...)Pero después tenés otros departamentos judiciales donde el patronato quedó intacto, fue muy poco lo que se tocó (...) pueden ser algunos del conurbano o del interior, donde se han transformado en jueces penales, fiscales penales y lo penal juvenil pasó a un plano muy lejano y entonces esto en qué se traduce? Y, en pedidos de condena de 30 años, aplicación de condena de 20 años, juicios abreviados de 15 años, te vuelvo a repetir ahí está el tema para mi del error de cómo concebimos el sistema este: este sistema, la pena debiera ser la última de las opciones ... y hoy en día es al revés, la pena es la regla y la alternativa es la alternativa, cuando en realidad la medida alternativa debería ser la norma” .... (Entrevista funcionario SRPJ)*

*“También viene una lógica de patronato, toda una cuestión arraigada punitiva, que la solución es el encierro”... “todavía nos quedan chicos privados de la libertad de la 10.067, chicos de la transición y chicos de la nueva ley, y este es ya un debate, porque se hizo un sistema con todas las garantías pero las garantías para qué?... Y muchos te van a decir, garantías para condenar!” (Entrevista funcionario SRPJ)*

El amplio rango etéreo de los niños y jóvenes que la justicia dispone que permanezcan bajo la órbita de las instituciones de la SSNyA también es visualizado por los

<sup>157</sup> La resolución 4 del Sexto Congreso de las Naciones Unidas ha fijado como límite a la pena privativa de la libertad ante la no existencia de otra respuesta adecuada, restringiendo el aislamiento en establecimientos penitenciarios en dos aspectos: en cantidad (último recurso) y en tiempo (el más breve plazo posible). *La pena privativa de libertad deberá tener un tope significativamente inferior a la que resulte aplicable al sistema de adultos por los mismos delitos.* Cabe destacar que en la gran mayoría de los proyectos de ley con estado parlamentario la pena máxima aplicable a los adolescentes es de 3 años para los jóvenes de 14 y 15 años, y de 5 para los jóvenes de 16 y 17 años. (UNICEF - Estándares de Derechos Humanos 2007:92)

<sup>158</sup> Según el Informe 2010 presentado por el FORO provincial por los Derechos de la Niñez “Existe una gran heterogeneidad en cuanto a la implementación y aplicación del FRPJ, ya que depende estrictamente de los criterios y prácticas de cada Órgano Judicial y Departamento Judicial de la provincia de Buenos Aires, visualizándose en muchos de ellos aún la aplicación del Decreto-Ley Nacional 22278/22803, dando vigencia a los principios del paradigma de la situación irregular o régimen del patronato, más allá de la Ley 13634, de la CDN y de su rango constitucional”. En dicho informe señalan a su vez que “hay órganos judiciales que no respetan los plazos procesales de la prisión preventiva o mantienen en el marco de un proceso judicial a jóvenes, vencidos los plazos de la suspensión de juicio a prueba o vencido el año tutelar, no resolviendo tampoco conforme a la Ley 22.278 -libertad o condena-. Aceptan y aplican mayoritariamente las “medidas de seguridad” para los niños y/o jóvenes no punibles, sin determinar el plazo de duración, salvo el Departamento Judicial La Plata que no las acepta o aplica por ser inconstitucionales” (Informe Foro Por los Derechos de la Niñez 2010).

entrevistados del ejecutivo como un verdadero problema ya que diversifica notoriamente el trabajo de los operadores de las instituciones penales y atenta contra la convivencia e integridad de los NNyA detenidos<sup>159</sup>. A su vez la falta de protocolos y acuerdos básicos con el poder judicial para ejecución de las penas redonda según los funcionarios del área penal de la SSNyA en una multiplicidad de “zonas grises” que otorgan cierto margen para la discrecionalidad y la arbitrariedad, siendo siempre los NNyA los principales perjudicados.

*“Las zonas grises que tenés son los inimputables y los mayores de 18, hoy en día yo tengo un sistema en el cual tengo chicos de 23 años y chicos de 13 años”* (Entrevista funcionario SRPJ)

Respecto de las Medidas Ambulatorias Penales<sup>160</sup> los entrevistados reconocen que aun hay mucha “confusión” y que se presenta una marcada heterogeneidad en cuanto las medidas impuestas por cada juzgado y las modalidades de ejecución en los Centros de Referencia.

Una de las principales dificultades identificadas por los actores de la SSNyA es que habitualmente los juzgados imponen medidas alternativas que suponen la inclusión del adolescente en un centro de salud o en la escuela, cuando a pesar de estar estas acciones tipificadas en la ley estos son derechos que debería garantizar el Estado.

*“Nos damos cuenta que hay diferentes modalidades por departamento judicial, por ejemplo la jueza “X” usa mucho la suspensión del juicio a prueba y las tareas comunitarias o probation, después Mar del Plata es un departamento judicial que pide mucho comunidad terapéutica, todo el tiempo, que no es una medida alternativa! pero se la piden a cualquiera...La medida de atención a la salud es previa a la responsabilización...en algunos casos el juzgado entiende la diferencia y en casos el juez entiende que el joven tiene que cumplir la medida impuesta en una comunidad terapéutica... una melage legal ya que la atención a la salud es otra cosa, es un derecho!... La pena no puede ser que vaya al hospital a atenderse, que vaya al dentista, a la escuela, eso es un derecho, la pena es otra cosa... entonces lo obliga a estar en una comunidad terapéutica hasta que se eleve la causa a juicio y además le impone otra medida por*

<sup>159</sup> Habitualmente no se respetan los rangos etéreos que contempla el sistema, siendo que además conviven en las instituciones niños procesados y condenados. En el año 2010 se creó un centro cerrado para condenados en La Matanza, para la derivación al sistema penitenciario de jóvenes en la franja de los 18 a los 21 años. Sin embargo, ese diseño atenta contra la territorialidad y la implementación de estrategias efectivas de inserción social de los jóvenes. Como consecuencia de ello, el contacto familiar y en especial la inserción comunitaria en los momentos próximos al egreso se ven seriamente obstaculizados. Dicha institución fue definida como un “hibrido” ya que la “parte asegurativa” la brinda el SPB mientras que la “parte tratamental” esta a cargo de los operadores de la SSNyA

<sup>160</sup> Del informe anteriormente citado provisto por la Dirección de Medidas Alternativas, se desprende que, a partir de la puesta en funcionamiento del Fuero las “medidas o estrategias” adoptadas en los casos de jóvenes derivados a los CR de la PBA, se encuentra en primer lugar el instituto de la “suspensión de juicio a prueba” (21%); en segundo lugar las “medidas de orientación y apoyo sociofamiliar” (15%); seguido de la “asistencia en excarcelación” (12%); “Intervención” (6%); “arresto domiciliario” (4,4%); “Inserción prioritaria en programas estatales de inserción social” (4,5%); “Imposición de reglas de conducta” (4%); Inserción escolar y asistencia especializada (3%) ambas. El resto de las medidas no supera el 2%. Cabe destacar sin embargo que el 17% de los casos indican que “**se desconoce**” la medida adoptada, con los cual dichos porcentajes siguen siendo relativos. Por otro lado (tomando como fuente el mismo informe) si se discrimina por “carátula” el total de casos atendidos por los Centros de Referencia, se observa que el mayor porcentaje se atribuye a causas de “Robo calificado” seguidas de “Robo agravado (14%) y “Robo simple” (8%); las tres modalidades juntas mencionadas pero en grado de “tentativa” suman el 8%. Los casos de Homicidio, incluyendo las modalidades agravado y calificado no llegan al 3%. Del resto de las “carátulas” la mayoría no llega al 1%. Nuevamente hay que considerar que estas cifras son relativas dado que se explicita que en el 37% de los casos “se desconoce” la carátula (una de las lecturas que se puede hacer es que posiblemente no hayan sido registradas).

*ejemplo que esté durante 6 meses...unas mezclas rarísimas!* (Entrevista Operador - Dirección de Medidas Alternativas-)

**Respecto de las MAP**, de ejecución en los Centros de Referencia, los funcionarios entrevistados de la SSNyA sostienen que si bien muchos departamentos judiciales se ajustan y citan textualmente las medidas que contiene la ley, otros solicitan que los Centros de Referencia se hagan cargo de revertir la situación socio-familiar y socio-barrial del joven u otras cuestiones que aluden al contexto en el que se encuentra, con lo cual se hace evidente el atravesamiento de una visión etnocéntrica y clasista propia de la doctrina tutelar sustentada en el derecho penal de autor, dado que se enfatiza en las características personales, familiares, y la peligrosidad supuesta de la persona y no tanto en el acto concreto por el que se lo imputa.

*“Las medidas alternativas, muchas tienen que ver con reparación de daños y determinados departamentos judiciales la entienden como que el pibe lleve 25 pesos por mes para que eso se le de a la familia de la víctima, y el pibe se lo pide a la mamá, o vuelve a afanar....reparación de daño tiene que ver más con una reparación social, una reparación de responsabilizarse: esto de -“yo cometí este hecho, estas fueron las consecuencias, cómo puedo reparar a la sociedad este daño que causé”-... Otros juzgados piensan que el CR es una bolsa de empleo, te piden que le consigas un trabajo en tal lugar en términos de x horas”* (Entrevista Operador Dirección de Medidas Alternativas)

En este contexto se vislumbra además que algunos jueces imponen medidas cuyos objetivos finales distan mucho de ser socioeducativos y fomentar el sentido de la responsabilidad, poniéndose en evidencia que prima el carácter punitivo<sup>161</sup> en el dictado de dichas medidas. A decir de los entrevistados estas cuestiones se evidencian por ejemplo respecto de las “tareas comunitarias”<sup>162</sup> dado que hay juzgados que solicitan dicha medida imponiendo actividades -a pesar de que las estrategias las debería definir el equipo del CR- que giran siempre entorno a lo mismo: limpiar, pintar o cortar el pasto del municipio o de algún espacio público, con lo cual no solo no se contemplan aspectos individuales del sujeto sino que los jóvenes terminan constituyéndose como mano de obra gratuita para los municipios o incluso para los mismos Centros de Referencia<sup>163</sup>, y ante lo cual se torna difícil visualizar la *mediación* entre el acto cometido y la posible responsabilización frente al mismo.

Antes de cerrar este apartado cabe mencionar otra cuestión importante que destacaron los funcionarios del ejecutivo provincial en referencia a que, principalmente desde poder judicial, se evidencian resistencias a implementar la nueva normativa,

---

<sup>161</sup> Los entrevistados mencionaron un ejemplo puntual de un juez que le impuso a un joven como medida alternativa que fuera a donar sangre, es decir pagar literalmente con su cuerpo mediante la donación coercitiva de un tejido vivo.

<sup>162</sup> Determinadas en el Art. 68 de la ley 13.634 como “Prestación de Servicios a la Comunidad”

<sup>163</sup> En el capítulo siguiente se retomará y analizará esta cuestión de los objetivos de las medidas judiciales y el proceso de responsabilización al que apunta el SRPJ.

resistencias que se presentaron durante todo el proceso de reforma y persisten aún dado que gran parte de los funcionarios que se desempeñaban en Tribunales de Menores y resistieron al cambio durante años, hoy se desempeñan como magistrados en el Fuero Penal Juvenil y siguen apostando al fracaso del nuevo sistema.

*-“Convengamos también que el patronato era recontra cómodo para la práctica judicial: vos agarrabas al pibe, lo encerrabas, después cuando tenías tiempo y tenías ganas lo largabas, y después te fijabas, y si te rompía mucho... tenías para decir que el pibe estaba en una situación de riesgo, y lo encerrabas con un riesgo ... no le dabas cuentas a nadie porque no había fiscal, no tenías defensor, asesores que hacían esos dictámenes voladores que no sirven para nada... entonces era un lugar donde el juez se movía como pez en el agua y era un sistema cómodo...” “...El pibe cometía el hecho hoy a la noche, mañana a la mañana el juzgado hacía así (chasca los dedos) y no lo veías nunca más si querías, y no tenías que darle explicaciones ni al juez, ni a fiscales ni al defensor ni a nadie ni tenías plazo ni nada...así se fue manejando esto, entonces hay gente que sí, le conviene que esto fracase” (Entrevista funcionario SRPJ )*

La mayoría de los entrevistados coinciden además en que, al igual de lo que sucede en el poder administrador, la falta de un proceso de capacitación sistemático a nivel institucional destinado a los operadores del Fuero es uno de los factores que redundan en la resistencia al nuevo sistema.

### **Acerca de las medidas de seguridad y el encierro sin juicio para los más vulnerables.**

La situación de desprotección en la que se encuentran los niños inimputables por su edad<sup>164</sup> y el debate generado en torno a dicha cuestión afloró de manera recurrente durante todo el relevamiento de campo.

Uno de los principales focos de tensión gira entorno del cuestionado Art. 64<sup>165</sup> de la ley 13.634 en el cual se expresa textualmente: “en casos de extrema gravedad en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de la libertad ambulatoria del niño inimputable, el Fiscal podrá requerir al Juez de Garantías el dictado de una medida de seguridad restrictiva de libertad ambulatoria, en los términos previstos por la legislación de fondo”. Concretamente este artículo sumado a la legislación de fondo en la cual se ampara -el decreto ley 22. 278

<sup>164</sup> Entiendo que esta es una cuestión sumamente compleja y controvertida, que merece una investigación en sí misma y si bien no se va a profundizar en este debate, es importante al menos esbozarlo.

<sup>165</sup> Según indicó uno de los entrevistados que fue partícipe del proceso de reforma de la nueva normativa de niñez, originalmente en la ley provincial de procedimiento (ley 13.298) que tenía una etapa de transición penal, había una norma semejante a el Art 64 donde también se preveía una medida de seguridad. La Subsecretaria de Niñez, Cristina Tabolaro le hizo saber al entonces gobernador Felipe Solá que eso era inconstitucional y el gobernador vetó dicho artículo. Cuando sale la nueva ley 13.634 se sucede la misma situación, pero ahí la presión de los intendentes del interior y del gran Bs. As. que planteaban cuestiones como “*el pibe roba todas las semanas una bicicleta y hay que hacer algo, hay que pararlo*” hizo que se recupere dicha medida de seguridad en la legislación provincial, aunque sólo una vez acreditada la materialidad del hecho y la participación *prima facie* del niño inimputable y exclusivamente por los delitos de homicidio dolosos o violación. Poco de ello quedó tras el paso por el Senado de la provincia, ya que finalmente no se determinaron cuáles son los delitos de extrema gravedad, por lo cual queda finalmente al arbitrio del funcionario.

de la última dictadura militar- son los instrumentos que se valen muchos jueces del FRPJ para legitimar el encierro de niños menores de 16 años, -considerados inimputables por su edad<sup>166</sup>- si mediar juicio alguno. La privación de la libertad bajo esta figura no requiere establecer previamente un plazo y puede extenderse hasta la mayoría de edad, exactamente como sucedía en el marco de la ley de patronato. Paradójicamente, quienes actualmente se enfrentan a una situación de mayor vulnerabilidad, desprotección y discrecionalidad son los ciudadanos más jóvenes.

Si bien algunos magistrados han declarado directamente la inconstitucionalidad de las medidas de seguridad para inimputables, se suscita otra cuestión problemática al respecto dado que las causas donde se ven implicados niños menores de 16 años, en reiteradas ocasiones son derivadas a los Juzgados de Familia<sup>167</sup> y son los magistrados de dicho fuero quienes terminan encerrando a los niños inimputables dictando una “medida de seguridad”, en instituciones de atención a la salud como son las comunidades terapéuticas o clínicas psiquiátricas, dispositivos muy cuestionados en su proceder sobre todo por los Defensores del nuevo fuero.

El Dr. Fabián Cacivio, Juez de Garantías del joven del departamento judicial La Plata es uno de los pocos que postulan la inconstitucionalidad del Art. 64 en base a la siguiente explicación.

*“La medida de seguridad es inconstitucional por varios sentidos. Primero, así como la ley Agote rigió hasta 2005, cuando el congreso nacional la derogó (y la sustituyó por la ley 26.061 que es una ley de promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para toda la república Argentina) sustituyó la pata asistencial del patronato. Pero la pata penal del patronato sigue vigente, que es la 22.278, que es ley nacional... Esta ley de facto (22.278) que existe todavía, dice: “no es punible menor de 16 años pero si el juez encuentra que está en situación de desamparo, de abandono, moral o material podrá disponer la internación del mismo, y a los pibes de 16 y 18 si son punibles y se les hace un juicio” y dice la ley “cualquiera fuera el resultado del juicio”...Si el juez encuentra que estás en una situación de riesgo o problema de conducta, también te puede encerrar hasta la mayoría de edad... una locura, es un juicio ficticio, hacés un juicio y si sos absuelto, porque no se aprobó tu culpabilidad, también te encierran...no podés tener un pibe que hasta los 16 años no sea punible pero que la ley te permita encerrarlo sin juicio...bueno de hecho hoy está lleno. Hay 63 pibes menores de 16 años, yo hace poco vi un pibe de 14 años en el Almafuerte, sin juicio. Y el Almafuerte es peor que una cárcel!”*

Si para los jóvenes de 16 a 18 años, la privación de la libertad es el último recurso y juicio mediante, que haya NNyA menores de 16 años privados de la libertad sin juicio alguno no solo es un absurdo sino que es violar abiertamente sus derechos.

Este es otro de los puntos donde se visualizan las readaptaciones del sistema en el marco de las complejidades existentes, dado que si bien la edad de punibilidad se

---

<sup>166</sup> Cada país determina cual es la edad de punibilidad de los niños y si el Estado decide no juzgarlos antes de los 16 años, se supone que tampoco puede encerrarlos ya que esto sería la consecuencia final de un juicio justo enmarcado en las garantías de un proceso penal.

<sup>167</sup> Esta es otra cuestión verdaderamente compleja dado que si se baja la edad de imputabilidad, lejos de “resolver” el problema, estos mecanismos de secuestro de la justicia civil y de familia indudablemente se van a seguir replicando a edades cada vez más tempranas.

encuentra establecida a partir de los 16 años, muchos magistrados se sustentan en los laberintos legales para privar de la libertad a los niños, ya sea por la vía penal como por la asistencial.

Finalmente cabe mencionar que todos los entrevistados coinciden en que se torna urgente sancionar una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil en el congreso de la nación<sup>168</sup> a fin de ajustar las sanciones a la edad de los infractores, lo cual no implica bajar la edad de punibilidad de los niños.

### **Comunidades terapéuticas y clínicas psiquiátricas. Las formas más sutiles de legitimar el encierro de niños.**

Otra cuestión relevante que se hace visible a través de las entrevistas, es la problemática del encierro en nombre de la salud<sup>169</sup>, en comunidades terapéuticas o clínicas psiquiátricas. Como se dijo en el capítulo anterior, las comunidades terapéuticas (CT), cuya prestación es el “tratamiento de adicciones”, son empresas privadas, conveniadas con la SSNyA<sup>170</sup>. Lo mismo sucede con las clínicas psiquiátricas con la diferencia que ofertan un servicio de “atención en salud mental”.

Los funcionarios entrevistados de la SSNyA plantean que es muy común la demanda de los juzgados<sup>171</sup> a la psiquiatrización y encierro en comunidades terapéuticas cerradas, a pesar de que la mayoría de estas instituciones se caracterizan por ser de modalidad abierta. Esto ocasiona que como hay solo dos Comunidades Terapéuticas<sup>172</sup> cerradas conveniadas -las cuales fueron muy cuestionadas en su

<sup>168</sup> El proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil que fue aprobado por el Senado de la Nación en el año 2009 y enviado a Diputados para su definitiva sanción se propone adecuar la ley nacional en materia penal juvenil en marco de la CDN y recoge los mismos principios que la ley provincial 13.634 con una diferencia fundamental: la edad a partir de la cual un niño es imputable. En dicho proyecto de ley se considera responsable penalmente a la persona de catorce o quince años de edad que cometa un delito doloso con pena mínima de 3 años o más de prisión o reclusión (art. 27) y a la persona de dieciséis o diecisiete años de edad que cometa un delito con pena mínima de 2 años o más de prisión o reclusión (art. 28). Estipula un máximo para la extensión de las condenas hasta 5 años y, en el caso de concurso real hasta 8 años, cuestión innovadora para nuestro país. Este proyecto es cuestionado por numerosos actores sociales, básicamente en lo concerniente a disminuir la edad de imputabilidad (responsabilización) ya que la ley Penal Juvenil se puede sancionar perfectamente sin bajar la edad de punibilidad de los niños.

<sup>169</sup> Esta es otra cuestión que merece un profundo debate y una investigación en sí misma.

<sup>170</sup> Al momento de la entrevista la SSNyA pagaba a las Comunidades Terapéuticas \$ 134 por día de internación, que da un total de \$ 4.154 por mes.

<sup>171</sup> En cuanto a la derivación a las Comunidades Terapéuticas ya sean abiertas o cerradas, así como a las clínicas psiquiátricas, los funcionarios explican que la misma tiene que basarse en informes médicos y de los equipos especializados de las instituciones de salud pública, quienes deberán indicar ese tipo de prácticas, es decir en casos que la internación o el tratamiento lo demande un juez tiene que haber siempre un informe médico que lo avale.

<sup>172</sup> La escasa cobertura territorial de las Comunidades Terapéuticas en convenio con la SSNyA también es visto como una dificultad. De las dos comunidades terapéuticas cerradas una se ubica en Junín (Ferromed). Hay otra clínica cerrada en San Pedro (la cual es la única para patologías duales –psiquiátricas y de adicciones- la cual fue denunciada por el Defensor Julián Axat) con lo cual uno de los puntos centrales en este tipo de tratamiento -el fortalecimiento del vínculo con la familia y referentes afectivos- queda prácticamente suspendido cuando los jóvenes provienen de otros territorios, como sucede en la mayoría de los casos. El funcionario a cargo del área de programas de atención a la salud explica que las clínicas terapéuticas son creadas como un negocio y hay lugares en las que no son redituables o las mismas comunidades locales son expulsivas ya que quieren “sacarse al problema de encima”. Esta situación deriva en que la SSNyA termine contratando servicios de salud de dudosa calidad, cuyas prácticas están lejos contemplar los derechos de los NNyA.

proceder sobre todo por los Defensores del Fuero- se torna dificultoso conseguir vacantes, dado que son instituciones abiertas a la comunidad, con lo cual además, los adolescentes derivados allí conviven con adultos con diferentes diagnósticos y problemáticas.

A su vez, las comunidades terapéuticas son instituciones que se valen los Juzgados de Familia para encerrar a niños en conflicto con la ley penal inimputables por su edad, así como a niños atravesados por cuestiones de vulneración de derechos.

Se puede citar como ejemplo lo que sucedió con el mediático caso (citado anteriormente) de los “Chicos de Plaza San Martín” conocidos como “La banda de la frazada”, que tratándose de menores de 16 años de edad, con todos sus derechos visiblemente vulnerados fueron judicializados inicialmente en causa penal y luego a partir de la intervención del juzgado de Familia - ya que se trataba de no punibles por su edad- y a algunos de ellos los derivaron a una comunidad terapéutica cerrada denominada “Casa del Sur” aludiendo el consumo de tóxicos. Respecto del encierro de estos niños en dicha institución el Dr. Ricardo Berenguer, Defensor del Fuero Penal Juvenil de La Plata, en un artículo<sup>173</sup> publicado al respecto sostiene: “se detectaron enormes deficiencias en Casa del Sur, donde los jóvenes están alojados con adultos, no tienen acceso a la educación formal, no se los capacita en la adquisición de habilidades manuales o intelectuales para su mejor inserción comunitaria y laboral futura y reciben sanciones disciplinarias contrarias a la ley como la prohibición de visitas”.

Sin embargo la privación de la libertad sustentada en cuestiones de salud<sup>174</sup> en ocasiones es visualizada como necesaria, con lo cual la herramienta queda legitimada.

*“El juez tiene posibilidades de dar medidas alternativas o de atenuación, y a mi juicio –otra gente no lo comparte- no es lo mismo un encierro por una cuestión de salud que lo necesitás, en un caso agudo, grave, que un encierro nada más que desde el punto de vista del sistema punitivo, a mi me parece que es diferente, y bueno ese es un tema a debatir porque contratan tercerizados y a veces no hay vacantes...”*  
(Entrevista Juez de Garantías del Joven)

Una vez más se hace visible la subyacente lógica del encierro (en instituciones de dudosa competencia) como respuesta a las problemáticas que atraviesan a los NNyA más vulnerables.

---

<sup>173</sup> “Avances represivos del sistema de responsabilidad penal juvenil” publicado por el Dr. Ricardo Berenguer en el informe de la CPM 2011.

<sup>174</sup> En este punto es interesante recuperar los postulados de Peter Conrad quien sostiene que la “medicalización de la anormalidad” opera en nuestros tiempos como un agente de control social por excelencia, ejerciendo un control mucho más sutil y hasta justificado. (Conrad, P. 1982).

## ¿Hay equipo? Articulación entre los actores del Sistema

Uno de los principales ejes de las nuevas políticas de niñez se sustenta en la práctica de la *corresponsabilidad*, lo cual hace referencia a la participación, compromiso y articulación que deben tener todos los actores sociales a fin de que se garanticen los derechos de la niñez.

El Decreto Ministerial N° 151 por el cual se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil en la Provincia de Buenos Aires, expresa entre otras cuestiones que el Sistema funcionará a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público de carácter central o desconcentrado y por entes del sector privado.

El decreto mencionado enuncia además que la Comisión Interministerial<sup>175</sup> tendrá a su cargo la coordinación de las políticas de prevención del delito juvenil y de responsabilidad penal juvenil y la optimización de los recursos del Estado provincial para asegurar el funcionamiento del Sistema. Sin embargo aún no se vislumbra en la práctica una instancia sistemática de coordinación y articulación interministerial.

Teniendo en consideración las entrevistas a los funcionarios de las diferentes áreas, se revela que la Comisión Interministerial realizó escasas reuniones, las cuales se organizaron al inicio de cada nueva gestión de la Subsecretaría<sup>176</sup>, o en ocasiones excepcionales<sup>177</sup>. A decir de los entrevistados la agenda de la Comisión Interministerial se desconoce y no se difundieron actas de lo establecido en las reuniones efectuadas. Este espacio de fundamental importancia, se visualiza como una instancia que está prácticamente desactivada, lo cual repercute notoriamente a la hora de poner en plena vigencia el Sistema.

*“La comisión interministerial empezó a funcionar bien al principio, después hubo un tema político, con las elecciones se frenó, pero nos comentaban que esas reuniones que empezaron a ir Subsecretarios, - bueno “qué pasa en seguridad”, “qué pasa en educación”-... entonces, esa es la única forma de trabajar articuladamente. Lo que pasa es que claro, un período funciona, otro período no... entonces tenés que educación no se junta con salud, no se junta con cultura, no se junta con esto, y la interministerial, desarrollo social tampoco, cuando en realidad para mí ese es como el espacio fundamental. Después por lo menos que se junte, y discutamos, y si ves a algo que no sirve bueno lo vemos pero que se junte! que piense en una política integral, una política pública!.. y esto pasa... tuvimos la ley y después todo lo que es la cuestión de prácticas que es un cambio cultural muy radical y eso es lo que todo el tiempo es necesario y es muy difícil, nosotros siempre lo decimos: nos lleva mucho más tiempo lo institucional que estar con los pibes... tener que estar hablando 3, 4 días para que lo acepten, y lo aceptan porque estamos nosotros sino.. -“vení mañana que está la maestra”- y no está -“vení pasado”- al quinto el pibe se cansó, no fue más” (Entrevista Jueza de Garantías del Joven).*

<sup>175</sup> Creada por el Art. 23 de la Ley 13.298 con el objetivo de coordinar una política integral para la niñez.

<sup>176</sup> Estos datos fueron aportados por los funcionarios entrevistados.

<sup>177</sup> La comisión Interministerial se reunió en una ocasión en el año 2009 y solo en dos ocasiones durante 2010 en las que participaron representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Jefatura de gabinete de Ministros, Ministerio de Salud, Dirección General de Cultura y Educación, Ministerios de Seguridad, Justicia y Trabajo, la Secretaria de DDHH y la de Turismo y Deportes y el Instituto Cultural. (Fuente: Comisión Provincial por la Memoria. Informe Anual 2011).



La compleja articulación entre los organismos que componen el Sistema sumado a que a algunos actores sociales les resulta ininteligible visualizar cual es su implicancia respecto de los jóvenes en conflicto con la ley, deriva en que se pierda de vista la integralidad en el abordaje y las intervenciones.

Vale la pena aclarar que las dificultades en la articulación se visualizan no solo a nivel interministerial sino también entre los operadores del poder ejecutivo y del poder judicial lo cual redundará siempre en perjuicio de los niños y jóvenes institucionalizados.

*“Ahí es donde yo retomo el tema de la integralidad: -A ver, poder judicial ¿qué es lo que se quiere con este chico? Por ahí dicen: este chico pura y exclusivamente va a ser un proceso penal. Bueno listo, le instalamos un proceso penal, eso sí, cuando cumpla los 6 meses sáquenmelo de la prisión preventiva, entonces trabajémoslo todos, desde todos los puntos de vista para que no haya inconvenientes. Pero hay chicos que le dan la libertad y no saben donde ir. Nos pasó el otro día, uno que le dimos libertad y no sabía donde ir. Y te miran y te dicen: -“¿ahora a dónde me voy?”-. (Entrevista Director SRPJ)*

*“Tenemos un chico que está en “Casa del Sur”, hace dos años que ingresó a Recepción por un hecho, pero terminó teniendo problemas de salud, entonces fue a comunidad terapéutica. Este chico ahora sale en libertad y nos piden incluirlo en algún hogar, porque no tiene familia afuera, no tiene absolutamente nada, y encima es un NN ¡ni documento tiene! Con lo cual no puedes incluirlo en el programa... ¿Qué hacemos con este chico?”. (Entrevista funcionario Dirección de Medidas Alternativas)*

### **Adecuación y articulación con los dispositivos del SPPDN**

Al indagar acerca del proceso de adecuación de dispositivos y respecto a la articulación entre los actores del sistema, la mayoría de los entrevistados -tanto del Fuero como de la SSNyA- hacen referencia de forma recurrente<sup>178</sup> al incipiente proceso de adecuación institucional y programática de los dispositivos del SPPD tanto del ejecutivo provincial como de los municipios, así como a la compleja o deficiente articulación con los mismos. Esto es visualizado por los actores como un verdadero obstáculo para poner en plena vigencia el Sistema.

Respecto de los Servicios Locales, que según estipula la normativa son el anclaje territorial donde se centraliza la atención directa de casos, la principal dificultad radica en que dichos dispositivos aún se encuentran en proceso de constitución<sup>179</sup>, no son suficientes y/o no se han readecuado al nuevo marco. Dicha situación repercute

---

<sup>178</sup> Si bien esta investigación pretende centrarse en la implementación del SRPJ, resulta inevitable tomar en consideración para el análisis la necesaria articulación con el SPPDN concretamente en lo que hace a la conformación de los Servicios Locales y Zonales, tema recurrente en las entrevistas que merece una investigación empírica.

<sup>179</sup> Como se mencionó en el capítulo anterior, actualmente la mayoría de los municipios han adherido a la nueva normativa de niñez mediante convenio con la provincia. Sin embargo los dispositivos territoriales, aun son muy escasos comparado con la cantidad de población y los extensos territorios a abordar. Hay que destacar que lo central de dichos dispositivos es la atención -y el arraigo- de los niños en el ámbito comunitario, con lo cual en la gran mayoría de los municipios es necesario contar con más de un servicio local, si se pretende que los ciudadanos puedan tener real acceso a esas instancias en su barrio. Recordemos además que la adhesión formal no implica que dichos dispositivos cumplan con la función esperada, a pesar de que reciben una partida presupuestaria a tal fin.

notoriamente a la hora de viabilizar la inserción comunitaria de los jóvenes atravesados tanto por el SRPJ como por cuestiones atinentes a la vulneración de derechos.

Un aspecto a considerar planteado por los entrevistados, es que habitualmente los funcionarios municipales suponen que “los chicos asistenciales son del municipio” mientras que “los penales son de la provincia”, y por ende los burócratas locales “no se hacen cargo” de esta población ya que además es frecuente que tampoco tengan en claro cual es la situación de los adolescentes de su comunidad que se encuentran en conflicto con la ley.

“Ser penal” se constituye en un “rito de paso” para el SPPD, momento a partir del cual el joven cambia de status social “se convierte” en algo ajeno a su jurisdicción. En este pasaje -significativo en la construcción de la alteridad juvenil- “ellos”, son ungidos como “penales” y se constituyen finalmente<sup>180</sup> en un “otro” que porta los atributos de lo “peligroso” y por tanto quedan fuera de su competencia, a pesar de que cuando entraban en ella tampoco pudieron intervenir eficazmente.

Dicho escenario dificulta no solo la implementación de las medidas ambulatorias penales en los ámbitos comunitarios, sino la concreción de proyectos de promoción protección de derechos.

Por su parte los Servicios Zonales que se supone deben “suplantar” a los Servicios Locales en casos de que no se encuentren conformados -a pesar de que sus funciones son otras- están atravesados por la escasez de recursos y de propuestas programáticas.

Es interesante destacar que la mayoría de los entrevistados, tanto del Fuero como del área penal del órgano administrador, visualizan una situación semejante respecto de la conformación, funcionamiento y articulación con los Servicios Locales en general.

*“La ley 13.298 de promoción y protección de los derechos fue pensada para transformar toda esa estructura burocrática de lo que es minoridad, y también fue pensada para que los municipios adecuen su estructura a esa ley y a lo que significa el concepto de promoción y protección de derechos en sentido de la convención, lo mismo pasa un poco a nivel municipal que pasa a nivel de burocracia de minoridad, es decir, tenemos pequeñas estructuras llamadas “gabinete de violencia familiar” o “gabinete de niños” o “la salud en el barrio” y demás nombres que tienen los municipios para atención social, y que hoy en día le cambian ese nombre y le ponen “servicio local”... La ley 13.298 pensaba una serie de protocolos y dispositivos y recursos para dentro, para el funcionamiento de las áreas del servicio local distintas de estas áreas administrativas que ya estaban y ahora tienen este nombre, además que el dinero que recibían iba, o las primeras partidas que recibían de los convenios que firmaran con la provincia respecto a la creación de los servicios locales implicaran los recursos de fortalecimiento que serían justamente para transformar esas pequeñas áreas administrativas. Eso no ocurrió, esos fondos por lo*

---

<sup>180</sup> Se hace referencia a que **finalmente se constituyen en “penales”** dado que en los discursos de varios entrevistados emerge la idea de la criminalidad como destino prácticamente ineludible de los jóvenes en situación de pobreza. Por ejemplo un funcionario del área de programas, en referencia a los jóvenes asistidos por el SPPD, explicita: “muchos son asistenciales porque todavía no los agarraron”.

*general han sido desviados a otro tipo de gastos, por lo general gastos de tipo prebendario, y el gasto prebendario no funciona en la política de promoción y protección de derechos, lamentablemente es así. Por lo tanto -yo te hablo de La Plata que es mi departamento- nos encontramos con un área de niñez y adolescencia que no es un servicio local, que bueno, ahora dicen que el convenio está homologado, que ya es un servicio local, lo cierto es que a mi entender un área o un dispositivo que es una dirección de niñez, que cuenta con 8, 9 personas, con una precariedad de salarios y con una incapacidad de protocolos y con omisión ante los pedidos del propio fuero penal juvenil ante ausencia de abordajes en la vía pública” (Entrevista Defensor FRPJ).*

Si bien según los funcionarios de la SSNyA la cuestión de los fondos de fortalecimiento se fue “ajustando” progresivamente<sup>181</sup> y la situación sigue siendo compleja ya que la asignación y distribución de las partidas se realiza principalmente en base a acuerdos políticos. La misma lógica de distribución discrecional de recursos se visualiza respecto del programa ministerial Enviñón<sup>182</sup>, que es único programa provincial con anclaje en los municipios.

De lo recuperado en las entrevistas se desprende que la conformación de los dispositivos locales así como el funcionamiento de los mismos esta atravesada por cuestiones políticas y económicas<sup>183</sup> que se configuran como telón de fondo.

*“...La Plata no tenía servicio local. Asume Bruera, lo primero que hace es adherir...“qué gesto” dijimos, pero claro, andá a preguntar hoy cómo es el servicio local, es un desastre! Entonces, ¿cómo es el tema? Como gesto político, muy bien, pero una vez que te adherís... “si vos no te adherís porque tenés una visión realista y decís “a mi no me da el cuerpo para absorber toda esta demanda” no se si es tan criticable, a mi me parece peor que se adhiera y que reciba los fondos de fortalecimiento y que después no se pueda hacer nada...” (Entrevista Jueza de Garantías del Joven)*

Este complejo escenario deviene en que la implementación de la nueva normativa tenga un alcance -y un impacto- muy heterogéneo en cada distrito, ya que también están en juego otras variables atinentes a los recursos que aporte cada municipio para poner en funcionamiento los dispositivos locales, las estrategias empleadas para

<sup>181</sup> Durante el año 2011 se intentó dar un impulso al financiamiento de los Servicios Locales y Zonales ya que a través de la diputada Sandra Cruz y otros diputados se gestionó la incorporación de una partida extraordinaria de \$100 millones en el artículo 88 de la Ley de Presupuesto 2011 destinada a dichos servicios. Sin embargo 27 de enero de 2011, el área de prensa del ministerio publicó una noticia según la cual el ministro Álvarez de Olivera volvió a sostener públicamente que esos 100 millones serán para el sistema de responsabilidad penal juvenil y no para los servicios locales y zonales cuestión que representa los intereses puestos en los dispositivos de carácter punitivos y no los de promoción y protección derechos (Informe Anual CPM 2011). Sin embargo no quedó claro hasta el momento cual fue el destino final de esos fondos.

<sup>182</sup> El financiamiento del programa de responsabilidad compartida “Enviñón” implicó una fuga de recursos del SPPD en post de otros programas como el PROA con lo cual se incrementó fragilidad institucional de dicho sistema.

<sup>183</sup> En diciembre de 2011 los trabajadores de la SSNyA (nucleados mayormente en la CTA) se auto-convocaron para expresarse bajo la modalidad de una Radio Abierta “ante la crítica situación que atraviesan los niños/as y adolescentes” reclamando principalmente el pago de las cajas y becas adeudadas y que se regularice el pago en tiempo y forma para posibilitar la continuidad de los servicios de atención, exigiendo además que se garanticen las condiciones de detención de los jóvenes privados de su libertad y la plena aplicación e implementación de la ley 13.298 y su complementaria 13.634. La gacetilla publicada explicita que los Programas y Hogares dependientes de la SSNyA y las ONGs conveniadas, están atravesando una gravísima emergencia económica a raíz de la mora en el pago de cajas chicas y becas. Esta presupuestaria repercute en la precarización de la atención que brindan las instituciones y en la consecuente vulneración de los derechos de los niños y adolescentes.

el fortalecimiento las organizaciones sociales territoriales, las políticas sociales implementadas a ese nivel y la situación y cantidad de NNyA de cada distrito, entre otras cuestiones centrales.

La progresiva conformación de los Consejos Locales, órganos cuyo objetivo se centra en el diseño de un plan de acción local integral para la niñez, impulsada y canalizada principalmente por las organizaciones sociales militantes por los derechos de la infancia (incluso en municipios que no adhirieron a la ley) da cuenta de un importante avance.

En líneas generales la institucionalidad en torno al SPPD no se visualiza como una instancia superadora e inclusiva sino más bien frágil y desarticulada. La devastación del modelo tutelar del patronato, enmarcado en la judicialización de la pobreza, se sustenta principalmente en la construcción y fortalecimiento de un SPPD robusto que se constituya como sistema hegemónico. No se puede perder de vista, como explicita la nueva normativa, que el SRPJ debe ser complementario y subsidiario al SPPD, y no a la inversa.

### **A modo de cierre**

A través del análisis de las entrevistas se da cuenta que, si bien no se plasma una mirada homogénea de los operadores tanto del poder judicial como del ejecutivo, respecto a la implementación del SRPJ, se evidencia una permanente tensión entre los representantes de ambos órganos, lo cual se pone de manifiesto principalmente en la constante demanda de cupos en instituciones cerradas de máxima seguridad, mientras que los operadores de la SSNyA, a pesar de reconocer ciertas falencias institucionales, centran sus críticas en las prácticas de los operadores del FRPJ (con énfasis en algunos departamentos judiciales) a quienes les atribuyen cierta “tendencia” a imponer medidas privativas de la libertad a lo que se suma un notorio aumento de los tiempos de prisionalización de los jóvenes condenados, los cuales al cumplir la mayoría de edad son derivados al sistema penal de adultos.

Cabe destacar que el FRPJ del Departamento Judicial La Plata - es visualizado por los actores de la SSNyA<sup>184</sup> como uno de los Fueros “*más garantistas*”. Sin embargo en este caso la tensión entre ambos órganos se manifiesta en las reiteradas denuncias

---

<sup>184</sup> Es importante aclarar que los funcionarios de la SSNyA entrevistados hacen referencia a los departamentos judiciales de toda la provincia mientras los actores del poder judicial entrevistados son del Fuero de La Plata.

presentadas<sup>185</sup> por operadores judiciales respecto de las condiciones de detención de los niños y jóvenes alojados en los dispositivos penales de la SSNyA.

Esta *tensión* permanente entre ambos poderes deriva en que la “atención” de los funcionarios de la SSNyA se centre principalmente en los dispositivos destinados a la privación de la libertad dado que, cualquier acontecimiento o dificultad relevante<sup>186</sup> que se presente -y tome estado público- en relación a los “*peligrosos*” *jóvenes* allí alojados, puede hacer sucumbir repentinamente a la gestión de turno. Es decir la preocupación se centra más en la *amenaza política* que representan dichas instituciones para los funcionarios que en garantizar los derechos de los adolescentes allí alojados.

Desde que se hizo pública la propuesta del gobernador de la PBA de bajar la edad de imputabilidad, acorde a las demandas punitivas promovidas por los principales medios de comunicación nacional, las acciones del gobierno provincial fueron de hecho en dirección de aumentar las plazas en los dispositivos de encierro<sup>187</sup> en post del resto de las instituciones y programas.

Es en este marco que los funcionarios<sup>188</sup> del área penal de la SSNyA sostienen que la privación de la libertad sigue siendo el principal recurso adoptado por muchos departamentos judiciales, a pesar de que en la práctica, las medidas alternativas a la prisión actualmente son el principal recurso empleado -principalmente en los casos de jóvenes no sentenciados- cuestión que queda plasmada en los datos estadísticos proporcionados por la misma SSNyA.

En el siguiente capítulo se hará referencia al proceso de implementación del SRPJ tomando como caso de estudio el Centro de Referencia La Plata (CRLP), dispositivo de atención ambulatoria a través del cual se ejecutan las medidas *alternativas* a la privación de libertad.

---

<sup>185</sup> Principalmente por Jueces de Garantías y Defensores Oficiales del Departamento Judicial La Plata, (sumadas a las de las de los Organismos de Derechos Humanos, las cuales en muchas ocasiones fueron apoyadas explícitamente por dichos actores).

<sup>186</sup> Como por ejemplo un episodio de fuga masiva, un motín o la muerte de un joven internado

<sup>187</sup> Esto se plasma en que Sistema se sostiene financieramente principalmente sobre los dispositivos destinados a la privación de la libertad, estando el resto de los programas –como son los Centros de Referencia por ejemplo- desfinanciados y precarizados.

<sup>188</sup> Un dato interesante es que muchos de los funcionarios del órgano administrador son parte de la estructura del Poder Judicial y su instancia en la SSNyA queda acotada a un período que coincide generalmente con una determinada gestión política o se reduce solo a un par de meses, para volver luego al órgano de justicia posiblemente para ocupar un cargo de mayor jerarquía.

## CAPITULO 6

### IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL: UN ESTUDIO DE CASO EN EL CENTRO DE REFERENCIA LA PLATA

#### Introducción

Este capítulo da cuenta del proceso de implementación del SRPJ considerando las representaciones y prácticas de los actores que constituyen el *campo*<sup>189</sup> del control socio-penal para jóvenes en conflicto con la ley, tomando como caso de estudio el Centro de Referencia La Plata (CRLP).

Recordemos que los Centros de Referencia (CR) fueron tipificados como “establecimientos de atención ambulatoria<sup>190</sup>, para el cumplimiento de medidas alternativas a la restricción o privación de la libertad ambulatoria, ordenadas por los tribunales competentes en el marco de un proceso penal seguido a personas menores de edad” (Resolución 172/07 MDH). El carácter territorial y su nexo con la comunidad se presenta como de naturaleza ineludible dado que sus objetivos manifiestos se sustentan en la articulación con instituciones locales ya que “sus funciones son de evaluación, atención y/o derivación de los jóvenes a programas desconcentrados en municipios u organizaciones de la comunidad” (Resolución 172/07 MDH).

<sup>189</sup> Resulta significativo para el análisis recuperar los conceptos de campo y habitus de **Pierre Bourdieu**, quien postula que la percepción del mundo social es un producto de una doble estructuración: por un lado “objetiva” debido a que las propiedades en relación con los agentes o las instituciones no se nos ofrecen a la percepción de manera independiente sino en combinaciones de probabilidad desigual. Por otro lado “subjetiva”, ya que los esquemas de percepción con los que cuenta una sociedad dada en un tiempo determinado son el objeto de luchas simbólicas anteriores que manifiestan el estado de las relaciones de fuerzas. “El habitus como sistema de disposiciones en vista de la práctica, constituye el fundamento objetivo de conductas regulares y, por lo mismo, de la regularidad de las conductas. Y podemos prever las prácticas [...] precisamente porque el habitus es aquello que hace que los agentes dotados del mismo se comporten de cierta manera en ciertas circunstancias” (Bourdieu, 1987). “El habitus no es el destino, como se lo interpreta a veces. Siendo producto de la historia, es un sistema abierto de disposiciones que se confronta permanentemente con experiencias nuevas y, por lo mismo, es afectado también permanentemente por ellas. Es duradera, pero no inmutable” (Bourdieu, 1992). Por su parte el concepto de campo es indisoluble del de habitus (y el de capital). Según Bourdieu “el principio de la acción histórica, - la del artista, la del científico o la del gobernante, como también la del obrero o la del pequeño funcionario- no radica en un sujeto que enfrentaría a la sociedad como a un objeto constituido en la exterioridad. Dicho principio no radica ni en la conciencia ni en las cosas, sino en la relación entre dos estados de lo social, es decir, la historia objetivada en las cosas bajo forma de instituciones, y la historia encarnada en los cuerpos bajo la forma del sistema de disposiciones duraderas que llamo habitus” (Bourdieu, 1982:). Si se comprende la categoría **niñez** como una construcción social en el marco de una sociedad que la signifique, esta significación será dada en la constitución de lo que Carli (1992 y 2002) recurriendo a las nociones teóricas de Bourdieu ha denominado el **campo de la niñez**. La constitución del campo de la niñez supone un espacio simbólico en el cual diversos actores sociales modelan nociones de niño. Estos modelos se constituyen entre las relaciones de fuerza de estos actores y en la lucha por la legitimación de alguno de estos tipos de nociones. El campo de la niñez refiere a un juego de relaciones de poder, cuyas coordenadas son posibles de aprehender mediante el análisis sociohistórico de las mismas (Nocetti, 2005).

<sup>190</sup> Es importante aclarar que en el **Centro de Referencia no hay niños/jóvenes alojados** sino que se caracteriza por ser un dispositivo de asistencia ambulatoria, con funciones de evaluación, atención y derivación. Es la puerta de ingreso a los programas para el cumplimiento de medidas alternativas a la privación de la libertad. (Resolución 172/07 Ministerio Desarrollo Humano. Anexo II)

En la presentación de esta tesis se mencionó que el motivo por el cual se decidió centrar esta investigación en el “Centro de Referencia”, para visualizar y analizar el proceso de implementación, se debe a que en el nuevo SRPJ uno de los aspectos de mayor relevancia se centra en que -por regla general y salvo excepciones de “extrema gravedad”- los jóvenes en conflicto con la ley deben esperar el juicio y/o cumplir su condena **en libertad**, instituyéndose para ello una serie de “medidas ambulatorias penales” -que pueden ser de tipo cautelares-preventivas, con auto de responsabilidad, con pena en suspenso o por aplicación anticipada de “acuerdo” de juicio abreviado antes de la mayoría de edad- las cuales se ejecutan a través de estos nuevos dispositivos penales que se constituyen como esenciales<sup>191</sup> en la institucionalidad del SRPJ.

Cabe mencionar que las medidas ambulatorias penales (MAP) también existían durante los años de vigencia de la ley del patronato de menores, solo que con un carácter más “informal” ya que si bien no estaban delimitadas en la normativa, surge de los oficios judiciales de las causas, que esa modalidad de intervención era llevada a cabo por los Tribunales de Menores a través de sus equipos técnicos. (Daroqui y Guemureman 2001; Domenech y Guido 2003; Domenech 2008).

Este tipo de medidas-sanciones suponen un avance en términos de derechos, ya que en principio se orientan a evitar el encierro, mientras que los objetivos explícitos de las mismas aluden a un fin socio-educativo así como a fomentar el sentido de la responsabilidad penal en los jóvenes infractores.

En este capítulo se pretende problematizar las MAP y dar cuenta del modo en que se encarnan en este dispositivo de intervención a través de los discursos y las prácticas de los actores, intentando visualizar desde una perspectiva crítica las readaptaciones y configuraciones estratégicas<sup>192</sup> puestas en juego una vez “separados” los adolescentes “delincuentes-victimarios” de los “asistidos-víctimas” (López, 2010).

A tal fin se realizaron entrevistas a operadores del Centro de Referencia La Plata, a funcionarios del Fuero Penal Juvenil de dicho departamento judicial y a referentes de OSC’s locales conveniadas con la SSNyA. Durante las concurrencias al Centro de Referencia se realizaron registros observacionales de los sucesos cotidianos y de una

---

<sup>191</sup> Mientras que los dispositivos mediante los cuales se priva de la libertad a los jóvenes en el marco de un proceso penal se supone ocupan un lugar “residual” a pesar de que, como se señaló en el capítulo anterior, son los que cobran mayor visibilidad en los discursos de los actores del sistema y en los medios de comunicación.

<sup>192</sup> Las **configuraciones estratégicas** se dan “a partir de esos usos en cierta medida imprevistos, nuevos y pese a todo buscados hasta cierto punto, se pueden erigir ciertas conductas racionales que sin estar en el programa inicial responden también a sus objetivos, usos en los que pueden encontrar acomodo las relaciones existentes entre los diferentes grupos sociales (...) Las configuraciones estratégicas con frecuencia no están claras incluso para aquellos que ocupan un puesto en la institución y juegan en ella un determinado papel” (Foucault, 1996: 148-149)

instancia grupal de “ateneo de casos” en la cual participaron los integrantes del equipo técnico y la directora de dicha institución.

En el caso analizado se pone de manifiesto que “la ley penal funciona mediada por personas o instituciones que son quienes ejercen la política penal y le imprimen un carácter específico” (López 2010:222). Cabe señalar que en el proceso de implementación de la nueva normativa cobran fundamental relevancia actores a quienes Lipsky (1977) menciona como “*burócratas a nivel de la calle*”<sup>193</sup> los cuales “en su trabajo interactúan directamente con ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones, quienes se constituyen como los verdaderos *policy markers* en sus respectivas áreas de trabajo” (Lipsky 1977:172)<sup>194</sup>.

No se puede perder de vista además, siguiendo a Tamar Pitch, que el sistema penal juvenil está estrechamente interrelacionado con aspectos administrativos y civiles, interrelación mediada por las incertidumbres y conflictos institucionales, que tornan problemática la asunción de responsabilidades por parte de los diferentes actores involucrados. Dicha autora sostiene que en esta separación-interrelacionada, convergen dos tendencias opuestas: la de las agencias del welfare orientadas a convertir necesidades individuales en derechos sociales y las del sistema penal juvenil basadas en la necesidad de la defensa social: “Esta interrelación es constitutiva de la justicia juvenil y la razón de ser de su existencia separada. La interrelación entre la tutela y el castigo, entre la intervención con fines “educativos” y la segregación con fines de “corrección”... caracteriza a la definición y administración de la condición juvenil -en particular de aquella de los jóvenes pobres, marginados económica y socialmente- desde el punto de vista de la justicia” (Pitch 2003: 163-164).

La necesidad de un profundo debate en torno a las medidas ambulatorias penales, su pretensión socio-educativa fundada en la promoción de la responsabilidad penal que deben asumir los jóvenes y las estrategias tratamentales diseñadas y ejecutadas así como las prácticas moralizantes -vestigios de la institución tutelar- son algunas de las cuestiones “en tensión” que se presentan a lo largo del capítulo.

---

<sup>193</sup> Lipsky (1976) se sustenta en enfoque teórico práctico del “*botton up*” el cual reivindica la posición crucial de los burócratas a nivel de la calle (policías, abogados, trabajadores sociales, maestros, y otros empleados públicos que comparten situaciones similares de trabajo) en el proceso de implementación, al cual visualiza como fundamental. Si bien dicho autor tiene una visión poco jerarquizada de los empleados públicos, sostiene que “para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas los burócratas de niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas... En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige”. (citado en Aguilar Villanueva: 1996:88)

<sup>194</sup> Citado en Aguilar Villanueva, 1996:86



## Presentación del Centro de Referencia La Plata

El Centro de Referencia La Plata (CRLP) abarca todo el departamento judicial homónimo, el cual está integrado por catorce municipios<sup>195</sup>. Dicha institución se ubica físicamente en la zona centro-norte de la ciudad, a pocas cuadras de la estación local de trenes, lugar donde históricamente funcionó el Centro de Contención “Concepción Arenal”<sup>196</sup>. Cuando se pone en marcha el nuevo Fuero Penal Juvenil -a mediados del 2008- los operadores que cumplían funciones en el “Arenal” debieron readecuar sus objetivos y funciones dado que, por una disposición interna, “repentinamente” quedaron a cargo del novedoso dispositivo penal: el Centro de Referencia.

A decir de los entrevistados, cuando se pone en vigencia la nueva normativa penal juvenil las autoridades de la SSNyA les proponen constituirse como CR dado que -según relata uno de los entrevistados que fue partícipe de dicho proceso- “éramos el mejor instituto”. Según el relato, en ese momento la directora de Medidas Alternativas -una ex funcionaria de un Tribunal de Menores del conurbano bonaerense- fue quien “armó” en un par de meses todos los CR de la provincia, reubicando el personal de “minoridad” y utilizando mayormente espacios físicos que otrora cumplieran funciones de alojamiento de niños y/o jóvenes.

A decir de uno de los operadores “históricos”<sup>197</sup> partícipe de este proceso de transición, quien por entonces cumplía funciones como sub director: “al principio fue todo ensayo y error” dado que no participaron de instancias de capacitación y la experiencia que tenían era solo con niños y jóvenes alojados en institutos cerrados de “minoridad”.

*“¿Era todo nuevo! ¿Quién te iba a capacitar?...Fue todo de cero... entonces, como siempre tratamos de esto, yo 25 años de esto, cuando yo asumí la sub-dirección del Centro de Referencia dijimos: “hay que darles el mismo trato cordial que a los jóvenes del instituto, hacer algo parecido, hasta tener mayormente una idea, con la diferencia que ahora los chicos van a estar en la casa”. (Entrevista Operador CRLP, ex funcionario de un instituto penal de menores)*

Según el relato, luego del segundo cambio de autoridades en la SSNyA, se iniciaron algunos espacios de capacitación para los operadores de los CR de toda la provincia. A decir de los entrevistados, las propuestas de formación no fueron buenas y los operadores aprovechaban esos espacios para reclamar a las autoridades cuestiones

---

<sup>195</sup> El Departamento Judicial La Plata abarca los municipios: Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, General Paz, La Plata, Lobos, Magdalena, Pte. Perón, Punta Indio, Roque Pérez, Saladillo, San Miguel del Monte, San Vicente.

<sup>196</sup> La institución denominada “Concepción Arenal” se constituyó en un primer momento como un “hogar” asistencial para niñas. Posteriormente, en el año 1999 fue tipificada como un Centro de Contención (penal) para niños (varones) de 12 a 14 años. Finalmente con la sanción de la nueva normativa pasó a constituirse como Centro de Referencia.

<sup>197</sup> Quien hace referencia reiteradamente a su trayectoria de 25 años en *menores*, a pesar de explicitar: “*lo mío era el fútbol, pero no se me dio*” y por ende se presentó a una convocatoria laboral de la PBA, que salió publicada en el diario en ese entonces y recién cuando ingresó a la administración pública le comunicaron que “iba a trabajar con *menores*”.

que tenían que ver fundamentalmente con la falta de recursos humanos y materiales para poner en funcionamiento el dispositivo, lo que generó una tensión importante con los funcionarios de área y derivó en que, luego de un par de encuentros iniciales, las capacitaciones quedaran suspendidas.

A medida que transcurre el proceso de implementación del nuevo SRPJ, algunos operadores del CRLP “se pidieron el pase” a otras dependencias<sup>198</sup> de la SSNyA mientras que progresivamente ingresaron “nuevos” integrantes al equipo.

Tanto la directora actual como mayoría de los operadores del CRLP tienen una larga trayectoria laboral en el área de “minoridad” ya sea en instituciones penales o asistenciales, muchos de los cuales se desempeñaron durante años como “maestros”<sup>199</sup>.

Al momento del relevamiento el plantel de trabajadores del CRLP se encontraba constituido por una directora (con trayectoria de más de dos décadas en “minoridad” de la PBA) quien asume la conducción a fines del 2009<sup>200</sup>, un Equipo Técnico (ET) conformado por dos psicólogas y una trabajadora social, cuyas funciones entre otras se centran en realizar entrevistas iniciales con los jóvenes que ingresan al dispositivo y diseñar las estrategias treatmentales. A su vez hay ocho “operadores comunitarios”<sup>201</sup> los cuales, a decir de la directora, se ocupan de “supervisar en territorio que la estrategia trazada se ejecute”; un abogado abocado a las cuestiones legales<sup>202</sup>, tres personas con tareas administrativas y un chofer.

La autoridad del CRLP manifestó que desde el año 2009 la institución tiene bajo supervisión un promedio relativamente estable de entre 100 y 110 jóvenes por año. Cabe mencionar que la mayoría -aproximadamente 75%- de los jóvenes<sup>203</sup> que ingresaron al CRLP residen en el municipio de La Plata, mientras que ceca del 9% tienen domicilio en Ensenada; 8% en Berisso y un porcentaje muy bajo -no llegan al 2% en cada distrito- pertenecen a los municipios de Presidente Perón, Cañuelas, Brandsen, Lobos y General Paz.

---

<sup>198</sup>A decir de los entrevistados es habitual que los empleados de la SSNyA “roten” en las diferentes áreas institucionales, en el marco de acuerdos formales o informales con los directivos de turno.

<sup>199</sup>En la jerga se utiliza el eufemismo “maestros” para hacer referencia a los empleados de *minoridad* que históricamente cumplieron la función de asistir a los niños detenidos en los institutos y cuidar que no se escapen.

<sup>200</sup> Cuando renuncia la Lic. Arriola a la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, y asume nuevamente la Dra. Tabolaro.

<sup>201</sup>Entre los que se desempeñan como operadores comunitarios hay un psicólogo, un biólogo (ex director de institutos), un estudiante avanzado de historia, una “terapista musical” (quien históricamente se desempeñó como administrativa) y los restantes todos ex “maestros” en los institutos del patronato.

<sup>202</sup> Entre las funciones principales se incluyen; Informar a los operadores acerca de la situación legal de los jóvenes, participar en audiencias, mantener actualizada la situación procesal de cada joven y relevar datos estadísticos del delito y reincidencia.

<sup>203</sup> En base a los datos desagregados disponibles para el año 2010, provistos por funcionarios del CRLP.

Del “Informe de Gestión 2010”<sup>204</sup>, proporcionado por la directora de la institución en una de las últimas visitas realizadas, se desprende que el CRLP asiste a jóvenes imputados o condenados por delitos cometidos entre los 16 y 18 años, respecto a los cuales la justicia penal ha impuesto medidas ambulatorias y arrestos domiciliarios (a pesar de que el arresto domiciliario es una medida privativa de la libertad a cumplimentar en un domicilio predeterminado). Además intervienen o han intervenido en relación a jóvenes alojados en instituciones cerradas que estaban próximos a ser excarcelados así como en los casos de dos niños no punibles por su edad (uno de ellos en el marco de una “medida de seguridad” y otro en tratamiento ambulatorio). A su vez realizaron instancias de seguimiento a jóvenes sin proceso penal con conductas de transgresión a la ley, lo cual no deja de ser llamativo dado que el ingreso al CR debería concretarse en el marco de un proceso penal.

Replicando el “deber ser” normativo (Decreto 151) la directora del CRLP manifiesta que los objetivos de la institución, al igual que los de Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, son “la prevención del delito -en este caso sería la prevención de la reincidencia o sea prevención secundaria- el aseguramiento de derechos y garantías de los jóvenes infractores y la ejecución de medidas alternativas: medidas socioeducativas que centradas en la responsabilidad del joven infractor promuevan su real inclusión en la comunidad de origen”.

A través del análisis de las entrevistas e instancias de observación en el CRLP, se ponen de manifiesto permanentes tensiones y contradicciones entre el nivel *discursivo normativo* de la dirección y lo que sucede en el proceso de readecuación de las prácticas e intervenciones concretas de los operadores de dicho dispositivo penal.

Sin pretender hacer una clasificación exhaustiva de los actores entrevistados pero considerando las diferentes posturas se pudo diferenciar en: A) aquellos actores que tienen una mirada más crítica respecto del modo de implementación de las MAP en el CRLP. En este grupo se encuadran algunos operadores del CRLP, operadores del Sistema Sostén y parte de la Defensa Oficial del Fuero (los cuales serán mencionados como “tensionadores”) y B) aquellos operadores que, sin dejar de ser críticos, tienen

---

<sup>204</sup> Durante una de las visitas al CRLP en la cual se solicitaron datos sistematizados para esta investigación, se accedió a un “Informe de Gestión” correspondiente al año 2010 confeccionado por integrantes del CR (quienes aclararon que no habían realizado este tipo de documentos en años anteriores). Dicho informe “pretende dar cuenta de datos que resultan de la asistencia de los jóvenes incorporados al dispositivo, a fin de evaluar posibles soluciones a las dificultades que se plantean y evaluar el diseño de las políticas que propendan a la inclusión social definitiva de la población asistida”. En este documento, luego de una presentación institucional, se vuelcan algunos datos que dan cuenta de los municipios de donde provienen jóvenes, sumado a la cuantificación de adolescentes que asistieron al CR durante el año 2010 que se encuentra acompañada de una tipología respectiva a la organización familiar y situación laboral, además datos de escolarización. También quedan allí plasmados datos de jóvenes/familias que se encuentran en situación de emergencia habitacional y/o alimentaria, la cantidad de jóvenes indocumentados y aquellos con uso o adicción a sustancias. En base a esos datos relevados realizaron una “aproximación diagnóstica” que da cuenta de la situación de los adolescentes así como de las falencias que visualizan para poder abordarlos desde el dispositivo.

una mirada más “complaciente” al respecto. Entre ellos se encuentran principalmente los magistrados, parte de la defensa, los integrantes del ET y dirección del CRLP y algunos operadores comunitarios (quienes serán identificados como “funcionales”).

### ¿Quiénes “llegan” al CRLP?

Históricamente el sistema penal se caracterizó por ser selectivo y discrecional ya que a través de sus agencias “se reclutan mayoritariamente a aquellos que configuran una población predefinida: los adolescentes y jóvenes pobres, aquellos que no engrosan las estadísticas del Ministerio de Educación y los registros de empleo, sino de la agencia policial y de justicia” (Guemureman 2002:171). Así, “los niños y adolescentes de los sectores excluidos corporizan los atributos que los hacen un “otro” social a controlar: “peligrosos-violentos-enfermos-drogadictos-incurables e incorregibles” (López, 2010:26; Daroqui, Guemureman 2001a).

En la misma dirección, Reguillo Cruz (2000: 79) sostiene que los miedos que la sociedad experimenta tienen una estrecha vinculación con el discurso de los medios<sup>205</sup>, que de manera simplista etiquetan y marcan a los sujetos de los cuales habla, operaciones mediante las cuales ser joven equivale a ser “peligroso”, “drogadicto” o “violento”, recurriendo a su vez a ciertos atributos raciales o de apariencia.

Estos “otros” corporizan los atributos de lo “peligroso” de lo cual el sistema de promoción y protección se exime dado que “los penales” -como se los denomina en la jerga “minoril”- se constituyen como algo ajeno a ellos.

Para ingresar al Centro de Referencia los jóvenes “capturados” por el sistema tienen que pasar por diferentes “tamices” o “instancias de selección”. Una vez que el joven es aprehendido por la policía<sup>206</sup>, primer eslabón de la cadena, quien “selecciona”

<sup>205</sup>Al respecto Zaffaroni expone que es a partir de la “criminología mediática” que se construye un “ellos” de “diferentes y malos” separados del resto de la sociedad. Este “ellos” generalizado, se construye por semejanzas, debido a que los medios de comunicación muestran recurrentemente algunos de los estereotipados que delinquen y de inmediato a los que no delinquieron o solo incurrir en infracciones menores pero que son parecidos. Dicho autor sostiene al respecto: “el mensaje es que el adolescente de un barrio precario que fuma marihuana o toma cerveza en una esquina mañana hará lo mismo que el parecido que mató a una anciana a la salida de un banco y, por ende, hay que separar de la sociedad a todos ellos y si es posible eliminarlos” (Zaffaroni, R. 2011: 213). La criminología mediática vindicativa al construir el ellos enemigo mostrando como único peligro el delito común provoca lo que se llama pánico moral, miedo al delito y nada mas, y oculta por ende otros peligros y daños mas graves, inventándose una sociedad del riesgo en la que el “único riesgo” es la agresión del adolescente del barrio precario (Zaffaroni 2011).

<sup>206</sup> Históricamente el ingreso de jóvenes al Sistema se caracterizó por traer aparejado una “cifra negra” de detenciones en referencia a los menores de edad aprehendidos por la policía quien tiene facultades para privar de la libertad a menores de edad basándose en supuestas “contravenciones” o “averiguación de identidad”. Esta situación -resabio de la ley 10.067/83- siguió ocurriendo a partir de la puesta en marcha del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil. Ante este panorama, en octubre del 2008, el Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, a cargo del Dr. Arias, hizo lugar a un Hábeas Corpus Colectivo presentado por la Defensoría Oficial N° 16 del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata. En su resolución el juez dio “punto final” a las facultades policiales de privación de la libertad de menores basadas en supuestos contravencionales o averiguación de identidad; así como todo acto o vía de hecho administrativa que signifique la privación y la entrega de un menor por Comisaría, sin la respectiva intervención y

masivamente en base a los “atributos” antes definidos, debe pasar el segundo “filtro”: la justicia penal juvenil<sup>207</sup>. Si en la audiencia inicial se determina que el joven quede en libertad pero en el marco de un proceso penal, generalmente se solicita intervención al Centro de Referencia competente.

De las entrevistas a los operadores del poder judicial (jueces y defensores) se desprende que si bien se supone se deben considerar ciertos parámetros “objetivos”<sup>208</sup> las resoluciones acerca de la detención, así como la prisión preventiva o la excarcelación dependen de los criterios empleados por cada funcionario.

Para tomar estas determinaciones los operadores de la justicia dicen tener en cuenta, siguiendo el deber ser normativo, el delito por el cual se detiene al joven -ya que por ejemplo algunos delitos de mayor gravedad no dan lugar a una excarcelación pero si a un arresto domiciliario-, si tiene antecedentes penales y si hay indicios de peligro de fuga o entorpecimiento de las pruebas. Otra cuestión que algunos jueces mencionan como determinante a la hora de imponer una medida -tanto para dar lugar a una excarcelación como a un arresto domiciliario- es que el joven detenido tenga una “familia continente”.

*“Los parámetros que yo tomo son: esa audiencia oral que nosotros tenemos que tener a los cinco días, es impresionantemente reveladora para decirlo de alguna manera. Primero porque vos tomas contacto con el detenido en una audiencia oral, tomas contacto con los padres, ahí ya te das cuenta, haces “así” [hace gesto de acercarse para mirar de cerca] y ya te das cuenta... Como es la madre, como es el padre, si el chico tiene un lugar continente, si no lo tiene. Yo escucho siempre al defensor, pero después, observo durante la audiencia como se maneja la familia, hay familias muy respetuosas, muy humildes y hay familias terribles”* (Entrevista Jueza Garantías del Joven).

Al Centro de Referencia llegan mayoritariamente adolescentes que han atravesado el segundo “tamiz” o *segunda selectividad* del sistema, es decir aquellos que son acusados de cometer un delito “leve”<sup>209</sup>, no tienen antecedentes penales, y la justicia entiende que detrás del joven hay una “familia continente”, mientras que los más complicados o “cachivaches”<sup>210</sup> son, tanto para los operadores del FRPJ como del CRLP, los “más proclives” a quedar directamente en un dispositivo penal cerrado<sup>211</sup>.

---

control inmediato del órgano judicial-penal específico. Asimismo, ordenó el saneamiento del registro de capturas de menores y exhortó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo a adecuar la legislación a los términos del renombrado fallo de la CIDH “Bulacio vs. Argentina”. Esta situación deriva en que La Plata sea uno de los departamentos judiciales con tasas de detención más altas ya que actualmente está prohibido hacer detenciones paralelas o “en negro” -lo que no quiere decir que no suceda-.

<sup>207</sup> Dado que durante la instancia de detención por parte de la policía el agente Fiscal puede otorgar la libertad al joven por vía de comisaría si considera que no es oportuno solicitar la detención del mismo.

<sup>208</sup> Entre los cuales mencionan la tipificación del delito que se le imputa y los antecedentes penales del joven.

<sup>209</sup> Si el joven no tiene otros antecedentes y se lo acusa de cometer un delito cuya pena es menor a ocho años, el delito es excarcelable. Sin embargo es evidente que no siempre prima este dato “objetivo”.

<sup>210</sup> Los entrevistados explican que en la jerga los “cachivaches” son aquellos jóvenes que tienen una historia de fricción policial callejera recurrente. Según los operadores de la justicia los jóvenes que tienen este “perfil” son la minoría, pero definitivamente los que se encuentran en una situación más compleja.

<sup>211</sup> En el marco de una medida cautelar, generalmente quedando privados de la libertad durante todo el proceso penal y continuando en dicha situación si posteriormente son condenados.

*“Esto es igual que el Darwinismo, los más aptos quedan afuera y los menos aptos quedan atrapados en la malla del sistema penal juvenil, eso es así: el cachivache es el que más rápido queda, el pibe de clase pobre y que con su familia disfuncional, la típica, ese a veces queda y a veces no, ahí aparece el tema de cómo trabajar o cómo presentar o cómo se exponga esa situación para asegurarle al juez que ese chico en su disfuncionalidad o en su irregularidad como en el viejo sistema, pueda cumplir con la excarcelación, o la medida alternativa o llegar bien a juicio, y el pibe clase media, basta con que venga la mamá acá se siente en la silla y demuestre que tiene la piel blanca y tiene una buena cartera para que la jueza le pida \$100 de fianza y lo excarcele sin ninguna duda porque el informe dice: “es una mamá contenedora”. En ese sentido, el tipo de cliente o el tipo de perfil es el mismo de siempre, es lombrosiano pero es así” (Entrevista Defensor FRPJ).*

Si bien la gran mayoría de los jóvenes que ingresan al CR son “primarios” (no tienen antecedentes penales) desde el dispositivo se proponen como un objetivo evitar la reincidencia a pesar de que, a decir de los entrevistados, generalmente quienes se encuentran a disposición del CR son imputados por la comisión de delitos que suelen ser eventuales u ocasionales.

El CR toma intervención en casos de jóvenes que ingresan en el marco una medida alternativa o de una excarcelación. Dicho dispositivo interviene también cuando cesa una prisión preventiva (ya sea en centros de contención o cerrados) o se vence el plazo de la medida restrictiva de la libertad y el juez dispone que el joven quede en libertad bajo supervisión del CR, para cumplimentar con las medidas ambulatorias que correspondieren y/o se realice un seguimiento mientras continúa el proceso penal. También en casos de jóvenes cumpliendo una condena condicional, quienes representan la minoría de los casos.

### **Representaciones<sup>212</sup> de los actores acerca del “perfil” de los jóvenes que ingresan al CRLP y los principales ejes de intervención delineados.**

Las representaciones de los actores del CRLP acerca del “perfil” de los jóvenes que ingresan a dicho dispositivo, sustentan las estrategias de intervención diseñadas y la modalidad de ejecución de las MAP.

Los operadores del Equipo Técnico<sup>213</sup>, en correspondencia con lo manifestado por la directora, indican que al dispositivo mayormente ingresan jóvenes en situación de

---

<sup>212</sup> La noción de percepción social de Bourdieu, es similar a la de representación social trabajada por Denisse Jodelet quien expone que “El concepto de representación social designa una forma de conocimiento específico, el saber de sentido común, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales socialmente caracterizados. En el sentido más amplio, designa una forma de pensamiento social. Las representaciones sociales constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal. En tanto que tales, presentan características específicas a nivel de organización de los contenidos, las operaciones mentales y la lógica. La caracterización social de los contenidos o de los procesos de representación han de referirse a las condiciones y a los contextos en los que surgen las representaciones, a las comunicaciones mediante las que circulan y a las funciones a las que sirven dentro de la interacción con el mundo y los demás” (Jodelet, D. 1985).

<sup>213</sup> Teniendo en consideración las entrevistas, las instancias de observación y la asistencia –en el mes de agosto de 2011- al encuentro “Nuevas prácticas en la problemática de la infancia: el Centro de Referencia” organizado por el

exclusión social cuyos derechos sociales fundamentales se encuentran visiblemente vulnerados. Desde la perspectiva de estos actores, dichos jóvenes *arriban* al delito o la transgresión como un elemento más al estado de vulnerabilidad en que se encuentran, donde “*el delito pasa a ser un acontecimiento más en esas historias de vida terribles*” (Entrevista integrante del Equipo Técnico, CRLP).

**-E: Respecto a los jóvenes que están en el CR con un proceso judicial usted visualiza que hay algún “perfil” de jóvenes?**

-“*Si, si! No son perfiles delincuenciales, no son estructuras delincuenciales, son chicos que arriban al delito como un elemento mas al estado de vulnerabilidad en que se encuentran, si vos profundizás en su historia tienen historias de exclusión social ligado a vulneración de derechos: a la vivienda, alimentación, la familia y esta situación de vulnerabilidad lo que genera es la existencia de un código o caudal normativo que no es el socialmente aceptable. Han desarrollado ciertas conductas que son comunes en su medio social y núcleo familiar, que no es mejor ni peor que otras conductas socialmente aceptadas y las tienen internalizadas...Porque ha estado muy ausente el Estado. Al no estar el Estado que normativiza, esta construcción es propia, familiar y contextual*” (Entrevista Directora CRLP)

En las explicaciones acuñadas por algunos operadores se vislumbra una clara asociación con factores que predicen la criminalidad, donde las probabilidades de delinquir (y luego la mayor necesidad de una intervención preventivo-especial) se dan sobre todo en adolescentes de cases bajas o con un historial de desventajas socioeconómicas (Couso, 2006; Vázquez González, 2003).

El modelo que subyace a esta posición esta caracterizado por un determinismo en el que la **desviación** es concebida como el efecto de ciertos tipos específicos de carencias (Pitch 2003:182) lo que remite al ya mencionado *derecho penal de autor*<sup>214</sup>.

“*Las familias son vulnerables pero no solo desde el punto de vista económico, a veces situaciones de desintegración desocupación violencia familiar o no poder acceder a determinadas cuestiones, familias monoparentales la mayoría ;ojo que esto no quiere decir nada! pero son familias en las cuales uno de los padres están directamente ausentes o no inciden o no acompañan, madres que han tenido que hacerse cargo en la más absoluta soledad, padres que han estado institucionalizados, gente que viene de provincias también, mucha gente del interior del país con situaciones de asentamientos, un montón de situaciones que finalmente derivan en falta de pautas socialmente aceptadas porque el Estado no estuvo presente para regular. En cada chico se dan las mismas variables pero se conjugan de diferentes maneras, en diferentes porcentajes, no hay dos casos iguales*” (Entrevista Directora CRLP).

“*Me da la sensación que no visualizan alternativas, algunos llegan por necesidades extremas, donde no pueden soportar las hambrunas que pasan por ejemplo sus hermanos y terminan delinquir, algunos casos es falta de contención familiar y que terminan replicado conductas de pares, algunas veces el contexto social los condiciona en el consumo de drogas. Con estructura delincencial, el pibe que delinque porque es peligroso, perverso, porque le gusta delinquir, creo que este año si hemos visto dos es mucho...que serian los mismos tipos de delito que se cometen en cualquier circunstancia, en cualquier país, y en cualquier condición socioeconómica, tiene que ver con otras cosas. Nosotros lo que en general*

---

Instituto de Derechos del Niño de la Facultad de Ciencias Jurídicas –UNLP- en la cual fueron invitados como expositores, la directora y parte del equipo del CRLP.

<sup>214</sup>Dado que se enfatiza en las características personales, familiares, y la peligrosidad supuesta de la persona y no tanto en el acto concreto por el que se lo imputa.

*vemos son pibes en los cuales la situación social ha sido determinante, este el tipo de delito que yo veo”* (Entrevista Directora CRLP).

Desde esta mirada positivista, pareciera que los jóvenes en los que se conjugan ciertas variables son los que “caen” en el delito para satisfacer alguna necesidad material -discurso avalado en el hecho que la gran mayoría son acusados de cometer delitos contra la propiedad, principalmente robos- o por alguna “debilidad moral” y a su vez se diferencian de aquellos con “**estructura delincuencia**l” que desde esta perspectiva pareciera están atravesados por una suerte de *perversión intrínseca*.

Sin embargo algunos entrevistados, se esfuerzan por no asociar la delincuencia a la pobreza<sup>215</sup>, aclarando que desde el dispositivo también realizan intervenciones con jóvenes de familias donde “*lo económico no aparenta ser un problema*”, aunque estos casos son mencionados como excepcionales, e incluso para algunos parecieran ser inexplicables.

*- “Me han tocado chicos con casas impresionantes, que es bastante raro porque el delito se acomoda más bien con el que no tiene los medios económicos, pero a mi me ha tocado ir a lugares que decís: ¿esto no puede ser, unas casas...!”* (Entrevista Operadora CRLP)

Al identificar las representaciones de los operadores acerca de los jóvenes que ingresan al CR, se torna evidente que el sujeto sobre el cual operan desde este dispositivo se *mimetiza* con el “objeto”<sup>216</sup> de intervención construido por la institucionalidad del patronato, bajo el supuesto de peligrosidad en base a la idea de abandono material y moral. Sujetos en los cuales se corporizan atributos en un doble sentido: en su condición de víctimas, dado que tienen sus derechos vulnerados, constituyéndose en objetos de “protección”, a las vez que son “delincuentes-victimarios” a los que hay que castigar y disciplinar, prácticas que se naturalizan bajo el eufemismo de *medidas socioeducativas*.

### **Principales ejes de intervención**

Las autoridades del CR manifiestan que los jóvenes con los que intervienen, a pesar de tener vulnerados sus derechos, generalmente no tuvieron acompañamiento desde las instituciones del Estado o si lo tuvieron “fueron intervenciones sin resultados, sin

---

<sup>215</sup> En este punto resulta interesante citar a Reguillo quien sostiene que “en relación a los jóvenes, la *biopolítica* ha construido una asociación entre la condición de pobreza y una disposición a la violencia. En los cuerpos “pobres” de los jóvenes se inscribe un imaginario vinculado a la delincuencia. Se trata de cuerpos ingobernables, en la medida que han sido abandonados por la mano protectora de la sociedad que se ve “traicionada” por unos padres y un ambiente que, en su misma condición de pobreza, son incapaces “naturalmente” de socializar adecuadamente a los niños y jóvenes. Tras este imaginario socialmente construido, se oculta la idea-valor del sometimiento y domesticación paulatina de los cuerpos ciudadanos y el papel del control que se le asigna a la familia” (Reguillo 2000: 79).

<sup>216</sup> Retomo nuevamente a Baratta (1989:4) quien refiere a las representaciones de los jóvenes atravesados por la justicia como “objetos” pero no sujetos, dado que la finalidad (subjética) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas.



eficacia, que no han logrado su cometido”, explicitando que dichos jóvenes se hacen visibles para el Estado, a partir de la supuesta comisión de un delito, de constituirse en clientela del sistema penal.

A fin de reflexionar al respecto resulta apropiado recuperar la publicación “Estándares de Derechos Humanos” realizada por el MJyDDHH<sup>217</sup> en colaboración con UNICEF donde se plantea la siguiente reflexión: “deberá tenerse especial cuidado respecto de la aplicación de las sanciones no privativas de libertad, en tanto pueden no reflejar el propósito despenalizador buscado, sino que a veces, se pueden presentar como nuevas formas “encubiertas” de intervención por parte del sistema judicial y de control social (...) Para lograr diferenciar ambas intenciones se debe valorar la finalidad con la que se decide la aplicación de la medida; es decir, si lo que se busca es evitar la internación del joven en centros de reclusión, o si el objetivo es la actividad judicial por encima de la tarea que le compete a la familia, a la escuela o a los servicios sociales. En caso de delitos leves, eventuales y sin antecedentes judiciales; **las sanciones no privativas de la libertad**, que se aplican dentro de un contexto institucional, fundadas solo en la necesidad de resocialización y educación del niño o adolescente, pueden tener un matiz intervencionista que no se ajusta a la finalidad a la que debieran responder y que replica el sistema tutelar que se pretende derogar” (MJyDDHH - UNICEF, 2007: 88).

*“...El acompañamiento en la intervención, no solo en la palabra sino también presencia física con la familia y los chicos. Las familias empiezan a “bajar las defensas” empiezan a confiar y finalmente este dispositivo se convierte en lo que es: Un Centro de Referencia, donde ellos realmente se puedan referenciar, tanto las familias y los pibes...Una vez que ellos bajan las defensas y se comienzan a referenciar lo tienen en cuenta para todo; una crisis de consumo, situación de violencia familiar, falta de alimentos, cuestión psiquiátrica, lo que sea. Ellos saben que acá hay un celular que está abierto las 24 hs y que somos un dispositivo del Estado que esta para todo, dentro de las posibilidades que tenemos intentamos hacerlo y eso hace que no se sientan tan solos, que hay otro que esta para escucharlos, para acompañarlos para orientar y si podemos con la solución concreta. Se trata de un Estado muy presente, este es el punto”. (Entrevista Directora CRLP).*

A partir del análisis de las entrevistas, se hace visible que desde el CR se proponen intentar saldar las deudas no solo de un Estado ausente durante décadas, sino de un nuevo sistema socio-asistencial sumamente frágil<sup>218</sup>, intentando restituir derechos sociales a través de la ejecución de medidas coercitivas y de brindar “protección” asistencia y contención a los más necesitados, sustentándose en el voluntariado de sus operadores y los magros recursos que les provee el Estado provincial.

---

<sup>217</sup> Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

<sup>218</sup> Atravesado por la crisis desde de su constitución, debido en parte a los escasos recursos y endebles propuestas programáticas que le destina el gobierno provincial. Dispositivo que, según la mirada de los actores, lejos de fortalecerse se fue debilitando progresivamente.

Finalmente vale aclarar que esta mirada acerca del “perfil” de jóvenes construido por los operadores, desde la que se delinean los principales ejes de intervención del CRLP, fue cuestionada fuertemente solo por uno de los operadores territoriales<sup>219</sup> entrevistados y por parte de la defensa oficial del Fuero.

### **Acerca de las medidas ambulatorias adoptadas por el Fuero y ejecutadas a través del CRLP**

Los entrevistados<sup>220</sup> sostienen que la mayoría de los jóvenes que ingresan al CRLP lo hacen en marco una “excarcelación” con ciertas condiciones<sup>221</sup> a cumplimentar.

La instancia de excarcelación puede ser en dos momentos. Uno es cuando en la audiencia del quinto día se resuelve que el adolescente aprehendido no va a quedar privado de la libertad. Otra situación que amerita una excarcelación, puede darse luego de una prisión preventiva, a partir de determinarse el cese de la privación de la libertad y al igual que en el otro caso, sigue el proceso penal quedando el imputado bajo supervisión del CRLP.

Según indica la directora del CRLP, cuando los jóvenes ingresan al dispositivo en el marco de una “mera excarcelación” es habitual que el oficio judicial explicita que el *encauzado* deba someterse al tratamiento que indique el CR. Como se verá seguidamente, esta situación deriva en un complejo problema desde la perspectiva de los actores “tensionadores”.

Es frecuente también que la excarcelación se dicte posteriormente seguida del instituto de “Suspensión de Juicio a Prueba”<sup>222</sup> (SJP) recurso que supone la suspensión del proceso penal sujeto al cumplimiento de ciertas pautas de conducta y condiciones que implican la “reparación del daño” por parte del imputado, sumado a la supervisión y tratamiento que indique el CR.

---

<sup>219</sup> El termino operador territorial es equivalente al de “operador de comunitario” descrito en apartados anteriores - operador abocado al seguimiento de los jóvenes- en el ámbito local comunitario-

<sup>220</sup> Tanto del CRLP como del Fuero.

<sup>221</sup> Las condiciones varían pero generalmente aluden a cuestiones de carácter formal como fijar domicilio, presentarse a comparecer periódicamente en el juzgado y prohibición de acercarse al lugar del hecho, a las que a se pueden sumar cuestiones como abstenerse de consumir sustancias toxicas y/o o ser incluidos en programas de asistencia o de orientación familiar.

<sup>222</sup> El instituto de “Suspensión del juicio a prueba” (SJP) se podrá solicitar en caso de que el acusado sea imputado por un delito reprimido con pena cuyo máximo no exceda los 3 años. En el marco de la SJP el imputado deberá ofrecer la reparación del daño ocasionado –en la medida de lo posible- **sin que ello implique la confesión ni reconocimiento de la responsabilidad civil.** ( Art. 76 bis CPN). El tiempo de la suspensión del juicio será fijado por el tribunal entre uno y tres años, según la gravedad del delito. Durante este tiempo se suspenderá la prescripción de la acción penal y el tribunal establecerá las reglas de conducta que deberá cumplir el joven. Uno de los Jueces de Garantías entrevistados plantea que hace una interpretación mas amplia de dicho instituto (SJP) de acuerdo a las reglas de Beijing y sostiene que el juez puede suspender cualquier tipo de proceso, aun una causa por homicidio, y si en la práctica si hay acuerdo de partes (acuerdo de fiscales del defensor y del joven), se fijan una serie de condiciones y tareas a realizar en un plazo que ronda entre 6 meses y 2 años y si el imputado cumple con las condiciones impuestas se extingue la acción penal y se cierra la causa. A decir de dicho magistrado la instancia de suspensión de juicio a prueba implica que el imputado “accepte moralmente” la autoría en el hecho.

El CRLP interviene también con adolescentes que se encuentran en el marco de un juicio abreviado, **sujetos al “año tutelar”**<sup>223</sup> o luego de un período de privación de libertad en un dispositivo de internación encuadrados en una medida cautelar o una libertad anticipada. En cuanto a las medidas judiciales de integración social, los operadores del CR mencionan que son comúnmente utilizadas las medidas de “apoyo socio-familiar”, dado que “los jueces saben que SSNyA cuenta en La Plata con el Servicio de Asistencia Familiar” (SAF) así como las “tareas comunitarias”. A decir de los entrevistados, estas medidas (que no son excluyentes) generalmente se dictan conjuntamente con la imposición de otras obligaciones como la inclusión del joven en instancias de escolarización o capacitación laboral, generalmente en el marco de una SPJ o de una condena condicional.

A pesar de ser utilizado en menor proporción y sólo por algunos magistrados<sup>224</sup> del departamento judicial en cuestión, el “arresto domiciliario” (que no es una medida ambulatoria sino una variante de la privación de libertad pero a cumplimentar en un domicilio particular<sup>225</sup> y se implementa en carácter preventivo o de cumplimiento de pena) es otra de las medidas mencionadas como “alternativa”, de cuya “supervisión” (control) se hace cargo el CRLP, en el marco de un acuerdo “local”, es decir, un acuerdo informal entre la autoridad del CRLP y el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata.

*“En general como forma parte de las prácticas dentro de fuero, generalmente hay una excarcelación seguida de una suspensión de juicio a prueba con una serie de medidas que si se cumplimentan al cabo de un año son sobreseídos del proceso. Tenemos además chicos con juicios abreviados que están sujetos al “año tutelar”, que cuando cumplen los 18 o por un año si cumplen con una serie de pautas de conductas se cerraría el proceso y algunos chicos con condenas efectivas que cumplen en libertad condicional, no están privados de la libertad pero es condena al fin, en estos casos duran un poco más, entre dos y tres años porque es condicional. Generalmente quedan en la categoría de imputados, pero a veces llegan a una condena condicional, que no es de cumplimiento efectivo. En estos casos el seguimiento es más exhaustivo, no tiene que reincidir, no acercarse a la víctima, ya arribamos a los 18 años de edad pero cometieron el delito de menor. La mayoría son imputados, tendremos 20 o 30 % penados”* (Entrevista Directora CRLP)

---

<sup>223</sup> El Año Tutelar es un instituto de la ley 22.278, en caso de ser aplicado el joven tiene un año para “trabajar” sobre el hecho que cometió, sobre su involucramiento en el hecho. El año tutelar implica un proceso de seguimiento, control y abordaje del joven. Después de ése año, el magistrado puede evaluar qué pena aplicarle o incluso no aplicarle pena. En el fuero penal juvenil es el único caso de cesura de juicio que el Juez puede interrumpir. Otorga la posibilidad de absolver al joven sin necesidad de declarar la sanción. Si bien algunos jueces lo declaran inconstitucional otros operadores de Fuero consideran que es una herramienta que lejos de perjudicar a los jóvenes muchas veces los beneficia, aplicando el criterio de oportunidad incluso por delitos graves.

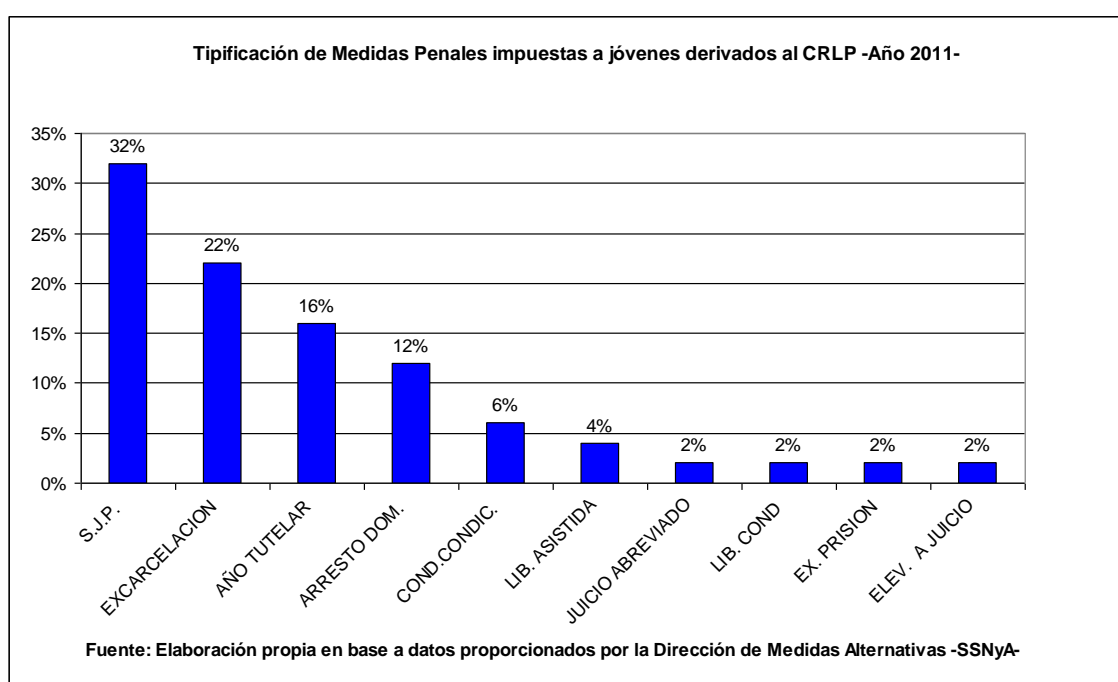
<sup>224</sup> Un dato interesante respecto de los “arrestos domiciliarios” cuantificados para el año 2011 es que el 65% fueron otorgados por el mismo Juez de Garantías lo cual deja en evidencia que es un recurso escasamente empleado de por el resto de los magistrados del FRPJ de la jurisdicción en cuestión, a pesar de que “suple” a la privación de la libertad anticipada en instituciones penales. Dicho juez manifestó que es partidario de utilizar este recurso ya que lo otorga de modo “muy amplio” es decir, que el imputado tenga permiso para estudiar, trabajar y hacer actividades deportivas, etc.

<sup>225</sup> Generalmente la vivienda del joven y/o de su familia.

Las autoridades del CRLP indicaron que la gran mayoría de los jóvenes derivados al dispositivo generalmente quedan en condición de imputados, mientras que el porcentaje de “sentenciados” es muy bajo.

Finalmente cabe señalar que las representaciones de los entrevistados respecto de las MAP -los sentidos y objetivos que se atribuyen a las mismas- así como las modalidades de ejecución<sup>226</sup>- son visiblemente heterogéneas.

Con el objetivo de representar los datos mencionados se exponen las estadísticas confeccionadas a tal fin en base a datos provistos por la Dirección de Medidas Alternativas de la SSNyA, lo cuales corresponden a un total de 106 jóvenes con los que tomó intervención el CRLP durante el año 2011.



El cuadro anterior da cuenta de las medidas judiciales por las cuales dichos jóvenes fueron derivados al CRLP, encontrándose en mayor proporción -32%- la “suspensión de juicio a prueba”, seguida de la figura de “excarcelación” -22%- y el instituto denominado “año tutelar” -16%-, mientras que bajo “arresto domiciliario” se encontraba el 12% de los adolescentes; con “condena condicional” 6% y en el marco de una “libertad asistida” el 4%. El porcentaje restante se divide en casos bajo la figura de “juicio abreviado” con el 2%; “libertad condicional” -2%-; “eximición de prisión” (ex. prisión) también 2%, mientras que el 2% restante responde a la categoría “elevada a juicio”. Cabe aclarar que no se obtuvieron datos para años anteriores.

<sup>226</sup> Cuestiones que se ampliarán en los apartados siguientes.

## **Acerca de las herramientas para ejecutar las medidas**

La ejecución de las medidas queda supeditada a las estrategias de intervención diseñadas por el equipo técnico del CRLP, a las herramientas y recursos disponibles, y a las prácticas visiblemente heterogéneas de los operadores comunitarios, responsables del “seguimiento” del joven durante el período que tome intervención dicha institución.

En cuanto a las herramientas o recursos para ejecutar las medidas y alcanzar los objetivos planteados, todos los entrevistados<sup>227</sup>, coinciden en que los recursos que administran son escasos, casi no hay programas de la Subsecretaria para incluir a jóvenes en conflicto con la ley y la articulación con los dispositivos locales es prácticamente nula.

Respecto de los programas de la SSNyA, los entrevistados mencionan que principalmente se hacen derivaciones al Servicio de Asistencia Familiar<sup>228</sup> (SAF) y al Programa de Abordaje Múltiple<sup>229</sup> (PAM), visualizándose como un obstáculo el hecho de que se asientan en el centro de la ciudad de La Plata, con lo cual para la mayoría de los jóvenes (y sus familias) que viven en barrios periféricos alejados del centro o en otros municipios del departamento judicial, se torna muy complejo sostener el tratamiento en dichos dispositivos.

*“En realidad el SAF es un programa para todo el departamento judicial, que es muy difícil, si nosotros tenemos pibes que son de Guernica, en algunos casos se puede garantizar el acceso pero es difícil que tengan tiempo, que se les pague desde Guernica la movilidad, para que vayan y vengan, o que la misma familia pueda tener la posibilidad de ir y venir, es difícil de sostenerlo”* (Entrevista operadora CRLP).

En los casos de jóvenes residentes en otros municipios de la jurisdicción competente al CRLP la dificultad para implementar las medidas generalmente es mayor dado que, además no de contar con programas descentralizados, la articulación con los Servicios Locales se encuentra obstruida en varios distritos ya sea por la ausencia de esos dispositivos, por la baja calidad de las prestaciones, o por las dificultades en la articulación con los mismos.

---

<sup>227</sup> Tanto del Fuero como del CR

<sup>228</sup> El objetivo del SAF es la “atención de niños y adolescentes con derechos vulnerados y/o en conflicto con la ley penal, incluyendo la atención y apoyo familiar. Evidenciándose que en estos casos el tratamiento no está destinado solo al joven sino también su familia, arrojándose el Estado la potestad de intervenir con todo el grupo familiar.

<sup>229</sup> Los objetivos declarados de este programa son: “instrumentar modelos de intervención interdisciplinaria que garanticen el abordaje integral de las problemáticas que involucran a niños niñas y adolescentes que atraviesan situaciones críticas o con medidas de protección”; “Fortalecer a la familia y a la red vincular para la porción y protección de derechos” y “Promover el fortalecimiento de vínculos familiares, especialmente en los procesos de revinculación familiar”.

Lo mismo sucede con el “Taller para madres”<sup>230</sup> que se implementa en el mismo CR, lo que da cuenta además de la inercia de instaurar prácticas de disciplinamiento destinadas no solo a los adolescentes “desviados” sino también a sus madres, a quienes pareciera que por carácter transitivo se les extiende la pena.

El único dispositivo de la SSNyA con anclaje territorial es el programa *Barrio Adentro*<sup>231</sup> que se constituyó como una experiencia aislada y se lleva a cabo, sustentándose básicamente en la voluntad de sus coordinadoras, en un barrio de la ciudad de La Plata con alto índice de conflictividad social.

Paradójicamente el programa que fue mencionado por todos los actores como una de las herramientas más utilizada es el “Sistema de Sostén” dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCJPBA). Los jóvenes incluidos en dicho programa reciben una “beca” y como contraprestación deben incluirse en una instancia de capacitación laboral o escolarización. Un obstáculo manifestado por los operadores que lo administran es que el programa resulta inaccesible para jóvenes imputados por la supuesta/comisión delitos graves<sup>232</sup>.

Si bien desde el ministerio de Desarrollo Social (PBA) se implementa el programa *Envión*<sup>233</sup> (en la versión “Envión Volver” para jóvenes en conflicto con la ley penal) el cual es canalizado a través de los municipios, al momento del relevamiento dicho programa aun no se había “lanzado” en La Plata y en el resto de los distritos del DJ no lo habían otorgado a ningún adolescente bajo la órbita del CRLP, con lo cual si bien fue mencionado como un programa “interesante e innovador”, los actores de ambos poderes no lo visualizan como un recurso accesible, al menos por el momento.

Respecto de la articulación con el Servicio Zonal<sup>234</sup> de Promoción y Protección de Derechos (SZ), los operadores sostienen que, a pesar de que la mayoría de los jóvenes con los que intervienen tienen sus derechos vulnerados, generalmente no los derivan al SZ sino que hacen las gestiones correspondientes, en caso que sea necesario, a través de referentes de este dispositivo dado que “no pueden escindir al

<sup>230</sup> El “Taller para Madres” surge - a decir de los entrevistados- de una iniciativa de las psicólogas del CR, a partir de visualizar las dificultades manifestadas por algunas madres de los adolescentes, para abordar a sus hijos en el marco de las problemáticas que los atraviesan, entre las cuales emerge la cuestión del consumo de sustancias.

<sup>231</sup> Como se menciona en el Cap 4 (Pág. 21) El programa “Barrio Adentro”, que surge a partir de una iniciativa de un grupo de profesionales de la SSNyA, se propone como objetivo la construcción de estrategias e intervenciones que favorezcan la inclusión social de niños y jóvenes. Por su modalidad los profesionales operan en el ámbito comunitario. Este programa está asentado en el barrio Altos de San Lorenzo (La Plata) donde hay un alto porcentaje de jóvenes en situación de vulnerabilidad y en conflicto con la ley penal y no se replica en otros territorios, con lo cual el impacto a nivel jurisdiccional (y de la PBA) es muy bajo.

<sup>232</sup> Este Programa se implementa y es financiado desde el Poder Judicial (SCJPBA). Los jóvenes reciben una beca de entre \$500 y \$1000 según la “etapa” en que se encuentren. A decir de los operadores del Sistema de Sostén desde la SCJ les impusieron la delimitación de que no pueden acceder al programa jóvenes imputados/condenados por delito de homicidio y delitos contra la honestidad sexual. Esta limitación -aclaran- surge a partir de la nueva ley ya que antes de la puesta en vigencia de la misma incluían en el programa a jóvenes encuadrados en esa tipología de delitos. Cabe aclarar que los destinatarios de dicho programa son adolescentes atravesados tanto por el Fuero de Familia como el FRPJ.

<sup>233</sup> Al que se hizo referencia en los capítulos 4 y 5

<sup>234</sup> Organismo técnico dependiente de la SSNyA que fue presentado en el capítulo 4 de esta tesis.

sujeto”, sumado a que en el SPPD tienen una tarea cuantitativamente mayor, debido al caudal de niños que demandan intervención en dicho dispositivo.

Sin embargo se observa una mirada generalizada respecto a la falta de respuestas desde los dispositivos asistenciales asociado a la idea de que *“el SRPJ esta más organizado y son más claras las reglas del juego y el funcionamiento es mucho más eficaz que el SPPD”* (Entrevista Directora CRLP)

*“Yo creo que en el tema RPJ se ha avanzado mucho más rápido en los que es el SPJ que en el SPPD, que esta más organizado el fuero, que están más claras las reglas de juego, los dispositivos las medidas, que es mucho más eficaz el funcionamiento que el SPPD que es mucho más ambiguo, no se tengo esa sensación... el SPPD es más amplio y complejo y abarca una problemática más amplia”.* (Entrevista Directora CRLP)

En casos de gestiones por alimentos<sup>235</sup> por ejemplo, articulan con una de las instituciones penales cerradas de la SSNyA donde funciona una fábrica de pastas que les provee fideos secos a los adolescentes, dado que el “programa de asistencia alimentaria” de la PBA fue cerrado, al igual que el PROA<sup>236</sup>, cuando comenzó a funcionar el programa Envión.

En este marco de escasez y precariedad de recursos y dispositivos estatales, los operadores del CR recurren a redes de contactos personales para conseguir artículos básicos como ropa, zapatillas, colchones, frazadas etc. con el fin “asistir” a los jóvenes que se encuentran cumpliendo medidas a través de este dispositivo penal, ya que según relatan “muchas veces ni siquiera tienen zapatillas o abrigo para llegar al CR”. Es por ese motivo que crearon un “ropero comunitario” en la institución el cual se nutre principalmente de donaciones de ropa y calzado usado<sup>237</sup>.

*“Y a veces te venís con una carga viste, yo llego acá hinchada y les digo a las chicas ¡no puede ser, hay que solucionar esto! Imaginate a veces lluvia, barro que te entra y yo no puedo ir a decir al chico “vos tenés que ir a la escuela” porque primero hay que solucionar los problemas básicos. Por suerte yo tengo una red, tengo los amigos que creen en uno y les digo -“chicos necesito ropa y zapatillas”- y juntan. Y hemos traído ropa, zapatillas, armamos el ropero acá que no había viste, porque realmente una necesidad que vos decís no puede ser!* (Entrevista Operadora CRLP)

<sup>235</sup> En el caso de las gestiones por alimentos, el hecho de que ofrezcan como una “asistencia alimentaria” la entrega de bolsas de fideos secos –en ocasiones acompañada de algún otro alimento que se consiga eventualmente- fue objetado por algunos operadores críticos quienes manifestaron que se oponen a realizar este tipo de “asistencialismo”. A su vez cuestionaron esta situación dado que las pastas entregadas son elaboradas por los jóvenes que están privados de su libertad en instituciones cerradas, lo cual se visualiza como una gran paradoja del sistema. Sin embargo la mayoría de los operadores del CR no repararon en ese “detalle”.

<sup>236</sup> El Programa de Autovalimiento Juvenil -PROA- surgió en el año 2003 con el objetivo de brindar una respuesta a los jóvenes que, habiendo estado alojados gran parte de su vida en hogares asistenciales, no contaban al momento del egreso con las herramientas necesarias para valerse fuera del contexto institucional. Desde el año 2008 dicho programa (que originalmente disponía de becas laborales y becas de alojamiento para solventar gastos de vivienda para jóvenes) fue sufriendo una suerte de “desfinanciación” progresiva, según denunciaron los trabajadores de *minoridad* en una carta abierta, hasta que cerró definitivamente con la excusa de que los recursos serían transferidos al programa Envión, cosa que nunca ocurrió.

<sup>237</sup> Es habitual que los propios integrantes del CR hagan donaciones de indumentaria para el ropero comunitario. En una de las visitas a la institución, cuando estaba finalizando la actividad diaria, la directora realizó un “pedido solidario urgente” a todos los presentes en -el cual fui incluida - ya que necesitaban conseguir zapatillas para uno de los jóvenes que asistía periódicamente al CR.

La falta de herramientas sumado a la frágil articulación con dispositivos locales se constituyen como un verdadero obstáculo -aunque no el único- para implementar las medidas alternativas y alcanzar los objetivos que enuncia el CR, evidenciándose que la lógica de las intervenciones se acerca más al voluntariado de corte asistencial y no a una política penal estatal sólida, planificada y subsidiaria al SPPD.

### **Articulación con dispositivos locales y comunitarios**

En cuanto a la articulación con el Servicio Local del municipio de La Plata, distrito que condensa la mayor cantidad de jóvenes que son derivados por la justicia al CRLP, los entrevistados sostienen que les resulta muy complejo trabajar conjuntamente debido a que, si bien hay un SL, no tienen “presencia territorial”<sup>238</sup>, no cuentan con programas que incluyan a jóvenes en conflicto con la ley y los pocos operadores abocados al área trabajan en condiciones de extrema precariedad laboral generando que el “equipo técnico” no logre consolidarse. Además, todos los entrevistados manifestaron al respecto que persiste una fuerte *disputa política* entre referentes del municipio de La Plata y el nivel provincial (Subsecretaría de Niñez y Adolescencia) lo cual se constituye como un verdadero obstáculo para trabajar en el marco de la corresponsabilidad.

*“Hay un servicio local en La Plata ¿no sirve para nada un servicio local! El tipo de Villa Elvira venir a 41 entre 10 y 11? No sirve para nada...”* (Entrevista Juez de Garantías del Joven)

*“Entre La Plata y provincia hay una disputa que no te permite articular, y aparte porque los locales es difícil poder ver y trabajar cuestiones que estén vinculadas a garantizar el ejercicio de derecho conjuntamente con la cuestión de la responsabilidad. La responsabilidad la trabajamos nosotros pero, lo mismo que pasa en zonal, ellos están más metidos en la cuestión de la vulneración de los derechos”.* (Entrevista integrante del Equipo Técnico del CRLP)

A decir de los entrevistados, como el municipio no ratificó el convenio<sup>239</sup> con la provincia por el SL, operan de forma autónoma y “hacen lo que quieren”, sin articular con el Servicio Zonal de la SSNyA, tomando los casos que consideran pertinentes de modo discrecional y arbitrario.

En el resto de los municipios<sup>240</sup> del DJ las respuestas de los servicios locales han sido variadas, evidenciándose también como un obstáculo la falta de programas y/o recursos concretos y la “resistencia” de los operadores de dichos dispositivos, a incluir a jóvenes atravesados por el sistema penal.

---

<sup>238</sup> Es decir, no tienen presencia en el ámbito barrial-comunitario que es donde debería intervenir como área de atención directa de casos, -de promoción y protección de derechos-.

<sup>239</sup> Al momento del relevamiento el SL de La Plata no había ratificado el convenio de adhesión, con lo cual no estaba legalmente constituido como SL.

<sup>240</sup> El municipio de Ensenada no adhirió a la nueva ley y no cuenta con Servicio Local de Niñez.



En cuanto a la articulación con OSC's los entrevistados sostienen que si bien en un principio se propuso desde la actual dirección asignar un operador para realizar un relevamiento a fin de gestionar acuerdos con OSC's para incluir a jóvenes con MAP en los ámbitos barriales -ya que las conveniadas con la SSNyA para abordar a los "penales" son muy pocas<sup>241</sup>- esa tarea nunca se concretó y son los operadores territoriales quienes en la medida de sus posibilidades realizan acuerdos informales con OSC's locales, cuyos resultados, como veremos en apartados siguientes, han sido muy variados.

### **Ingreso de los jóvenes al CRLP. Estrategias treatmentales diseñadas para su abordaje**

Respecto del ingreso de los jóvenes al dispositivo, los responsables del equipo técnico (ET) relatan que generalmente desde los juzgados les informan telefónicamente cuando derivan a un joven al CR y, una vez que reciben el oficio judicial, los operadores de la institución se contactan<sup>242</sup> directamente con el sujeto en cuestión a fin de convocarlo a que se presente en la institución preferentemente un día estipulado -dentro de los plazos establecidos- con el objetivo de ser entrevistado. Los jóvenes que ingresan al CR siempre lo hacen en el marco de una derivación judicial<sup>243</sup>. En caso de que el joven no se presente en el CR en el tiempo establecido, se intenta ubicarlo telefónicamente o en el domicilio.

Según estipula la normativa, en su primera presentación el adolescente en cuestión debe concurrir al CR con el oficio judicial y acompañado por un referente familiar, cosa que no siempre sucede y ante lo cual, si bien los profesionales del ET avanzan con las primeras entrevistas, lo convocan<sup>244</sup> a presentarse nuevamente con un referente adulto<sup>245</sup> que se constituya como responsable.

En una primera instancia el joven es entrevistado por la directora quien le explica las "*cuestiones más básicas*": por qué y para qué tiene que ir al CR, que objetivos tienen y como se trabaja en el dispositivo, etc. Luego siguen las entrevistas individuales con

---

<sup>241</sup> Por ejemplo las Comunidades Terapéuticas para atención de adicciones.

<sup>242</sup> En una primera instancia, si es posible, se establece un contacto telefónico.

<sup>243</sup> A su vez mencionan que hay otro modo de ingreso al CR que se da cuando cesa una prisión preventiva o cuando después de 6 meses de prisión preventiva (ya sea en centros de contención o cerrados) se vence el plazo de la medida restrictiva de la libertad y se dispone que el joven quede en libertad bajo supervisión del CR. En estos casos sigue el proceso y el joven queda a disposición del CR para cumplimentar con las medidas ambulatorias que correspondieren.

<sup>244</sup> Esta situación en ocasiones se torna paradójica dado que hay jóvenes que han formado su propia familia nuclear y son ellos los responsables de sus pequeños hijos.

<sup>245</sup> Pueden ser sus progenitores, un hermano mayor o un abuelo.

la psicóloga y trabajadora social integrantes del equipo técnico quienes diseñan la estrategia<sup>246</sup> de intervención, la cual debe ser remitida al juzgado correspondiente.

Las estrategias de intervención, diseñadas por el ET en base a los lineamientos de la dirección, se encuentran sujetas a las herramientas y recursos disponibles y se llevan a cabo con el acompañamiento de un “operador comunitario”, responsable del seguimiento del joven durante el tiempo que dure la medida.

Los integrantes del ET sostienen que las estrategias de abordaje se diseñan teniendo en consideración el oficio judicial<sup>247</sup> y las entrevistas iniciales, a partir de las cuales arriban a un diagnóstico de la “situación socio-familiar” del joven.

Sin embargo, a decir de los operadores comunitarios, las estrategias diseñadas por el ET, tanto para jóvenes imputados como para sentenciados, generalmente giran en torno a las mismas cuestiones: la reinserción en dispositivos educativos o de formación / inclusión laboral y/o el otorgamiento de una “beca sostén”.

*“ Son los paradigmas de la modernidad, el trayecto del estudio al trabajo te va a llevar... y hay pibes que no quieren, entonces hay que buscarles otra estrategia, pero bueno no hay un programa o algo... decir bueno a ver qué pasa con estos pibes, hagamos un análisis, hagámosle un ciclo de orientación vocacional, o propongámosle una beca para que vaya a aprender guitarra, o démosle una beca para que vaya a aprender un programa de computación al centro de La Plata...”* (Entrevista Operador Comunitario CRLP)

En este esquema institucional se visualiza una clara división del trabajo: la directora de la institución recibe a los jóvenes con una explicación de “bienvenida”, los profesionales del ET diseñan la estrategia<sup>248</sup> de intervención y finalmente los operadores comunitarios la ejecutan.

### **Estrategias de intervención encarnadas en las prácticas de los Operadores Comunitarios**

*“La directora actual vino con un montón de ideas que nunca implementó, entonces la gente medio como que esperaba la jerarquización de la tarea que nunca se produjo, el aluvión de recursos para resolver problemas de los pibes que nunca se produjo, nada se produjo, en verdad. Entonces la tarea nuestra como te digo, cada cual...”* (Entrevista Operador CRLP)

---

<sup>246</sup> La **Resolución 172/07 del MDS** indica que el ingreso en programas para el cumplimiento de medidas alternativas se hará efectivo a través de los Centros de Referencia, que recepcionarán oficios judiciales que en los términos y con las constancias del punto 2, dispongan la ejecución de una medida alternativa cautelar o sancionatoria (**Arts. 42 inc. e, 44, 68 inc. 1, 2, 3 y 8, y 79** (Libertad Asistida) de la Ley 13.634).

<sup>247</sup> Cuando los oficios judiciales arriban al CR con pautas determinadas, principalmente sucede en casos enmarcados en la figura de la “Suspensión de Juicio a Prueba” o aquellos condenados- generalmente las mismas refieren a la imposición de ciertas reglas de conducta, cargas de tareas comunitarias, así como la derivación al SAF y/o que el joven realice un tratamiento de salud y/o adicciones, dichas pautas son contempladas en el diseño de la estrategia.

<sup>248</sup> A decir de los integrantes del ET en principio estaba previsto que el operador participe del diseño de la estrategia, pero eso no se pudo llevar a cabo en la práctica por cuestiones operativas.

A la vez que el equipo técnico diseña la estrategia de abordaje e intervención, se designa un **operador comunitario**<sup>249</sup> quien va a ser el responsable del seguimiento de la estrategia trazada y del acompañamiento<sup>250</sup> del joven en su ámbito barrial.

En el CRLP los “operadores comunitarios” también llamados “operadores barriales” o “de calle” se distribuyen para realizar su tarea en base a un criterio geográfico. Cada operador tiene un territorio (una o más delegaciones o municipios) asignado y realiza el seguimiento de los adolescentes de “su zona” con lo cual los criterios de elección del operador en cada caso -salvo excepciones- son prácticamente nulos. Al momento del relevamiento dichos actores mencionaron que tenían “bajo supervisión” entre 8 y 15 jóvenes cada uno. Los operadores comunitarios manifestaron que “pueden tener su trabajo al día” siempre y cuando se muevan con vehículo propio. La cuestión de la movilidad fue mencionada como una gran dificultad de índole práctico a la hora de llevar a cabo su tarea ya que moverse por sus propios medios, cuando es factible, les resulta muy costoso, mientras que de otro modo no llegan a cumplir con la responsabilidad asignada<sup>251</sup> en el horario de trabajo estipulado.

En cuanto al acompañamiento de los jóvenes en ámbito barrial, los operadores comunitarios mencionan que dicha tarea se centra principalmente en ir periódicamente al domicilio “a ver como está el pibe” y si es necesario acompañarlo a gestionar el DNI, a inscribirse en la escuela, o atenderse en un centro de salud y supervisar lo que indica el juez durante el tiempo que dure la medida.

*“La tarea que nos encomiendan es hacer una visita semanal de contacto con el pibe; ir a la casa, o esporádicamente al laburo o a la escuela, y entrevistar al pibe, hacer una supervisión de qué está haciendo, si está yendo a la escuela, en algunos casos organizar una tarea comunitaria que tiene que hacer de reparación, en otros casos supervisar que cumpla con lo que entre comillas le indica el tribunal; esa es la tarea, es una tarea muy artesanal, de seguimiento individual... No se les ocurre ir a intervenir a un barrio con alto índice delictivo”.* (Entrevista Operador Comunitario CR)

La labor de los operadores comunitarios es visualizada por ellos mismos, así como por los actores del Fuero, como “una tarea muy artesanal” atravesada por la falta de recursos. A su vez las modalidades de abordaje de los adolescentes por parte de cada

<sup>249</sup> Les incumbe a los operadores especializados, con el apoyo y la supervisión del Juez o Tribunal, las siguientes funciones: 1- Promover socialmente al niño y a su familia, proporcionarles orientación e insertarlos, si es necesario, en un programa oficial o comunitario de auxilio y asistencia social. 2- Supervisar la asistencia y el aprovechamiento escolar del niño y promover su matrícula. 3- Hacer diligencias en el sentido de la profesionalización del niño y de su inserción en el mercado de trabajo. 4- Todas aquellas acciones que tiendan a posibilitar la construcción con el niño de un proyecto de vida digno. 5- Presentar al Juez o Tribunal, cada dos meses, un informe del caso. (Ley 13.298 Art 78).

<sup>250</sup> Es interesante mencionar que si bien algunos operadores hacen referencia al “acompañamiento” del joven, otros -principalmente los magistrados- aluden a dichas instancias denominándolas “seguimiento” y/o “control”.

<sup>251</sup> Al respecto mencionan que si se manejan con el transporte público les resulta prácticamente imposible cumplir con la tarea dado que generalmente se trasladan a barrios donde, o bien no llega el transporte público o la frecuencia del mismo es muy espaciada. El CR tiene a disposición un auto “oficial” el cual es utilizado para movilizar a la operadora encargada de realizar el control de los jóvenes con arresto domiciliario o por los integrantes del ET, lo cual genera cierto malestar entre los operadores comunitarios.

operador son visiblemente heterogéneas y no se observa un marco conceptual común que unifique los criterios y objetivos de intervención. La mayoría de las gestiones y actividades para llevar a cabo las medidas se realizan en base a la “metodología” del “día a día” y “caso por caso”.

Es evidente también que en algunos operadores, el “*habitus* del instituto” se ha cristalizado de tal modo que se constituye como marco ineludible a la hora abordar a los jóvenes con medidas ambulatorias penales.

**- E: ¿Cuándo vas a ver al joven qué tenés que hacer?**

*“...Depende, porque tenés muchas situaciones, porque tenés chicos que están estudiando bien, que cumplen, que trabajan, tenés otros que no hacen nada y vos ves que porque no quieren...Tengo uno que siempre lo cito y nunca viene, que no es mal pibe, yo lo vi hace como dos meses le digo: -“Fulanito, vengo acá porque me parecés un buen pibe y podés cambiar”-, el asunto es que yo cuando hablo con él, a veces estamos media hora, 40 minutos, y me dice -“si hoy me anoto”- según él va a hacer todo y cuando voy a la semana -¿hiciste algo?- -“no”-, se pincha!.. Yo le había encontrado la vuelta cuando estábamos en el instituto, todo el día encima de ellos, había chicos que tenían que ir al taller o a la escuela, que estaban dentro del instituto, del Alfaro II, y me terminaban diciendo -“Esta bien maestro, con tal de no escucharte voy al taller”- machacás pero bien, convenciéndolos... (Entrevista Operador CRLP)*

A través de las entrevistas a los operadores con larga trayectoria en “minoridad”, principalmente aquellos que se desempeñaron como “maestros” durante largos años en instituciones de encierro<sup>252</sup>, se evidencia que les resulta complejo romper con el *habitus* -disposiciones duraderas y transferibles pero no inmutables- que constituye el fundamento objetivo de conductas regulares y por lo mismo, de la regularidad de las conductas - (Bourdieu 1997). El *habitus* determina las prácticas de estos actores, las cuales se sustentan a su vez en ciertas representaciones de la “niñez minorizada”, de los “jóvenes indóciles” a los que el Estado debe disciplinar<sup>253</sup> y reencauzar en el marco de las trayectorias/mandatos institucionales de la modernidad: familia, escuela y trabajo, como si no existieran otras opciones de vida válidas para los *adolescentes pobres*.

<sup>252</sup> En la institución cerrada se conjugan otros elementos, otras condiciones, otras relaciones de poder y de coerción que posiblemente deriven otras respuestas, por parte de los NNyA privados de la libertad. De todos modos como parte de la estrategia de abordaje de los jóvenes en el marco de una MAP (o un arresto domiciliario) siempre está latente la vía de la amenaza, sujeta a las posibles consecuencias que acarree el incumplimiento de las condiciones impuestas (ir a juicio y ser derivados a una institución de encierro).

<sup>253</sup> Para entender el concepto de disciplina o “el arte del buen encauzamiento de la conducta” recupero a Foucault, quien sostiene que “El poder disciplinario, en efecto, es un poder que en lugar de sacar y retirar, tiene como función principal la de “enderezar conductas” o sin duda, de hacer esto para retirar mejor y sacar mas” ... “La disciplina “fabrica” individuos, es la técnica específica de un poder que se da los individuos a la vez como objetos y como instrumentos de su ejercicio. No es un poder triunfante que a partir de su propio exceso pueda fijarse en su superpotencia; es un poder modesto, suspicaz, que funciona según el modelo de una economía calculada pero permanente”... “La disciplina lleva consigo una manera específica de castigar que excede el dispositivo del tribunal. Lo que compete a la penalidad disciplinaria es la inobservancia, todo lo que no se ajusta a la regla, todo lo que se aleja de ella, las desviaciones...” (Foucault, 1989: 175-183)

Emerge también en los discursos de los entrevistados una representación del proceso de responsabilización ligada a la voluntad de cambio individual, orientada a modificar conductas de los sujetos. Parte del “tratamiento” penal pareciera estar destinado a lograr que el joven pueda demostrar que dejará de ser un “desviado” para convertirse en una “persona de bien”, en un sujeto dócil, a pesar de que el Estado, en sus diferentes niveles, solo tenga para ofrecer propuestas precarias en el marco del nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos.

Los operadores comunitarios deben realizar un “informe de seguimiento”<sup>254</sup> periódico (cada vez que se encuentran con el joven). A decir de los entrevistados, los lineamientos de la dirección indican que en dicho informe se deben incluir “todos datos posibles” referentes al joven en cuestión, es decir, además de los datos personales de identificación y del juzgado interviniente, las percepciones de los operadores respecto de las relaciones vinculares del joven, sus actividades cotidianas, estado de ánimo observado y actitud frente al consumo de sustancias tóxicas, así como cuestiones excepcionales o de gravedad que le resulten significativas. Es decir, operador se constituye en esa instancia como un gran observador y evaluador de las conductas, es quien construye el relato acerca de la realidad que atraviesa al joven.

*“El operador ve la causa y lo va a ver una vez por semana y trae los informes de que pasó esa semana con el pibe...El operador tiene que tener en cuenta algunas cuestiones que son determinadas por el equipo, por ejemplo: fijate como es la dinámica familiar, como es la mamá, fijate si esta yendo a la escuela, como es la zona donde vive, fijate si esta vinculado con tales y tales de la zona o no, si tiene alguna vinculación institucional... Se orienta al operador en el seguimiento que tiene que hacer, más lo observado por motus propio. Puede observar que lo vio consumir, si esta enojado, y si hay otras cuestiones importantes tiene que llamar y avisar, por ejemplo si tuvo un accidente de moto”. (Entrevista Directora CRLP).*

Esta “amplitud” de criterios deriva en que dichos informes consistan en descripciones realizadas en base valoraciones personales, muchas veces atravesadas por miradas sustentadas en criterios peligrositas propios de la doctrina tutelar, evidenciándose que los datos volcados en los mismos exceden ampliamente los objetivos concretos de la intervención, o bien que dichas intervenciones se proponen un objetivo subyacente ligado al control y a las prácticas moralizantes. Si bien desde lo discursivo se hace referencia a una suerte de terapia social “integradora”, en las intervenciones concretas muchos operadores no dejan de lado la representación de desvío individual.

*“El centro de referencia como trabaja con la idea de que tiene que darle informes al juez cada dos por tres, le tiene que decir algo al juez porque ya pasó un mes...y hace un informe de que se lo ve al chico*

---

<sup>254</sup> A pesar de los insistentes pedidos no se pudo acceder a las copias de los Informes de Seguimiento solicitados. Solo se logró leer apresuradamente unos pocos informes en el mismo CR los, cuales fueron seleccionados por los responsables de la Institución.

*que todavía es desprolijo, no sale o está mal con el padre o el padre está mal con él porque se pelean y tienen necesidad de informar eso...”* (Entrevista Defensor FRPJ)

*“En la práctica tenés que ir a ver al pibe una vez por semana ¿no? ¿Cuál es el motivo? Que siguen pensando que el problema está en el pibe!”* (Entrevista Operador Comunitario CRLP)

A su vez, otra dificultad que conlleva este tipo de prácticas institucionales caracterizadas por la informalidad y la dimensión artesanal se evidencia en que, como no se han construido parámetros objetivos para la confección de informes y los datos relevados y volcados en los mismos dependen de la mirada e intencionalidad de cada operador, se torna prácticamente imposible arribar a instancias de sistematización, monitoreo y evaluación de las intervenciones, acciones fundamentales que deberían servir como diagnóstico para la planificación y fortalecimiento de las prácticas e intervenciones a nivel institucional.

Las diferentes prestaciones y prácticas que llevan a cabo los actores del CR, así como las intervenciones y procesos de acompañamiento/seguimiento/control de los jóvenes, quedaron plasmadas en la instancia de “ateneo de casos” organizada por la dirección del CR, en la cual participó el equipo técnico y los operadores comunitarios, con el fin de socializar ciertos *casos conflictivos* -encarnados en aquellos jóvenes que no logran *encauzar* o “no se allanan” a la medida impuesta- y visualizar nuevas estrategias de abordaje.

En dicha instancia se pone de manifiesto que las mayores dificultades para intervenir se presentan en los casos que no se amoldan al “perfil” de joven esperado, encarnados en los sujetos mencionados anteriormente como “cachivaches”, o por el contrario cuando se trata de adolescentes más “normales” es decir, tienen una familia constituida, no necesitan ayuda económica y “sin embargo” no quieren trabajar ni estudiar.

*“Yo tengo un caso de dos pibes donde tienen que hacer tareas comunitarias. A uno el tribunal se la revocó, porque apeló el defensor. El otro tiene que hacer 6 horas, y seguimiento del operador. Los dos, te podría decir están bien, en términos generales. Pero los dos, no quieren ir a la escuela, y los dos, a pesar de tener oportunidades de trabajo, trabajan de forma intermitente... En esos casos se me agota mi propuesta personal, mi tarea como operador se agotó,... se agota la intervención en ir a ver al pibe, no tengo ninguna propuesta para esos pibes. Esos pibes no tienen patologías mentales, no necesitan alimentos, esos pibes necesitan otra cosa, no me preguntes qué...Yo creo que estos pibes, para mi que son, no te digo la media nacional pero, son pibes que pasaron por una situación que se involucraron en un delito, sin antecedentes previos, por condiciones muy complejas... no tenemos propuestas, porque son muy normales”.* (Entrevista Operador comunitario CRLP)

Una vez más queda en evidencia que el nuevo dispositivo, independientemente de los objetivos manifiestos, esta estructurado para intervenir con una clientela específica predeterminada la cual está constituida, como se planteó anteriormente,

principalmente por jóvenes -varones- pobres quienes se ven implicados mayormente en casos de delitos leves u ocasionales<sup>255</sup>. Cuando -excepcionalmente- llegan al CR jóvenes más “normales”<sup>256</sup>, la función de “reinserción social” se extingue, las propuestas de abordaje se agotan inmediatamente y la finalidad del CR se acota a la ejecución y supervisión del castigo, ya sea para sujetos que se encuentran en calidad de condenados o aquellos que estén encauzados con una medida cautelar o enmarcados en otros institutos jurídicos que contemplen la salida anticipada del proceso por el que deban someterse a cumplimentar ciertas pautas de conducta bajo la amenaza de ir a juicio y/o terminar en una institución de encierro.

### **Corregir castigando y castigar corrigiendo: percepciones de los actores acerca del “anhelado” objetivo socioeducativo.**

En cuanto a los objetivos concretos de las MAP, la mayoría de los actores los mencionan haciendo referencia al deber ser normativo: que las mismas se sustentan principalmente en evitar el encarcelamiento de los jóvenes transgresores y se proponen un fin socioeducativo procurando la reinserción social, así como promover el sentido de responsabilidad en los mismos, cuestiones sobre las que emergieron diferentes miradas en tensión.

En primer lugar, la mayoría de los actores cuestionaron los objetivos de las medidas judiciales de “integración social” (eufemismo que se utiliza para las sanciones penales) evidenciándose la necesidad de un serio y profundo debate al respecto, el cual excede esta investigación.

La principal contradicción visualizada por los actores de la SSNyA gira en torno a que los magistrados imponen al joven infractor<sup>257</sup> medidas / sanciones que se sustentan en la obligación de escolarizarse, capacitarse, trabajar o asistir a un centro de salud. Si bien las mismas están pautadas en la ley, imponen como castigo el ejercicio de un derecho. El concepto de medida socio-educativa<sup>258</sup>, concepto que marca una

---

<sup>255</sup> Se mencionó como ejemplo excepcional el caso de un joven acusado de tentativa de homicidio en el marco de una disputa, si bien no se trata de un delito leve el magistrado que intervino en la causa lo consideró *ocasional* por la circunstancia y contexto en que se llevó a cabo. Uno de los Jueces de Garantías entrevistado plantea que en estos casos es partidario de que se otorgue –y de hecho así sucedió– un arresto domiciliario, siempre y cuando el joven no tenga antecedentes penales y no haya peligro de fuga, que cumpla con las condiciones pautadas y que llegue en “libertad” al juicio.

<sup>256</sup> Aquellos que desde la mirada peligrosista implícita no necesitan de la tutela del Estado, que no se caracterizan por tener historias de excusión social no están en situación de vulnerabilidad, que tienen un familia acorde a los parámetros etnocéntricos de normalidad, que no necesitan de las becas monetarias o de una pseudo asistencia alimentaria o médica por parte del Estado. Posiblemente en estos casos si necesitan asistencia médica o psicológica la busquen en una institución privada.

<sup>257</sup> Lo mismo sucede en el marco de otras figuras como la “suspensión de juicio a prueba” o incluso una “excarcelación” en caso de jóvenes imputados, a lo cuales se les imponen ciertas reglas de conducta a pesar de no estar penados.

<sup>258</sup> Jaime Couso hace referencia al sentido diferente de la educación desde la pedagogía y las ciencias de la educación diferenciándolo de la educación de derecho penal de adolescentes. En este marco aclara que la “educación”

continuidad con las nociones del sistema tutelar, se sustenta desde el sistema penal en la idea de “educación” asociada necesariamente a un castigo<sup>259</sup>. Lo mismo sucede con la imposición de inclusión en programas de asistencia social o en dispositivos para atención de salud.

En este punto es oportuno recuperar a De Giorgi, quien sostiene que el control social se manifiesta también como “el proceso histórico de construcción de la relación entre poder y desviación”. Relación que tiene el “poder de definir las normas y de etiquetar a quien de ellas se desvía, poder de inducir a conformidad y de reprimir la disconformidad, poder de trazar la diferencia entre lo normal y lo patológico, poder de corregir castigando y de castigar corrigiendo” (De Giorgi, 2005: 38).

La complejidad radica entonces en lograr la inclusión social, sin asociar el ejercicio de un derecho con un verdadero castigo: ¿cómo hacer por ejemplo para que el joven que concurre un taller de alfabetización durante el tiempo que dura la medida, bajo amenaza de educarse para no ir preso pueda visualizar la educación como un derecho?

En la misma dirección, otro fuerte cuestionamiento por parte de los actores “tensionadores” surge respecto de las actividades y lugares propuestos por el ET para llevar a cabo las tareas comunitarias ordenadas por los magistrados.

La escasez de herramientas sumado a la dificultosa articulación con dispositivos locales deviene en un “escenario propicio” para derivar a los jóvenes al CR a fin de cumplir con dichas medidas, en lugar de incluirlos en dispositivos comunitarios locales. Si bien en ocasiones los jóvenes son derivados a “comedores” o instituciones barriales donde colaboran con actividades como servir el almuerzo o la merienda a los asistentes, es habitual que realicen el trabajo “comunitario” en el mismo CRLP.

*“Con un chico de Máximo Paz que no tenía allá lugar para hacer tarea comunitaria, en un momento hablamos, y desde allá le garantizaban los pasajes de ida y vuelta, por ejemplo para que venga y haga la tarea comunitaria acá, en el Centro de Referencia”* (Entrevista Integrante del Equipo Técnico CRLP)

*“Si, en el caso de los chicos por ejemplo... tuvimos uno que tenía 48 horas, iba dos veces por semana al Centro de Referencia y pintó casi todo el Centro, bueno y eso está bueno porque las tareas es un principio y un final: “bueno empecé con esto, termino con esto” para ellos tienen como un lugar, desde el lugar nuestro que lo vamos a aprovechar y demás, no es lo mismo que lo pongamos a barrer, solamente eso, a mí no me gusta. Después tenés otras posiciones que son discutibles y en el marco de depende qué pibe, pero en vez de que tenga que ir a ayudar a un comedor o tenga que pintar una pared*

---

del derecho penal de adolescentes —educación a través de la pena- tiene un único objetivo desde el punto de vista constitucional, el cual es “la dirección parcial del comportamiento, en el sentido de la exigencia de un comportamiento legal. Desde la perspectiva científica social esto último no es educación (socialización) sino exclusivamente “control social” (Albretch, 1990: 108-108 citado en Couso, J: 2006).

<sup>259</sup> Como bien señala Pitch, solamente el sistema de justicia penal -a diferencia de otras instituciones de control social como la familia, la escuela o los servicios sociales- es competente no solo para imponer sanciones, sino para hacerlo en forma coercitiva. “El sistema socio-asistencial es también productor de control social (...) pero este control solo puede ser el resultado de una interacción en la que el sujeto participa voluntariamente. De otro modo el modelo carcelario corre el riesgo de ser exportado nuevamente fuera del sistema penal” (Pitch 2003:184).



*es preferible que haga un taller de no se qué en el marco de la tarea comunitaria, y vos decís: pero hay que laburar el impacto, no hacer un taller y con eso cumplimos las tareas comunitarias, es discutible. Pero por ahí eso va de la representación de cada uno, pero todos entendemos lo mismo de tarea comunitaria” (Entrevista integrante del Equipo Técnico, CRLP)*

A decir de los operadores las tareas comunitarias que realizan los adolescentes en el CR como parte del “tratamiento”, consisten generalmente en trabajos de mantenimiento como pintar o barrer. En ocasiones los han convocado a realizar actividades de índole artístico, lo cual quedó plasmado en un mural del patio de la institución.

Los operadores “tensionadores” manifestaron que no acuerdan con la idea de realizar tareas de mantenimiento en el CR o en otros dispositivos, ya sean estatales u OSC’s, dado que se imponen desde la justicia y se ejecutan a través del CR como un castigo que nada tiene que ver con un proceso de inclusión socio-comunitario ni de responsabilización, sosteniendo además que cuando se implementan este tipo de actividades muchas veces los jóvenes se resisten a realizarlas.

Otra dificultad señalada por los entrevistados, se visualiza respecto a la imposición de actividades enmarcadas en lo que la normativa menciona como “reparación del daño”<sup>260</sup>. En la práctica se generan situaciones contradictorias, como por ejemplo que un adolescente tenga que devolver x cantidad de dinero y como no lo posee, debe buscar el modo de conseguirlo.

*“En la práctica hay chicos que no tienen un peso, ese es el tema! Una vez, tuvimos un caso que se iba a reparar económicamente el daño en \$100 que lo podría pagar en cuotas, siempre y cuando le salga la beca de sostén (Sistema de Sostén) por ejemplo, que medio una locura, ...pero son medidas que después se pueden resolver y cumplir y que le salga la beca del sostén implica que vaya a la escuela o que se capacite y demás... son muchas cosas así, en el marco de las medidas..” (Entrevista integrante del Equipo Técnico, CRLP)*

Al implementarse esta modalidad de ejecución de las medidas no solo se pierde el objetivo y el sentido las mismas sino que los jóvenes terminan referenciándose con un dispositivo de control penal donde realizan actividades con el fin no explícito de un castigo que generalmente nada tiene que ver con delito cometido y el proceso de responsabilización frente al mismo.

No se puede perder de vista que las medidas alternativas a la privación de libertad, si no son representadas, diseñadas y ejecutadas en el marco de la inclusión socio-comunitaria, corren el riesgo de ser solo una modalidad burocrático-punitiva condenada al fracaso, dado que solo dependerán de la responsabilidad individual de

---

<sup>260</sup>Medida que es representada generalmente como una “reparación” económica, de carácter más bien simbólico.

quien la cumple -un adolescente en situación de vulnerabilidad- y el significado que le atribuya quedará subordinado a una instancia de vigilancia y castigo.

### **Responsabilizarse, ¿de qué?**

A lo largo de esta investigación empírica también se evidenciaron tensiones y contradicciones en cuanto a los discursos y prácticas de los operadores entorno al proceso de *responsabilización* que implican las medidas socioeducativas<sup>261</sup>.

A decir de la dirección del CR, las gestiones respectivas a la restitución de derechos vulnerados, eje central de las intervenciones según mencionaron, se realizan paralelamente a un proceso de *responsabilización subjetiva*<sup>262</sup> del joven, que necesariamente precede a la *responsabilidad penal*.

Desde la dirección del CRLP -incluyendo al ET que se manifiesta visiblemente “alineado” con la dirección- indican que apuntan a trabajar la *responsabilidad* como eje de todas las intervenciones, sustentándose en una concepción de responsabilidad que “no necesariamente es penal” (a pesar de intervenir desde un dispositivo penal). Dichos actores sostienen que para poder trabajar la *responsabilidad penal* previamente tienen que lograr la *responsabilización subjetiva* del joven, con lo cual pareciera que los mismos son visualizados como *no responsables* en otros aspectos subjetivos<sup>263</sup>.

*“Nosotros apuntamos a la responsabilidad como eje de todas las intervenciones, pero para llegar a la responsabilidad penal tenemos que trabajar una responsabilidad que es previa, que tiene que ver con la internalización de pautas de conducta, de pautas de relación social, de convención social. No una responsabilidad penal que tenga que ver con la sanción porque esa es una prerrogativa del Poder Judicial, si una responsabilidad penal que entiendan los que son las conductas que afectan el orden social para que el joven no vuelva a incurrir en ese tipo de conductas. La responsabilidad penal es el resultado de otro tipo de responsabilidad, la responsabilidad subjetiva previa... no podemos trabajar la responsabilidad si antes no incurrimos en la responsabilización subjetiva...Remitiéndonos la cuestión histórica de los pibes, la falta de pautas, las cuestiones previas digamos...”* (Entrevista Directora CRLP)

<sup>261</sup> Art 69. “Las medidas señaladas en el artículo anterior tendrán por finalidad fomentar el sentido de responsabilidad del niño y orientarlo en un proyecto de vida digno, con acciones educativas que se complementarán con la intervención de la familia, la comunidad y el Municipio respectivo, con el apoyo de los especialistas que el Juez determine. Para el efectivo cumplimiento de las medidas, la autoridad de aplicación provincial y los Municipios podrán efectuar convenios con instituciones de la comunidad. El Juez o Tribunal deberá advertir al niño y a sus padres o representantes de las consecuencias que, con arreglo a la legislación de fondo, trae aparejado el incumplimiento injustificado de las medidas impuestas” (ley 13.634).

<sup>262</sup> Es interesante recuperar al psicoanalista Guillermo Greco quien sostiene al respecto: “la responsabilidad no es un observable, resultado de un proceso de maduración emocional, tampoco es una destreza que se adquiere por maduración neurológica y entrenamiento como usar cuchillo y tenedor o atarse los cordones de los zapatos. La responsabilidad no depende del libre albedrío, esa invención de los teólogos que quieren exculpar a Dios de las maldades realizadas por sus criaturas, ni se anula cuando se encuentra algún determinismo para el acto criminal. La responsabilidad infantil no florece con la ampliación de la conciencia moral o cognitiva sino que resulta de la interpelación de los adultos. Es la respuesta a esa interpelación” (Greco, G “Inseguridad, Imputabilidad y Pena”. Artículo publicado en el diario Página 12 el día 31 de julio de 2009)

<sup>263</sup> Ante lo cual surge la pregunta: ¿el hecho de transgredir eventualmente la ley es suficiente para suponer que el joven es irresponsable en otros aspectos subjetivos? Y a la inversa ¿el hecho de cumplir 16 años es un acontecimiento válido para suponer que un joven es responsable penalmente, como si la adquisición de *responsabilidad* fuese un suceso biológico inherente a todos los sujetos?

Como se señaló anteriormente, es habitual que los jóvenes ingresen CRLP en el marco de una excarcelación en cuyo oficio el juez explicita que el sujeto imputado debe quedar a disposición del CR y desde allí se le impongan cargas y responsabilidades generalmente avaladas y promovidas por la justicia penal.

Al respecto surgen varios interrogantes, dado que la gran mayoría de los adolescentes derivados por la justicia al CRLP se encuentran en calidad de imputados y luego muchos de ellos finalmente son sobreseídos o incluso absueltos, con lo cual se los responsabiliza “simbólicamente” -preventivamente o de forma anticipada- por un presunto delito.

*“Vos estás trabajando con el sistema penal y el sistema penal trabaja –a mi entender mal- con la idea de responsabilidad penal sin sentencia firme, es decir, puede darse los casos -y a mi me ha pasado y en muchos casos- de pibes que son liberados, excarcelados o arrestados con medidas alternativas que les imponen tareas de hacer, en el sentido de fomentar su responsabilidad, cuando todavía no fueron juzgados y no sabés si son inocentes o culpables, por lo tanto vos lo estás mandando a un lugar donde ya los tratan de que hay que responsabilizarse ¿de qué?, -“simbólicamente”- te dicen. No! se tienen que responsabilizar penalmente porque tienen un proceso en ciernes y se tienen que responsabilizar. ¿De qué? no se , porque todavía por el juicio puede ser que salga absuelto, porque todavía el defensor no planteó ni el fiscal lo acusó...Y muchos salen absueltos, por lo tanto los destruí a los pibes”.* (Entrevista Defensor FRPJ)

*Responsabilización subjetiva y responsabilidad penal*, aparecen por momentos como procesos equivalentes o imbricados que se promueven, desde el sistema penal juvenil, bajo el supuesto general de “responsabilización simbólica”.

El proceso de *responsabilización*, ya sea en sus variantes “subjetiva”, “penal” y/o “simbólica” se vislumbra además como una gestión punitivo-asistencial dado que se interviene desde el sistema penal sobre la vida de los sujetos en base a sus condiciones socio-materiales, desde donde finalmente se imponen pautas de conducta individuales, subyaciendo una vez más la idea juzgamiento moral sobre el sujeto<sup>264</sup>.

*“...Me parece que el ámbito de la gestión moral de responsabilizar a alguien que no sabes si es responsable, culpabilizarlo por su pobreza, perseguirlo porque la policía lo aprendió en una situación que no se sabe si hay pruebas ciertas o que tiene una causa armada ...El Centro de Referencia como trabaja con la idea de que tiene que darle informes al juez cada dos por tres, le tiene que decir algo al juez porque ya pasó un mes y hace un informe de que se lo ve al chico que todavía es desprolijo, no sale o está mal con el padre o el padre está mal con él porque se pelean y tienen necesidad de informar eso. Lamentablemente se está trabajando bajo el paradigma de la responsabilización sin sentencia firme, hasta ahora los psicólogos de los organismos técnicos trabajan en función de ese paradigma, trabajan la cabeza del centro de referencia, trabajan los jueces, todos trabajan bajo ese paradigma, que para mí es equivocado...”* (Entrevista Defensor FRPJ)

<sup>264</sup> Tamar Pitch sostiene que “la cuestión de la responsabilización, incluso en el caso de jóvenes condenados, da lugar a consecuencias riesgosas o ambiguas en relación a la equivalencia que se le confiere a los procesos de imputación en el tribunal y los procesos sociales de responsabilización. Equivalencia que debe ser cuestionada básicamente por sus posibles consecuencias prácticas que confiere a la sanción penal una utilidad específica: tornar “responsable” al condenado lo que significa que si bien la respuesta penal esta dirigida a la acción, conserva la función de incidir en la personalidad del sujeto. La respuesta penal, “un bien” para la persona condenada ¿equivale, sustituye, se legitima como un tipo de terapia o pedagogía moralizante?” (2003: 185).

Si se entiende la dimensión simbólica, en función de dar cierta significación a un suceso o experiencia, no se puede perder de vista que si el joven se encuentra a disposición de la justicia penal y es abordado desde un dispositivo penal, la significación que le atribuya a su experiencia quedará inevitablemente sujeta a dicha institución punitiva.

Los jóvenes que ingresan al sistema penal juvenil -ya sea en calidad de imputados o condenados- posiblemente terminen cargando con un estigma<sup>265</sup> que colabore a forjar su identidad atravesada por una dimensión delincencial, dado que el solo hecho de estar atravesados por la justicia penal deja una marca difícil de borrar.

### **Momento del egreso**

Al cabo de un tiempo determinado, los jóvenes que se encuentran cumpliendo medidas ambulatorias bajo la órbita del CRLP finalmente, “egresan”.

A decir de los entrevistados el egreso se produce en diferentes momentos y por diferentes motivos. En caso de los jóvenes bajo el instituto jurídico “suspensión de juicio a prueba” si cumplimentan las medidas impuestas, luego de un período de entre uno y dos años la mayoría son sobreseídos y se cierra el proceso. Algo similar ocurre con los adolescentes que se encuentran bajo la figura de “año tutelar”.

*“El pibe que cumple con las condiciones de la suspensión siente como que aprovechó la oportunidad, la remontó, la peleó, peleó por el cierre de la causa y se lo ganó. (Entrevista Juez de Garantías FRPJ)*

*“Por eso ya veo que cuando los chicos después de año, año y medio, les avisamos que fueron sobreseídos y se les cerró el proceso penal, no te puedo explicar las caras, he visto expresiones de gran alegría en los chicos! Entonces los pibes no sienten que acá no paso nada, y la tarea nuestra también consiste en que ellos sepan que hay un antes y un después del un proceso penal, bueno a ver: - hasta el proceso vos jorobaste con tu vida una vez y bueno pero si ya tenés 16 si seguís jorobando las consecuencias van a ser estas y estas-, porque en el fondo es una elección de ellos...Pero yo creo que tiene una impronta muy fuerte y los chicos se ponen muy felices cuando se enteran que fueron sobreseídos, es como un impulso de vida lo que les observo, como que a partir de ahí esta todo bien en la vida de ellos, incluso luego del sobreseimiento modifican cosas que no habían modificado durante el proceso, es como si fueran premiados por el esfuerzo” (Entrevista Directora CRLP).*

Desde esta mirada pareciera que los jóvenes atravesados por el SRPJ que reciben “tratamiento” ambulatorio en el CR finalmente, “si así lo eligen y tienen voluntad”, son sobreseídos. La cuestión de la “elección individual” en los jóvenes respecto de superar la situación de conflicto con la ley, se visualiza en los discursos de algunos entrevistados que pacen vincular el suceso delictivo de los adolescentes a una

---

<sup>265</sup> A decir de Rossana Reguillo Cruz (2000: 79-80) “Si algo caracteriza a los colectivos juveniles insertos en procesos de excusión y marginación es su capacidad para transformar el estigma en emblema, es decir hacer operar en signo contrario las calificaciones negativas que le son impuestas”.

“elección personal”, asociado a su vez a la idea de que, para lograr superar dicha situación tienen que cambiar: modificar hábitos, conductas, vínculos, trayectorias educativas y laborales -incluso una vez finalizado el proceso penal- para luego ser “perdonados” y “premiados” por el mismo sistema que, ya sea explícita o implícitamente los va a seguir controlando bajo la amenaza que si continúa “comportándose mal” (y se inicia un nuevo proceso penal) las consecuencias serán más gravosas.

Los entrevistados -tanto del Fuero como del CR- sostienen que son muy pocos los casos de adolescentes con medidas judiciales bajo supervisión del CR, en que finalmente se eleve la causa a juicio. En caso que el joven quebrante la medida, puede ocurrir que lo detengan en un dispositivo de Contención o Cerrado hasta que el juzgado disponga lo contrario o se llegue a la instancia del juicio.

Los entrevistados mencionan además que en algunos casos es preferible dejar de intervenir antes de que se cierre el proceso penal, si observan que al cabo de un tiempo se cumplieron los objetivos propuestos. En esos casos intentan realizar acuerdos con el juzgado competente para “darlos de baja” del CR -lo cual no siempre ocurre- mientras el proceso penal continúa.

Sin embargo, esta mirada se contradice con la de algunos operadores comunitarios quienes manifestaron que muchas veces siguen interviniendo durante meses con jóvenes para los cuales no tienen ninguna propuesta programática interesante -e incluso en muchos casos consideran que son jóvenes que se encuentran atravesados por el sistema penal cuando “nunca deberían haber llegado a esa instancia”-, dado la “dudosa” circunstancia en que fueron detenidos y/o el delito que se les imputa.

En el lado opuesto se encuentran aquellos actores que sostienen que, como los períodos que duran las medidas en ocasiones son muy acotados, no les alcanza el tiempo para que los adolescentes “modifiquen” ciertos aspectos subjetivos, ligados a la conducta individual, dado que cuando llegan al CR “de lo que primero se corren es del delito” y lo que más cuesta es la restitución de derechos y el proceso de “responsabilización subjetiva”. Esta mirada intervencionista, explicitada también por algunos magistrados, deriva en que las intervenciones continúen con el único objetivo supeditado principalmente al control y disciplinamiento.

Los entrevistados de ambos poderes mencionan que el índice de reincidencia es muy bajo (6%) en los casos de jóvenes que se encuentran con medidas ambulatorias bajo la órbita del CRLP<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> Al respecto surgen los siguientes interrogantes ¿La reincidencia es baja “gracias” a las intervenciones del FRPJ y del CRLP? ¿Que sucedería si con los mismos jóvenes se hubiera intervenido anticipadamente desde otro tipo de dispositivo no penal? No se puede perder de vista que los entrevistados mencionan que los jóvenes que ingresan al CR

*“Nosotros trabajamos muy bien con pibes primarios de 16 años, cualquiera sea el delito, robo con arma y todo hemos trabajado muy bien y no han vuelto a reincidir, trabajando con los pibes en libertad pero con controles muy seguidos, tanto de parte nuestra, del Centro de Referencia, de los operadores de calle, entonces el índice de reincidencia no existe técnicamente en sentido penal no existe en menores, pero reincidencia en cuanto a habitualidad o a volver a cometer delitos, el índice de los pibes que trabajamos en libertad, del departamento judicial de La Plata con el Centro de Referencia es del 6%, que es bajísimo. (Entrevista Juez de Garantías FRPJ).*

De todos modos, respecto a los casos de jóvenes que “fracasan” en el tratamiento, es decir, se les revoca la medida y/o la causa es elevada a juicio, siempre emergieron explicaciones ligadas a la falta de implicancia o compromiso del joven y no como un “fracaso” del mismo SRPJ o de las estrategias tratamentales diseñadas e implementadas a través del CR.

Una vez que los jóvenes “egresan”, siguen en contacto permanente con el CRLP ya que, según referencia la directora de tal institución, muchos forjan un estrecho vínculo con los operadores y saben que están para acompañarlos en lo que sea necesario.

*“Terminó el proceso y la intervención del Centro de Referencia y el pibe está en permanente contacto con nosotros o con el operador, por cualquier cuestión: que necesitan un trabajo, o quedaron fuera de escuela, o va a nacer su bebé y necesitan alguna cuestión...Si todos, todos! no se corta ese vínculo”...“Los operadores establecen un vínculo muy estrecho con los chicos, imaginate verlos todas las semanas durante un año, eso es un vínculo que ya excede la relación con el poder judicial, acá no se los deja en banda nunca, nunca, la única diferencia es que ya no tienen un proceso penal. Nosotros también los hemos llamado para algunas cuestiones, hacemos una fiesta a fin de año y vienen, pasan y te visitan. Son pibes! Una soledad absoluta con una angustia absoluta, carentes de todo, no los podemos dejar en banda!” (Entrevista Directora CRLP).*

A través de esos discursos, que apelan en extremo a la emotividad, se puede dar cuenta que el CR se muestra como un dispositivo de “protección” cuyos responsables, en connivencia con operadores del FRPJ, pareciera pretenden arrogarse la función de los nuevos “salvadores del los niños” (Paltt 2006) y jóvenes pobres, clientela preferencial del sistema penal juvenil.

La necesidad de sostener dicha clientela -con la cual procuran generar una relación de dependencia mutua- se nutre no solo de convocar a los jóvenes para que sigan asistiendo a la institución, sino también de exhibir a las autoridades de la SSNyA y demás actores del SRPJ, el trabajo de “resocialización” (o disciplinamiento según la lectura que se haga) que han logrado con ciertos adolescentes, lo cual queda plasmado en las “fiestas” de fin de año de las cuales los jóvenes más dóciles son convocados a participar. Esta última cuestión indudablemente remite nuevamente a lo

---

históricamente han sido invisibilizados por el Estado, generalmente son “primarios” y han cometido delitos “ocasionales”, es decir en circunstancias -según relata un magistrado a modo de ejemplo- de encontrarse en un grupo o banda y repentinamente se ven involucrados en una situación de transgresión a la ley.

que Goffman<sup>267</sup> (1972) denomina “ceremonias institucionales”, “fiesta anual” o “teatralización”; típica situación que se da en las instituciones totales -las cuales son habituales en las instituciones de encierro para niños y jóvenes- y ahora se replican, con sus particularidades, en este nuevo dispositivo de atención ambulatoria.

### A modo de cierre

Las medidas alternativas a la prisión son visualizadas por los actores del Sistema como un verdadero avance en términos de derechos. En primer lugar cabe mencionar que, a pesar de los diferentes sentidos y valoraciones que se le otorgan a las MAP y las miradas en tensión en torno a los objetivos y modos de ejecución de las mismas, la mayoría de los entrevistados coinciden en que, frente a los efectos visiblemente negativos de la privación de la libertad, las MAP sin bien muchas veces no están bien ejecutadas, son el “mejor recurso disponible” para abordar a los jóvenes en conflicto la ley penal. En este sentido, pareciera haber una mirada casi unánime de los operadores acerca de los efectos contraproducentes del encierro, máxime cuando se trata de niños y adolescentes.

Si bien se vislumbra cierto consenso entre los actores entrevistados, al menos a nivel discursivo, acerca de lo que no hay que hacer<sup>268</sup> con los adolescentes y jóvenes atravesados por el sistema penal (privarlos de la libertad en instituciones de encierro) se evidencian ciertas tensiones y contradicciones -tanto en las representaciones como en las prácticas concretas- e incluso más preguntas que respuestas, acerca de *qué hacer* (que estrategias de intervención adoptar) desde el CR con los jóvenes en el

---

<sup>267</sup> Goffman describe como un rasgo típico en la “fiesta anual” o “función teatral” -en la cual la institución se prepara y acomoda para recibir visitas- el mostrarse de una determinada manera que no es la habitual. En esta instancia puede ocurrir incluso que el personal adopte cuidados especiales y singulares atenciones al ser vigilados por personas del exterior. Otras veces la exhibición de la institución se amplía a las partes más nuevas y modernas del edificio. De lo que no cabe duda es que, como afirma Goffman, las ventajas que caracterizan a la ceremonia en una institución total son apreciables puesto que modifican temporalmente la relación entre personal e internos. No obstante, añade el autor: una institución total acaso necesita ceremonias colectivas porque es algo más que una organización formal, pero sus ceremonias son a menudo insípidas y forzadas, porque es algo menos que una comunidad”. (1972: 116).

<sup>268</sup> A decir de Couso (2006) “este uso despenalizador de la justicia de menores no implica necesariamente una renuncia a la idea de la (re)socialización, sino más bien una apuesta a que ésta se logre fuera de la justicia, en la familia, la comunidad y los servicios sociales regulares; el objetivo (re)socializador de la justicia juvenil no se lograría fundamentalmente por medio de lo que la justicia de menores hace, sino al contrario, gracias a lo que deja de hacer, o más exactamente, merced a que este sistema de justicia cuenta con instituciones (procesales) que permiten sacar del circuito judicial a un buen número de casos, o evitar que entren a ella, permaneciendo en un espacio más adecuado para socializarse. Desde esta perspectiva, entonces, no es que postule que “nada funciona”, sino más precisamente que, no habiendo evidencias de que algo funcione mejor que la familia, la comunidad, la escuela y los servicios sociales normales (y respecto de los centros de internación incluso habiendo evidencias de su efecto contraproducente), el principal objetivo de unas leyes y unos tribunales especiales para menores infractores es evitar que éstos salgan de esos espacios sociales, o favorecer su más pronto regreso a los mismos. Esa actitud político-criminal encuentra hoy en día una justificación criminológica: buena parte de la criminalidad de adolescentes (toda la de bagatela y de “conflicto”) es episódica y remite espontáneamente sin intervención institucional alguna, por lo que esos adolescentes no necesitan una acción educativa o socializadora especial” (Albrecht, 1993: 68, 78, citado en Couso 2006).

marco de una MAP; *cómo hacerlo* (con que herramientas ) y principalmente con *que objetivos*.

A través del análisis de las entrevistas se pone en evidencia que la mayoría las intervenciones del CR apuntan a restituir derechos vulnerados –siempre en el marco de una medida coercitiva- a la vez que se instituyen prácticas que no dejan de ser moralizantes, lo que da cuenta de un entrecruzamiento permanente entre lo penal-jurídico, lo tutelar y lo asistencial, donde los límites entre lo que le compete a las políticas universales de acceso a derechos o en su defecto a las intervenciones específicas del SPPDN y las competencias del sistema penal encarnadas en las intervenciones del CR se tornan excesivamente difusos.

Si bien no se cuestiona que se propongan restituir derechos vulnerados, se hace visible que en la práctica dichas intenciones están lejos de concretarse dado que, como los mismos actores indican, los recursos que les provee el Estado provincial son escasos y endebles, sumado a que las estrategias tratamentales que emergen del CR quedan en dicho esquema subordinadas al voluntariado de los operadores, lo cual se expresa en ofertas precarias, frágiles, y poco sustentables, que no hacen mas que encubrir temporalmente una situación de vulneración de derechos desde un dispositivo penal, instaurando a su vez prácticas de sumisión, disciplinamiento y docilización<sup>269</sup> de las conductas de los jóvenes pobres.

La escasez recursos sumado a la falta de articulación con dispositivos locales, deviene en que los jóvenes sean derivados al CRLP para cumplir ciertas medidas, con lo cual el dispositivo pareciera ejercer un rol vinculado más al control y el castigo -bajo el paraguas de la protección- perdiéndose de vista el objetivo planteado referente la inclusión social, que no puede ser pensada sino es a través de espacios comunitarios. Se vislumbra como un problema el hecho que los jóvenes sean derivados desde Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil a este dispositivo, sustentándose en una mirada fundada en la necesidad de resocialización y educación, priorizándose la intervención judicial por encima de la tarea que le compete a la familia, a la escuela o a los servicios sociales (Couso 2007).

Si desde el SRPJ se pretende avanzar en esta dirección, es posible que el CR se constituya como un desprendimiento funcional al poder judicial, que bajo el discurso del la protección integral -a pesar de la *buena voluntad* o posible *ingenuidad* de algunos los operadores- se reconfigure como un sistema de protección-represión eufemístico bajo el supuesto de la restitución de derechos de manera coercitiva.

---

<sup>269</sup> A decir de Reguillo (2000: 79) en el imaginario colectivo circula la idea de que "la ingobernabilidad requiere de mano dura, del sometimiento por la fuerza"



Es desde este dispositivo que se responsabiliza “simbólicamente” a los jóvenes por su pobreza, por su situación de exclusión, por el contexto social en que se encuentran, a través de una *pedagogía moralizante* que se centra en modificar la conducta individual de los sujetos, a los cuales se les ofrecen propuestas que mayormente giran entorno a reproducir la situación de precariedad en la que se encuentran. En este “nuevo” marco el control social se ejerce a través del CR que interviene sobre la vida de los sujetos, “travistiéndose” la política asistencial en una política penal<sup>270</sup>.

En función de lo analizado hasta el momento se torna evidente que es necesario dar un serio y profundo debate en torno a las medidas ambulatorias penales, su pretensión socio-educativa fundada en la promoción de la responsabilidad que deben asumir los jóvenes y las estrategias tratamentales diseñadas y ejecutadas así como las prácticas moralizantes, vestigios de la institución tutelar, cuestiones siempre en “tensión” que se pretendieron poner de manifiesto a lo largo del capítulo.

---

<sup>270</sup> Recupero una vez más al reconocido criminólogo Alessandro Baratta (1998:4) quien al respecto sostiene: “Después de haberse olvidado una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o “peligrosos” cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como objetos de política social. Objetos pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas. Para proteger respetables personas no para propiciar a los sujetos que se encuentran socialmente en desventaja respecto del usufructo real de sus derechos civiles, económicos y sociales, la política social se transforma (usando un concepto de la Nueva Prevención) en prevención social de la criminalidad. Sujetos vulnerados o vulnerables que sufren lesiones (actuales) de derechos por parte del Estado y de la sociedad, como son las lesiones (actuales) de derechos económicos, sociales, se transforman en potenciales infractores de derechos fuertes de sujetos socialmente más protegidos”

## REFLEXIONES FINALES

A través de esta investigación se pretendió dar cuenta del proceso de implementación de las nuevas políticas públicas para la niñez y juventud de la provincia de Buenos Aires, poniendo énfasis en el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, pero sin perder de vista la relación y articulación con el SPPD y con el resto de las instituciones co-responsables en el abordaje y atención de los niños y adolescentes. A fin de profundizar en el análisis se optó por realizar un “estudio de caso” en el CRLP, dispositivo innovador que debería ocupar un lugar central en la nueva ingeniería institucional.

El largo y sinuoso camino recorrido hasta sancionar la normativa vigente, dio cuenta de las resistencias, disputas de poder, conflictos de intereses, tensiones y contradicciones que atraviesan a los actores del campo de la niñez, las cuales persisten en la actualidad.

El nuevo marco legal enmarcado en la CDN, puesto finalmente en vigencia en la provincia, se constituye como una herramienta, un punto de partida, una condición necesaria pero no suficiente para garantizar los derechos de niñas, niños y jóvenes, para abordarlos y resignificarlos desde perspectiva de la Protección Integral, que no logra instituirse como un nuevo paradigma.

A partir del trabajo de campo realizado se hallaron argumentos para sostener que la implementación de la nueva normativa de niñez y adolescencia en la PBA se encuentra en un incipiente proceso de transición, dado que si bien la mayoría de los discursos apuntan, -siguiendo el “deber ser” normativo- a la perspectiva de derechos y al garantismo penal, se evidencia en los operadores del sistema el arraigo de representaciones y prácticas tutelares “protector-punitivas” vestigios de la institucionalidad del patronato, las cuales enmarcadas en un escenario signado por la escasez de recursos y atravesado por disputas y conflictos políticos, sumado a la falta de articulación de los actores en el marco de la co-responsabilidad, se tornan un verdadero obstáculo para poner en plena vigencia el sistema.

A través del caso analizado en profundidad -CRLP- se pudo dar cuenta de un entrecruzamiento permanente entre lo penal-jurídico, lo tutelar y lo asistencial, donde los límites entre lo que le compete a las políticas universales de acceso a derechos -o en su defecto a las intervenciones específicas del SPPDN- y las competencias del sistema penal encarnadas en las intervenciones del CRLP, se tornan excesivamente difusos, confusos e inciertos.

A su vez la ausencia de herramientas, programas y recursos (materiales y simbólicos) a disposición del CRLP no solo tornan sumamente artesanales las tareas de los

operadores, sino que ponen en evidencia que el mismo se constituye como un dispositivo que ocupa un lugar residual y subordinado en la “nueva institucionalidad”, a pesar de que debería ser el dispositivo central y prioritario del SRPJ, visualizándose que el sistema penal se sostiene financieramente y se expande progresivamente sobre los dispositivos destinados a la privación de la libertad<sup>271</sup>, encontrándose el resto de los programas desfinanciados y precarizados.

Si bien en el Departamento Judicial La Plata las MAP están siendo progresivamente empleadas por el FRPJ, básicamente en casos de delitos leves y mayoritariamente con carácter cautelar, en la práctica se suscitan varios problemas e interrogantes respecto a los alcances, objetivos y sentidos otorgados a las mismas.

Una cuestión a destacar que emerge a través del proceso de investigación, es la visible inconsistencia y fragilidad del SPPD enmarcada los conflictos político-institucionales que obstaculizan la articulación entre el nivel provincial -SSNyA- y los servicios locales de niñez, lo cual se corresponde con la falta de asunción de responsabilidades de los operadores de los dispositivos socio-asistenciales que se resisten a intervenir con niños y jóvenes “penales”, situación que se observa no sólo en los ámbitos locales estatales, sino también en parte de las instituciones educativas, centros de salud y organizaciones sociales comunitarias.

El actual gobierno provincial, inversamente a lo que propone la nueva normativa, en lugar de robustecer y empoderar al Sistema de Promoción y Protección de Derechos, lo subordina hasta invisibilizarlo -al igual que a los niños y adolescentes más vulnerables- exhibiendo al sistema penal juvenil como el único capaz de “contener” a los jóvenes pobres y promoviendo acciones destinadas a fortalecer la faz punitivo-represiva estatal y la inclusión en el sistema penal de niños a edades cada vez más tempranas, reproduciendo el circuito de violencia estatal para con ellos. Violencia que se despliega no solo a través de las agencias del sistema penal juvenil (policía, justicia y organismo técnico administrativo) sino que es ejercida por el Estado a partir del momento en que omite garantizar a la población más vulnerable por su edad, el acceso y ejercicio de sus derechos sociales fundamentales, a la vez que los “visibiliza” a través de sus instituciones penales y les pide que se responsabilicen por su pobreza, por la situación de vulnerabilidad y abandono a la que fueron sometidos, imponiéndoles sanciones tendientes a modificar su conducta en base a una pedagogía

---

<sup>271</sup> Lo que no implica ni se refleja en mejores condiciones de detención ni en nuevas prácticas al interior de los institutos de encierro sino al contrario: no solo persiste el hacinamiento, sino que los plazos se tornaron más rígidos y se prolongaron las penas con lo cual hay un mayor tiempo de permanencia en regímenes cada vez más duros e incluso los jóvenes privados de su libertad al cumplir la mayoría de edad son derivados a dispositivos del SPB.

moralizante. Tornándose evidente que el sujeto de derechos al que invocan se diluye hasta volverse inexistente.

Implementar el nuevo marco normativo implica no solo reasignar nuevos nombres a las instituciones y enarbolar el discurso “oficial<sup>272</sup>” de la Protección Integral de derechos, sino internalizar nuevas prestaciones en torno a la niñez e instaurar nuevas prácticas e intervenciones, máxime teniendo en consideración que estas cuestiones son las más arraigadas en los *habitus* de los operadores, en la cultura institucional y por ende las más complejas de transformar.

Finalmente cabe destacar la importancia de la investigación empírica de corte cualitativo con el uso de entrevistas en profundidad -estrategia a través de la cual se llega a profundizar en los procesos micro-sociales- instancia que es considerada fundamental para el análisis crítico de la implementación de las políticas públicas para la niñez y adolescencia, en pos de plantear nuevos interrogantes y desafíos y delinear innovadoras líneas de acción. Es en éste sentido que esta investigación pretendió ser un pequeño aporte.

Estas breves reflexiones solo intentaron dar cuenta de algunos emergentes significativos visualizados a lo largo de la investigación, ya que través de los capítulos desarrollados se plasmaron las reflexiones y conclusiones a las que se arribaron durante todo el proceso analítico realizado.

Los resultados de esta investigación, así como los múltiples interrogantes que surgieron en el transcurso de la misma, serán recuperados como soporte para diseñar y desarrollar la subsiguiente tesis doctoral, en la cual sin duda las voces de los niños y jóvenes deberán ser protagonistas.

---

<sup>272</sup> Emerge un discurso estructurado, sobre todo en los funcionarios, ligado al deber ser normativo, a través del cual el patronato es demonizado equiparado a todo lo malo, lo negativo como si fuese un ente abstracto, mientras que “lo nuevo” aun incipiente, es presentado como lo bueno, a pesar de no tener plena vigencia en su implementación.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) *La Implementación de las Políticas*. Vols.4, Miguel Ángel Porrúa. México.D.F
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno: Estudio Introductorio*. Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- Aries, Philippe y Duby, Georges. (1991) *Historia de la vida privada*. Taurus Ediciones. Madrid.
- Ariés, P. (1981) *La vida familiar en el Antiguo Régimen*, Ed. Taurus, España
- Axat, J. (2008) *La prisión preventiva y el confinamiento de niños pobres en institutos de menores "en crisis"*, en "Revista Prisma Jurídico", Sao Paulo, v.7, N°2, julio-diez.
- Axat, J. (2009) *La vida de los pibes infames*, disponible en: <http://www.perio.unlp.edu.ar> -
- Baratta, Alessandro. (1998) *Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos*. En: "El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual. Julio-agosto
- Baratta, A. (2002) *Criminología crítica y crítica del derecho penal* Ed. S.XXI Bs. As.
- Baratta, A. (2004) *Infancia y democracia*, en García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.) "Infancia Ley y Democracia en América Latina", Ed. Temis, Bogotá.
- Becker, H. (2009) *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, Ed. S.XXI, Bs. As.
- Beloff, M. (1998) *Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina*, en García Méndez, E. y Beloff, M. (comp.) "Infancia. Ley y democracia en América Latina", Ed. Temis, Bogotá-Bs. As.
- Beloff, M. (2001) *Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta*, en García Méndez, E. (comp.) "Adolescentes y responsabilidad penal", Ed. Ad Hoc, Bs. As.
- Beloff, M. (2003) *Un fallo tardío pero dichoso (Comentario a la sentencia 1.2278 "Procurador General de la Corte Suprema de Justicia v. Provincia de Buenos Aires*, en Revista "Derecho de Familia", Ed. Lexis Nexis-Abeledo-Perrot, Bs. As.
- Beloff, M. (2005) *Constitución y Derechos del Niño*, en "Estudios sobre Justicia Penal. Homenaje al Prof. Julio B. J. Maier", Ed. del Puerto, Bs. As.
- Beloff, M. (2007) *Quince años de vigencia de la Convención sobre Derechos del Niño en la Argentina*, en Bovino, A.; Courtis, C. y Abramovich, V. (comps.),

- “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito interno. Balance y perspectivas: 1994-2005”, Ed. del Puerto, Bs. As.
- Beloff, Mary (2008) *“La protección de la infancia como derecho público provincial”* Bs. As. Ad Hoc.
  - Bourdieu, Pierre. (1990). *Sociología y cultura*. Ed. Grijalbo. México.
  - Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *Respuestas: por una antropología reflexiva*, Ed. Grijalbo, México.
  - Bourdieu, Pierre (1997) *“Las razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”*, Anagrama, Barcelona,
  - Carli, Sandra. (1992) *El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva*. En Puigrós, A. Escuela democracia y orden (1916.1945) III tomo de la serie Historia de la Educación Argentina, Galerna, Bs. As.
  - Carli, Sandra (1994) *Historia de la Infancia. Una mirada a la relación entre cultura, educación, sociedad y política en Argentina*. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Año III, N°4.
  - Carli, S. (2002) *Niñez, pedagogía y política*, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.
  - Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Ed. Paidós, Bs. As.
  - Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Ed. Manantial, Bs. As.
  - Cesaroni Claudia (2010) *La Vida como Castigo*. Ed. Norma Buenos Aires.
  - Chaves Mariana (2005) *La juventud negada y negativizada. Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea*. En *Revista Última Década N° 23 CIDPA*. Valparaíso, Chile.
  - Chiara y Di Virgilio (2005) *Gestión Social y Municipios: De los escritos del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo Libros. UNGS,
  - Cea D’Ancona, M. A. (1999) *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social. 2ª ed. Síntesis. Madrid. España*.
  - Corea Cristina, Ignacio Lewkowicz (1999) *¿Se acabo la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez”*. Lumen Humanitas. Bs.As.
  - Cortazzo, I. y Schettini, P. (1997) *Interpretación de Materiales Cualitativos. Un Espacio de convergencia. Un análisis desde la práctica de la investigación*. ponencia presentada en el V Congreso de Antropología Social, del 29 de julio al 1º de agosto de 1997, UNLP, La Plata. Buenos Aires.

- Cortazzo, Inés y Schettini Patricia (1998) *Notas sobre los desafíos a la hora de analizar datos cualitativos o de cómo los investigadores construimos representaciones*, ponencia presentada en las Segundas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos, IDES, Buenos Aires,
- Cortazzo, Inés y Schettini, Patricia (2005) "Estudio de Caso: Tipologías. Material preparado para discusión del equipo de investigación". Programa de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida. FTS, UNLP.
- Cortazzo, Inés y Schettini Patricia (2005) *Importancia del análisis de datos cualitativos. Desafíos y dificultades*. Terceras Jornadas de Investigación. La investigación en Trabajo Social en el contexto Latinoamericano. UNER.
- Cortázar Velarde, J.C. (2005) *La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. Caracas.
- Costa María Ignacia (2008) "Exclusión social y políticas sociales: proceso de implementación de programas sociales en núcleos urbanos segregados. El caso del Complejo Habitacional Carlos Gardel-Presidente Sarmiento". Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales UBA
- Couso, J. (2007) *Principio educativo y (re) socialización en el derecho penal juvenil*, en "Justicia y Derechos del Niño" N° 9, Septiembre - UNICEF, Santiago de Chile
- Danani, Claudia (2003): *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (1999) *Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica*, en "Revista Delito y Sociedad", N°13, Bs. As.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001a) *La niñez ajusticiada*, Ed. del Puerto, Bs. As.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001b) *La privación de la libertad en adolescentes y jóvenes: el purgatorio del encierro a la espera de la nada*, en "Revista Mayo", Dirección Nacional de Juventud, vol.2, N°1, Bs. As.
- Daroqui, A. (2003) *Las seguridades perdidas*, en "Revista Argumentos", Facultad de Ciencias Sociales, UBA. N°2, Mayo.
- Domenech, E. (2008) *Infancias y Buenos Aires*, en Beloff, M. (comp.) "La protección a la infancia como derecho público provincial", Ed. Ad Hoc, Bs. As.
- De Certeau, M. (1996) *La invención de lo cotidiano*, Universidad Iberoamericana, México.

- De Giorgi, A. (2006) *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*, Ed. Traficantes de sueños, Madrid.
- De Leo, G. (1981) *La justicia de menores*, Ed. Teide, Barcelona.
- Diker, Gabriela. (2009) ¿Que hay de nuevo en las nuevas infancias? Universidad Nacional de general Sarmiento. Buenos Aires, Biblioteca Nacional.
- Doménech, Ernesto (1998). *Paradigmas e imágenes de infancia*. Trabajo reelaborado en base a dos trabajos anteriores, publicados en *Niños, Menores e Infancias*, Instituto de Derechos del Niño.
- Doménech, Ernesto y Guido María Liliana. (2003) “*El paradigma del Patronato. De la salvación a la victimización del niño*”. Ed. EDULP. La Plata
- Domenech, E. (2008) *Infancias y Buenos Aires*, en Beloff, M. (comp.) “La protección a la infancia como derecho público provincial”, Ed. Ad Hoc, Bs. As.
- Donzelot, J. (1979) *La policía de las familias*, Ed. Pre-textos, Madrid
- Domínguez Juan Carlos (1996) *¿Es necesario encerrar. El derecho a vivir en comunidad..* Ed. Cuadernos de CALEUCHE, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata.
- Duschatzky Silvia y Corea Cristina. (2002). *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Paidós, Tramas Sociales. Bs As.
- Duschatzky Silvia (Compiladora) (2000) “Tutelados y asistidos. Programas Sociales, políticas publicas y subjetividad”. Paidós, Tramas Sociales. Bs As.
- Foucault, M. (1989) *Vigilar y Castigar*, Ed. S.XXI, Bs. As.
- Foucault, M. (1991a) *La gubernamentalidad*, en “Espacios de poder”, Ed. La Piqueta, Bs. As.
- Foucault, M. (1991b) *Saber y Verdad*, Ed. La Piqueta, Bs. As.
- Foucault, M. (1996) *La vida de los hombres infames*, Ed. Altamira, Bs. As.
- Foucault, M. (2003) *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.
- García Méndez, Emilio. (1994) *Derecho de la infancia- adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Ediciones Forum Pacis, con apoyo de UNICEF- TACRO, Santa Fe de Bogotá, Colombia,
- García Méndez, E. (1998), *Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia*, en García Méndez, E. y Beloff, M. (comp.), “Infancia. Ley y democracia en América Latina”, Ed. Temis, Bogotá-Bs. As.
- García Méndez, E. (2005) “*Infancia y Sociedad en la Provincia de Buenos Aires*”, en Fundación Sur, UNICEF.
- García Méndez, Emilio. (Compilador) (2008) *Protección Integral de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 20.061* Ed. Del Puerto. Bs. As.



- García Méndez, E y Vitale, G. (Compiladores) (2008) *Infancia y Democracia en la Provincia de Buenos Aires*. Comentario crítico sobre las leyes 13.298 y 13.634 Ed. Del Puerto. Buenos Aires 2009
- Gayol, S y Kessler, G. (Compiladores) (2002) *Violencias Justicias y Delitos en Argentina*. Ed Manantial. UNGS Bs.As.
- Geertz, C. (1991) *La interpretación de las culturas*, Ed. Gedisa, México
- Geertz, C. (1994) *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Ed. Gedisa, Barcelona
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967) Cap. III "El Muestreo Teórico", en *The Discover y of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago.
- Goffman, E. (1989) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Ed. Amorrortu, Bs. As.
- Goffman, E. (1998) *Internados*. Ed. Amorrortu, Bs. As.
- Golbert, Laura. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Golbert, Laura. (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Serie de estudios CECE, Buenos Aires.
- Gutiérrez Alicia (1995). "*Bourdieu: las prácticas sociales*". Editado por la Dirección General de Publicaciones de la Universidad nacional de Córdoba y la Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.
- Guemureman, S. (1999) *Información fehaciente sobre niños y adolescentes autores de delitos: insumo necesario e impostergable para el diseño de una política penal responsabilidad juvenil*, Documento para UNICEF - Oficina de Argentina, Mimeo.
- Guemureman, S. (2001), *Juventud, maltrecho tesoro*, en "Revista Encrucijadas", Año 1, V. 11, Bs. As.
- Guemureman, S. (2004b) *¿Responsabilizar o punir? - El debate legislativo en materia de niños, adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal*, en "Revista Delito y Sociedad", N° 18, Mayo, Bs. As.
- Guemureman, S. (2005) *La necesidad de buena información: imperativo para el diseño de políticas públicas*, disponible en: [www.observatoriojovenes.com.ar](http://www.observatoriojovenes.com.ar)
- Guemureman, S., et al (2005) *Érase una vez... un tribunal de menores. Observatorio de demandas y respuestas en tribunales de menores en la provincia de Buenos Aires*. Ed. Facultad de Derecho, Bs. As.

- Guemureman, S y Azcarate, J: "Informe sobre la cuestión Legislativa en la Provincia de Buenos Aires. Observatorio de Jóvenes. Instituto Gino Germani. UBA. 2005
- Guber, Rosana. (2005) *El salvaje metropolitano*. Ed. Paidós. Buenos Aires
- Isuani, E. (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina*. Biblioteca política Argentina N 129. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Jodelet, Denise. (1985). *La representación social: fenómenos, concepto y teoría*. En Moscovici, Serge. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales. Editorial Paidós.
- Kessler Gabriel (2004) *Sociología del delito amateur*. Paidos. Tramas Sociales. Buenos Aires.
- Lescano, M. et al (2008) *¿La ley salvadora del niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia en la provincia de Buenos Aires*, Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología, UNLP
- Lewkowicz, Ignacio. (2004) *Pensar sin Estado*. Editorial Paidos. Buenos Aires.
- López, Ana Laura (2010) "Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)". Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales. UBA
- Margulis Mario – Urresti Marcelo. (1996) *La juventud es mas que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R (2004). *Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales. Provisión, participación y coordinación*. Trabajo presentado en el encuentro "Hacia una estratégica de la implementación de programas sociales" Washington D.C. BID – INDES
- Musa, Laura. (2008) "La dimensión política de la ley 26.061. En: "Protección Integral de derechos de Niñas Niños y adolescentes. Análisis de la ley 26.061" Compilado por Emilio García Méndez. Ed. Del Puerto
- Moscovici, Serge. (1985) *Pensamiento y vida social*. Psicología social y problemas sociales. Editorial Paidós.
- Nirenberger, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz (2003) *Programación y evaluación de Proyectos sociales*. Cap.I, Paidós, Buenos Aires.
- Noceti, María Belén. (2001) "El niño, la familia y el Estado en la Argentina a lo largo del siglo XX y en la actualidad. El caso de la provincia de Buenos Aires.", trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre a Criança e o Jovem na América Latina, Sao Paulo, Brasil, 5 al 9 de noviembre de

- Noceti, María Belén. (2004) *Políticas Sociales en torno a los niños “en riesgo social”. ¿Transitando hacia el Paradigma de Protección Integral?* Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales FLACSO
- Novick, Susana (1997) *Política inmigratorias en la Argentina*. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto, *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires
- Ocaña, Viviana. (2005) *De la Doctrina de la Situación Irregular al Paradigma de la Protección Integral: la transición en Mendoza*. Tesis de Maestría. FLACSO
- Oszlak Oscar y O’ Donnell Guillermo (1981) *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Klisksberg Bernardo y Sulbrandt (comps.) *Para investigar la Administración pública*, INAP, Madrid.
- Oszlak, Oscar, (2006) *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*, en POSTDATA, *Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11, Buenos Aires.
- Oyhandy, A. (2008) *Discursos y prácticas de la Justicia de Menores de la provincia de Buenos Aires: una mirada desde la sociología de la cultura al problema del cálculo y gestión del riesgo*, ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata
- Pegoraro, Juan (2000) *Violencia delictiva, inseguridad urbana: la construcción social de la inseguridad ciudadana*, en “Revista Nueva Sociedad”, v. 167, N°1.
- Pegoraro, Juan (2001) *Inseguridad y violencia en el marco del control social*. Espacio Abierto. Vol 10 N° 3. Cuaderno venezolano de Sociología. pp 349- 372
- Platt, A. (2001) *Los “salvadores del niño” o la invención de la delincuencia*, Ed. S.XXI, México
- Resta, E. (2008) *La infancia herida*, Ed, Ah Hoc. Buenos Aires.
- Reguillo cruz, Rossana. (2000) *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desentacto*. Ed. Norma Buenos Aires.
- Sautu, Ruth; (2003) *Formulación del objetivo de investigación* y Cap. II: “ El diseño de una investigación: teoría, objetivos y métodos”, en *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- Sautu, R. y Wainerman, C. (1997) *La trastienda de la investigación*, Ed. de Belgrano, Bs. As.
- Stake, R. (1999) *Investigación en estudio de caso*. Morata, Madrid.
- Tamayo Sáez, Manuel, (1997) *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carillo Ernesto. *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- Tiscornia, S. (2004) *Estudios de antropología jurídica. Burocracias y violencia*, Ed. Antropofagia, Bs. As.

- Varela, M. R. (2008) "Paradigmas debates tensiones en políticas de niñez". Ed. Espacio Editorial. 2008
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007) *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Ed. Gedisa, Barcelona
- Vitale, G. et al (2006) *Análisis histórico, legislativo y judicial en el tratamiento de la infancia*, en "Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense", N°23, Mayo
- Vitale, G y Ávalos, C (2007) *Ley 13.634: Consideraciones sobre los nuevos fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires, un avance hacia el estado de derecho y justicia*, en "Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense", N°48, Marzo
- Wacquant, L. (2000) *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Bs. As.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1988). *Criminología desde el margen: una aproximación desde el margen*", Ed. Temis, Bogotá,
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2011) *La Palabra de los muertos*. Buenos Aires. Ed. Ediar
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2011) *La cuestión criminal*. Buenos Aires. Ed. Planeta

## **OTRAS FUENTES**

- AAVV (2009) *Revista "AQUÍ ESTAMOS"* Publicación digital mensual - Marzo 2009 - Año I N°2, disponible en <http://uv5658.us13.toservers.com/ae2/arpa.htm>
- Comité contra la Tortura, Comisión Provincial por la Memoria (2009) *El sistema de la crueldad IV. Informe Anual*, La Plata
- Comité contra la Tortura, Comisión Provincial por la Memoria (2008) *El sistema de la crueldad III. Informe Anual*, La Plata
- IDN (2004) *Subproyecto: Análisis de factibilidad económica de la implementación de la ley 12.607, Informe Final*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP-UNICEF
- MJyDDHH - UNICEF (2006) *Privados de Libertad. Situación de Niños, Niñas y Adolescentes en la Argentina*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, UNICEF, Bs. As.
- SENAF - UNICEF (2009) *Adolescentes en el sistema penal. Situación actual y propuestas para un proceso de transformación*. Ministerio de Desarrollo Social, UNTREF, UNICEF, Bs. As.

- UNICEF (2007) *Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Seguimiento de la aplicación de la convención sobre los derechos del niño*, Buenos Aires
- UNICEF (2008) *Manual para Cuantificar la Justicia de Menores*, New York

### **NORMATIVA CONSULTADA**

- Convención de los Derechos del Niño.
- Ley 26061 de protección integral de derechos del niño.
- Decreto 415/2006.
- Ley 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño
- Ley 13.634 de los Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil
- Decreto 300/05 MDH;
- Decreto 282/07 MDS;
- Decreto 151/07 MDH;
- Resolución 172/07 MDH;
- Resolución 166/07 MDH.
- Decreto 44/07 MDH;
- Decreto 282/07 MDH.

### **GLOSARIO**

- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
- PBA: Provincia de Buenos Aires
- NNyA: Niños, niñas y adolescentes
- SCJBA: Suprema corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
- SPPDN: Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño
- SRPJ: Sistema de Responsabilidad Renal Juvenil
- FRPJ: Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil
- ET: Equipo Técnico
- DJ: Departamento Judicial
- DJLP: Departamento Judicial La Plata
- CR: Centro de Referencia
- CRLP: Centro de Referencia La Plata
- PD: Poder Judicial
- PE: Poder Ejecutivo