Ana Laura López

"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

Directora: Alcira Daroqui

Maestría de Investigación en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Abril de 2010

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 4

RESUMEN 6

INTRODUCCIÓN 9

CAPITULO 1 - BREVE PRESENTACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL 13

PARTE I: PERÍODO 2000-2007 28
Proceso de Reforma legislativa: 29

CAPÍTULO 2 - EL PROCESO DE REFORMA LEGAL 30
Introducción 30
Metodología 35
Acerca de la noción de estado y el fetichismo de los derechos del niño 38
Estado del arte: investigaciones sobre el proceso de reforma legal de la PBA 41
Análisis de la reforma legal en la PBA: acerca del problema de investigación 43
Quienes juegan: acerca de los actores involucrados 49
El rol de los gremios y las organizaciones sociales. Del perfil defensivo hacia el ofensivo: la construcción de un campo de disputa político 50
El Poder Judicial: entre la corporación y el activismo, tensiones y resistencia defensiva 53
Los municipios: La resistencia silenciosa, el inesperado aliado de la corporación judicial 55
El Poder Ejecutivo provincial: doble discurso y perfil de gestión, una historia poco lineal 56

CAPÍTULO 3 - PRIMER PERÍODO DEL PROCESO DE REFORMA LEGISLATIVA (2000-2004) 60
Período previo a la sanción de la ley 12.607 60
Contexto nacional e importancia de la Provincia de Buenos Aires 62
Pasos previos a la reforma en la provincia 64
Primer período (2000-2004): Inicio y fin de la 12.607, la "ley que no pudo ser". 65
El día después: inmediata suspensión de la ley 12.607 69

CAPÍTULO 4 - SEGUNDO PERÍODO DEL PROCESO DE REFORMA LEGAL (2005-2007) 82
Nueva ley ¿nuevos conflictos? Albures de la 13.298 82
Despliegue judicial sobre niños, niñas y adolescentes: Dimensión cuantitativa del fenómeno 104

CAPÍTULO 5 - DIMENSIONAMIENTO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA PENAL JUVENIL DESDE LOS DATOS ESTADÍSTICOS 105
Introducción 105
La necesidad de buena información: un límite al fetichismo del discurso de los derechos 107
Acerca de las fuentes y períodos 109
Datos de la agencia policial 110
Datos de la agencia judicial 112
Caracterización sociodemográfica y económica: derechos legislados vs. Condiciones de pobreza 114
Datos del Ministerio de Seguridad: del olfato policial a la sinusitis de los datos 118
Despliegue del último tramo del Patronato Judicial de Menores: de la incontenible tutela sobre la exclusión hacia la invisibilidad estadística de la esfera administrativa 122

Análisis y composición general de las causas judiciales 122
Causas asistenciales: entre la des-judicialización y la des-información 128
Causas penales: la compleja transición hacia un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil 131
Privación de libertad: pocas cifras para un problema complejo 135

PARTE II: PERÍODO 2008-2009 144
Descripción del nuevo esquema legal e institucional: 145

CAPÍTULO 6 - IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL 146
Introducción 146
Metodología 150
Acerca del Sistema de Promoción y Protección de Derechos: de la tutela a la nada 155
Mapa de situación: Descripción del nuevo Sistema Penal Juvenil de la PBA 159
Características del circuito y proceso judicial 164
El futuro ya llegó: implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil 168
Organismo Técnico: Esquema institucional previo a la reforma 173
El Príncipe y la reforma: acerca de los pormenores del poder ejecutivo 180
Dispositivos de privación de libertad: 186

CAPÍTULO 7 - IMPACTO EN LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD 187
Introducción 187
Metodología 189
Análisis longitudinal: la voluntad del encierro en cifras 193
Análisis transversal: Composición de la población en institutos post-reforma legal 198

CAPÍTULO 8 - EL "CIRCUITO" de Las Tumbas de la Responsabilidad Penal Juvenil 220
Introducción 220
Lo "cerrado": acerca de la técnica del encierro 224
Primera estación en el ingreso al circuito penal: La Dirección de Registro y Ubicación 225
Segunda estación del circuito penal: El "instituto" o "colegio" 231
El maestro ignorante: cómo se forman los agentes de la pedagogía de la neutralización 233
El régimen *sobre-la-vida*: vivir engomado 236
Última estación: Boceto ilustrativo de la vida en el encierro, notas acerca de la "pedagogía de la neutralización" 238

CONCLUSIONES 245

BIBLIOGRAFÍA 246
Glosario 257

ANEXO 258
Anexo Capítulo 2 259
Anexo Capítulo 4 267
Anexo Capítulo 5 268
Anexo Capítulo 6 270
Anexo Capítulo 7 281
Anexo Capítulo 8 282

AGRADECIMIENTOS

Solo luego de haber vivido en cuerpo propio el esfuerzo y la pasión que significa elaborar una tesis (desde el papel en blanco, pasando por el proyecto, el trabajo de campo, el análisis y su escritura) es que se llega a comprender cabalmente el significado de este ritual académico de "los agradecimientos" como algo más que un "lugar común" en la modelización de nuestra principal herramienta de trabajo: la escritura. Y por eso ahora, luego de haber transitado dicha experiencia, comprendo que nombrar aquí a las personas que desde diferentes lugares han compartido conmigo este proceso es tan solo un ínfimo acto de equidad y reconocimiento a sus aportes, únicos e indispensables.

Desde lo institucional debo reconocer la contribución fundamental del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET), que me otorgó el financiamiento de una beca doctoral, sin la cual hubiese sido simplemente imposible realizar esta investigación. También a la comunidad académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, donde me formé tanto en el grado como en el posgrado, y a todos mis colegas del Instituto de Investigaciones Gino Germani, en especial a su Director, Julián Rebón, quien aceptó generosamente ser mi consejero de doctorado.

Reconozco mi labor sociológica como parte constitutiva de un colectivo más amplio de investigación, trabajo y militancia para la producción de conocimiento científico crítico. Allí debo mencionar el especial afecto y fraternidad que me une con mis compañeras del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes: Julia Pasin, Karen Jorolinsky, Florencia Graziano y Denise Fridman. A todas ellas, grandes colegas y personas, les debo las mejores discusiones, debates e intercambios intelectuales que he tenido el privilegio de compartir, sin los cuales probablemente muchas de las reflexiones aquí planteadas no hubiesen sido posibles. Por la perseverancia, por el entusiasmo, por ser buenas compañeras, solidarias, por darme aliento y hacerme sentir parte de un colectivo, ronda de mate por medio. También agradezco a mis compañeros del Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (Gespydh): Jimena Andersen, María del Rosario Bouilly, Agustina Suarez, Carlos Motto, Nicolás Maggio y Hugo Motta. Con todos ellos, además de las lecturas, debates teóricos y actividades académicas, he compartido la indescriptible experiencia de realizar trabajo de campo en la cárcel, probablemente uno de los ámbitos más duros y hostiles para enfrentar a la "maquinaria del dolor", es decir, al sistema penal. A todos ellos les debo agradecer la solidaridad, sensibilidad e intensa alegría que compartimos en cada viaje, encuentro y experiencias. Sin ellos, sin los debates y conversaciones compartidas, no hubiese sido posible conjurar el horror bajo la producción de conceptos y análisis que nos permitieran problematizar y cuestionar esa realidad.

Una especial mención debo a mis directoras de beca, que son mis "maestras" en la construcción de mi propio "oficio de socióloga". Aunque ellas renieguen de dicha acepción, así las siento, y puedo decírselos con la libertad que sus tratos fraternales y respetuosos me confieren. Agradezco entonces a mis maestras y compañeras de trabajo investigativo: Alcira Daroqui y Silvia Guemureman.

En mi experiencia, Alcira es una referencia intelectual, política y humana ineludible. Le agradezco haberme sumado a sus proyectos de investigación hace ya varios años, cuando quien escribe aún estaba terminando la carrera de grado y contaba con más entusiasmo que formación. Sus enseñanzas siempre han combinado una enorme paciencia, mucho afecto y un profundo respeto. Le debo agradecer los espacios que me brindó y el atento reconocimiento que siempre ha tenido hacia mi trabajo. También su enorme sabiduría para estar cerca cuando la necesito, así como para tomar distancia o dejarme reflexionar cuando ello se requiere. Si

hay algo que valoro superlativamente de Alcira, quien también dirigió esta tesis, es el nunca haberme dado las respuestas, sino tener la grandeza de sembrar en mi preguntas, y darme el espacio y el tiempo para encontrar sobre ellas mis propias respuestas, sabiendo que siempre cuento con su acompañamiento. Agradezco sus lecturas minuciosas, sus señalamientos y comentarios, que han aportado sustancialmente al proceso de trabajo del que devino esta tesis. Y también por su enorme calidad humana y humildad.

A Silvia Guemureman le debo agradecer la inconmensurable ternura con la que me recibió e incorporó a sus espacios de trabajo investigativo, la generosidad que siempre tiene para escucharme y darme palabras de aliento. Sé que cuento con Silvia para lecturas atentas, escrituras compartidas, orientaciones académicas y conceptuales. El apoyo incondicional y la confianza que tiene sobre mi trabajo han sido indispensables, tanto desde lo profesional como desde lo personal. Su capacidad para empaparme de alegría cuando el desasosiego me invade y el impulsarme a avanzar hacia nuevos desafíos es también una de sus principales cualidades, además de la de ser una gran persona.

Debo agradecer también a todos los que de un modo u otro colaboraron para que este trabajo de tesis sea posible: a todo el equipo del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, en especial a Roberto Cipriano García y Alicia Romero, quienes me abrieron sus puertas con el máximo afecto y generosidad que hubiese podido imaginar, permitiéndome también acceder a una parte importante del material y a sus propias experiencias, compartiendo discusiones, puntos de vista y desafíos. También le agradezco a Julián Axat, por haberme brindado material con suma generosidad y por las excelsas conversaciones niñológicas que hemos mantenido, las cuales nutren muchas de las reflexiones aquí planteadas. A Gabriel Vitale y Gabriela Spatari, por su tiempo y paciencia, quienes tuvieron la titánica tarea de orientarme en esas primeras entrevistas, largas y plagadas de preguntas inherentes a mi condición de extranjera y principiante en el mundo del derecho. También debo agradecer en igual sentido a Fabián Cascivio, Alicia Blasco, Sergio Raymundo, Pablo Villareal, Victor Pereyra, Andrea MacGarva, Fernando Fernandez, Daniel Agüero, Rosario Hasperue, Inés Jaureguiberry; Luz Bruno, Silvina Pinillas, Laura Scarfati, Beatriz Wehle y a todos aquellos que solicitaron no ser mencionados con nombre propio.
En especial agradezco a Natalia Gitelman y Santiago Kahane, Directores de Datos Claros, quienes con cariño y generosidad me permitieron terminar de escribir esta tesis allí, "en la oficina", de la cuál aún me siento parte y donde siempre soy bienvenida, así lo siento y así me reconforta comprobarlo cada vez que los visito. A Mauricio Verkuyl por las pacientes y dedicadas desgrabaciones y a Verónica Domínguez por la generosa ayuda en la edición y formato.

En lo personal, debo agradecer a Ana María Crosetti y Francisco López, por ser padres esmerados en revelarme siempre el aspecto social de la realidad, y sus injusticias. Gracias por haberme acercado durante mi infancia a la novela "Las Tumbas", lectura angustiosa que casi 20 años después volvería a mi bajo el formato de pregunta sociológica, que intenté saciar en esta tesis. A mi hermano Koko López, por ser la criatura más estridente e histriónica que conozco, y porque lo quiero más de lo que se lo menciono.
A mi amiga y hermana, Luz Damone, simplemente por ser una compañera elementar en mi vida, por que cuento con ella, por todo lo que compartimos y por permitir que me reconozca en sus ojos. A mi amigo y hermano Calulo, por estar ahí justo cuando lo necesitaba, por cuidarme, y por ser el hombre más sensible que pueda ocultarse tras tamaña contextura. A Mercedes Patrouilleau, por ser una gran amiga y excelente apoyo, ya que siempre me alentó y ayudó para sortear las dificultades académicas, y las de la vida cotidiana. A mis amigas Luciana Cepeda, Cecilia Soto y Luciana Mignoli, por compartir los mejores momentos y por estar siempre cuando las necesito. A Sandra Gutierrez y Gabriela Frankin, por la invaluable experiencia de haber descubierto la política y la pasión por lo social de la mano, mientras también crecíamos juntas.

RESUMEN

Esta tesis de maestría se inscribe dentro del campo de la sociología jurídica y del sistema penal, específicamente en el área de estudios sobre control socio-penal de niños, niñas y adolescentes. En la misma se analiza el proceso de reforma legal e institucional en materia penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires. Para ello se recortó el período 2000-2009, subdividiéndolo en dos tramos: 2000-2007 en cuanto al proceso de reforma legislativa y el período 2008-2009 sobre la implementación del nuevo Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (poder judicial) y del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (poder ejecutivo), específicamente centrado en las instituciones de privación de libertad para adolescentes.

El supuesto que orientó la investigación señala un desplazamiento progresivo del estado del wealfare hacia el estado penal (Wacquant, 2000), en sintonía con las necesidades que impone el gobierno de la excedencia social (De Giorgi, 2006). En este contexto, las reformas legales y el otorgamiento de derechos y garantías en materia de derechos humanos para los más jóvenes, adquieren para el caso local una sobredeterminación funcional diferente, en tanto su implementación termina por expandir y endurecer el sistema penal para adolescentes, así como los dispositivos de privación de libertad, supuestos espacios residuales dentro de la nueva matriz jurídica-conceptual que legitimó a tales reformas legales, pero que resultan no-residuales en las prácticas institucionales.

Para ello, se utilizó una estrategia metodológica de investigación cuanti-cualitativa, combinando distintas técnicas, tal como entrevistas, análisis de documentos, estadísticas oficiales, relevamientos cuantitativos propios y observaciones.

ABSTRACT

This master's thesis falls within the field of sociology of law and penal system, specifically in the area of social control studies of children and adolescents. The thesis analyzes the legal and institutional reform in juvenile justice in Buenos Aires province. The studied period goes from 2000 to 2009, divided into two sections: 2000-2007, focusing on the process of legislative reform and the period 2008-2009, referring to the implementation of the new Youth Criminal Responsibility Jurisdiction (judiciary branch) and the Juvenile Crime Responsibility System (executive branch), which focuses specifically on imprisonment institutions for teens.

The hypothesis that guided this research is based on the gradual transition from welfare government to penal government (Wacquant, 2000), in line with the demands imposed by the government of the social surplus (De Giorgi, 2006). In this context, legal reforms and the granting of rights, guarantees and human rights for the youngest, acquire in the local experience a different functional degree of overdetermination, while its implementation eventually expands and toughens the criminal justice system for adolescents, and devices such as imprisonment, alleged residual spaces within the new legal-conceptual matrix that legitimized such legal reforms, are kept as non-residual institutional practices.

To serve this purposes, we used a methodological strategy for quantitative-qualitative research, combining various techniques, such as interviews, document analysis, official statistics analysis, quantitative surveys and observations.

El mito del niño maldito

Sabían que su sacrificio sería recompensado por Zeus / maldito niño / acaso / sin monstruos / ¿cómo podrían conjurar el sacrificio? / saciar la sed de los buenos / de los normales / de los racionales / Delfine, diosa mitad serpiente mitad mujer / ensortijó sus cabellos dorados contra él / y dictaminó / serás tú quien purgue en la tierra del dolor / casi tantos lustros como tu misma existencia / 14 rayos / 16 años / fianza del dolor / existencia maldita / sacrificio / ese será tu castigo / por el bien de todos / necesitamos tu sacrificio / tu pubertad adolescente nos obliga / tu maldita figura nos provoca / tus ojos desgarbados e irreverentes nos ofenden / tu indócil existencia / Cronos, Dios del tiempo, concederá el rito / engulle y escupe al maldito / apliquen dolor / destierro / purguen su maleficio / el reino está garantizado / tus años en la tierra se pagarán / con igual tiempo / con igual dolor / prolongado / a un cordero de mi estilo / a un caníbal de mi estilo / la caja boba dirá / como el conejito de Alicia / fue justicia / fue sacrificio / un cordero a mi medida / un cordero maldito / alivio por su sacrificio / cierra la escena / el monstruo fue conjurado / se trataba de una excepción / nosotros somos justos / ellos malditos / sacer / sacrificables

Ana Laura López, Diciembre de 2009[1]

Estas líneas primerizas con pretensión de poema se han inspirado en uno de los primeros juicios orales del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil que se realizó en uno de los más importantes departamentos judiciales de la Provincia de Buenos Aires. Asistí a una parte del mismo y tomé conocimiento de la causa y su desarrollo total, que devino poema. El caso fue atravesado por una campaña mediática y "ciudadana" de "ley y orden".

A éste adolescente y a tantos otros en igual situación está dedicada esta tesis

[1] Este texto fue publicado en el sitio: *"Aromito. Poesía, literatura, cultura, ideas"* de José M. Pallaoro, a quien agradezco el espacio. Disponible en: http://aromitorevista.blogspot.com

INTRODUCCIÓN

"Algo hay que hacer". Ésta pareciera ser la única frase que irrumpe en forma inmediata y común a todo el espectro de opiniones posibles para referirse a los niños y adolescentes implicados en hechos delictuales, y a los que aún sin haberlos cometido, se presume que están "en riesgo" de hacerlo, ya sea por su condición de pobre, excluido o indócil.

Podrían identificarse, a grandes rasgos y con fines argumentales generales, dos tendencias. Por un lado, los espacios mediáticos y su consecuente creación -aquello denominado "opinión pública"- que una y otra vez se ven "tomados por asalto" en lo que parecieran ser desenfrenadas olas criminales a manos de adolescentes "delincuentes". Según interpretan estos actores, en su palmaria incivilidad o desmesura, dichos sujetos "menores" resultan incontrolables, salvajes e inconteniblemente violentos, aunque también producto de una sociedad "que los excluye". Atravesados discursivamente por esta tensión, "los medios" y "la gente" -acaso acepciones coloquiales más cómodas para estos mismos actores- exigen por parte del "estado" (o de algo que se denomina como tal), soluciones "inmediatas" pero "de fondo", "represivas" pero "educativas", "urgentes" pero "efectivas", respuestas "duras con la delincuencia juvenil" pero que contemplen "la recuperación de los menores", solo por mencionar las principales.

Por otra parte, durante los últimos años, desde el ámbito académico, intelectual, de organismos internacionales y de ciertas organizaciones de la sociedad civil, se aboga por la introducción del modelo de derechos del niño, que supone para éstos un avance humanitario en la relación estado-sociedad-infancia. Esta impronta, que produjo un cúmulo de "saber" y "expertos", se tradujo en actualizaciones legislativas nacionales y provinciales, adhesión a tratados internacionales, ampliación de la oferta académica sobre la temática y modificaciones nominales e institucionales en el ámbito estatal y privado, avaladas discursivamente en razón del avance de las garantías, la limitación de la faz punitiva del estado[2] y la consideración de los más jóvenes como "sujetos de derechos", tanto de primera, segunda como tercera generación. Derechos que debían ser universalmente garantizados, principalmente por el estado, pero también por la comunidad.

[2] *"La finalidad específica del sistema penal de adolescentes basado en la CIDN, será limitar el poder punitivo del Estado y proteger al niño -lo más posible- de los efectos adversos que las sanciones penales importan para el desarrollo de los niños"* (Cillero, 2007: 249)

Estas dos grandes tendencias confluyen y se coagulan en el devenir de procesos sociales, políticos y culturales, que en los ámbitos locales se dotan de especificidades históricas susceptibles de ser cuestionadas, investigadas y problematizadas.

Algunos interrogantes sobre el despliegue de dichos procesos guiaron las primeras preguntas de investigación, que dieron el puntapié inicial para el trabajo de campo que nutre empíricamente la pesquisa sobre dicho fenómeno en el ámbito bonaerense.

En términos generales, esta tesis de maestría analiza -desde el saber sociológico- el proceso de reforma legal e institucional en materia de infancia en la Provincia de Buenos Aires, específicamente en lo concerniente al ámbito penal juvenil y, dentro del mismo, a los dispositivos de privación de libertad.

Metodológicamente, se ha diseñado una estrategia de investigación cuali-cuantitativa, utilizando datos primarios y secundarios, a través de técnicas de entrevista, observación, análisis de documentos y estadísticas (tanto oficiales como elaboradas ad hoc). Para el abordaje de los objetivos, estas técnicas han sido trianguladas y utilizadas en virtud de su capacidad de registrar, describir y visibilizar los diferentes nodos problemáticos que asumió el objeto de investigación. Así, las técnicas se acoplaron en la construcción de los datos según el problema de estudio y el marco teórico lo requerían, así como también por la disposición o accesibilidad a los mismos. Por dicha razón, la estrategia metodológica se transformó en un proceso artesanal y creativo, intentando desafiar los obstáculos de la investigación empírica para este campo de conocimiento, a la vez que se procuró conservar el criterio de cientificidad al máximo, con el objeto de aportar conocimiento útil, riguroso e innovador sobre esta temática.

En cuanto al objeto de estudio, se ha tomado como rango temporal de investigación los años 2000-2009, correspondientes al inicio del proceso de sanción de leyes acordes al modelo de derechos del niño, hasta la puesta en marcha e implementación del nuevo sistema técnico legal e institucional, durante los años 2008/9.

A fin de organizar esta secuencia temporal, se ha dividido el período en dos etapas. La primera, correspondiente a los años 2000-2007, aborda el proceso de reforma legislativa y el despliegue cuantitativo de la justicia de menores (capítulos 2, 3, 4 y 5). La segunda etapa, acotada a los años 2008-2009 aborda el proceso de implementación de la nueva legislación, tanto para el ámbito de la justicia como del poder ejecutivo, para adentrarse luego en el dimensionamiento cuantitativo y el despliegue

cualitativo de los dispositivos de privación de libertad para personas menores de edad en dicho período (capítulos 6, 7 y 8).

Antes de tales etapas, se presenta en el capítulo 1 un breve marco conceptual y contextual, que tuvo por fin ubicar analíticamente al objeto de estudio desde la perspectiva histórica, así como explicitar y dar cuenta del andamiaje conceptual que conforma el marco teórico. El mismo signa todo el abordaje analítico de la tesis y constituye una "caja de herramientas" que atravesará la lectura e interpretación de los datos empíricos.

En el capítulo 2 se aborda el proceso de reforma legislativa desde una perspectiva general, atendiendo a la identificación de los actores, sectores y coyunturas en las que se disputó el mismo. En los capítulos 3 y 4 se ahonda en este proceso, desagregando las controversias, intereses, disputas y discursos que dieron cuerpo al primer tramo del período (2000-2004), correspondiente a la ley 12.607 y al segundo período (2005-2007), sobre la ley 13.298.

El capítulo 5, que cierra esta etapa, presenta la sistematización y análisis del despliegue de las agencias de control social para el último tramo de la ley de patronato (10.067), período coincidente con los años en los cuales se produjo el intrincado debate y puja judicial y legislativa sobre las normativas, plasmado en los capítulos 2, 3 y 4.

La implementación del nuevo sistema penal juvenil en el ámbito judicial y administrativo ha sido analizada desde la perspectiva cualitativa en el capítulo 6, intentando establecer una continuidad analítica sobre el objeto de estudio respecto de los capítulos precedentes, e inaugurando la segunda etapa en la que se dividió el trabajo de tesis.

El capítulo 7 analiza -desde la perspectiva cuantitativa- algunos datos que se han podido construir sobre el despliegue de la privación de libertad a partir de la implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, así como el análisis de la población detenida en institutos de menores.

En el capítulo 8 se procuró estudiar cualitativamente el "circuito" de instituciones para la detención de menores de edad, intentando dar cuenta de las principales formas de gobierno intramuros que allí se despliegan y que corporizan determinados modos en los que se ejerce el "castigo penal minoril", atendiendo a observar el tipo de influencia de las nuevas normativas sobre éstos.

Por último, se presentan un breve acápite de conclusiones, que intentarán dar apoyatura a las reflexiones ya exhibidas en cada capítulo. Para finalizar, en el Anexo se encuentra información adicional y algunas reseñas secundarias sobre los capítulos.

Parafraseando la expresión que da inicio a esta introducción, podría decirse que esta tesis abandona cualquier pretensión de explicar la etiología del delito o las posibles "soluciones" a la cuestión penal juvenil, sino que -por su contrario- intenta aportar algunos elementos que permitan hacer visible y reflexionar sobre *¿Qué es lo que hacen las agencias de control social con los "menores"?* en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y cuáles son sus funcionalidades y articulaciones con un contexto social de inserción más amplio. En Microfísica del Poder, Michel Foucault señaló rotundamente: *"El saber no ha sido hecho para comprender, ha sido hecho para hacer tajos"*. En esa dirección se inspiró este trabajo.

CAPITULO 1 – BREVE PRESENTACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL

Esta tesis propone reconstruir, desde una perspectiva crítica[3], el proceso de reforma legal e institucional del sistema de control socio-penal de niños y jóvenes en la Provincia de Buenos Aires. Para ello, se ha investigado el particular y relevante -en términos de investigación en el campo de la sociología jurídica- proceso de disputa por la sanción y puesta en vigencia de un cuerpo normativo que desplaza el andamiaje jurídico que desde hacía un siglo regulaba las relaciones entre los niños, los adultos y las instituciones estatales [4]. Este desplazamiento supuso la incorporación de los más jóvenes dentro de la categoría jurídica de sujeto de derechos, espacio de nominación técnica que hasta entonces le era rehusado a este grupo poblacional-etario. Antes que adicionar apreciaciones valorativas automáticas al reconocimiento jurídico de dicha condición, resulta interesante inscribir este proceso en la expansión progresiva que ha tenido el derecho (de primera generación principalmente) sobre diferentes colectivos históricamente excluidos de la misma. Desde esta perspectiva, Supiot (2007) analiza la función antropológica del derecho en las sociedades contemporáneas, ya no desde una perspectiva jurídica sino como un modo de construcción de entramados sociales, que constituyen al *homo jurídicus*, figura desde y a partir de la cual se establecerán las luchas por el sentido y la materialidad o contenido de las formas jurídicas en tanto categorías de relacionamiento burocrático-estatal, o en términos de Correa (1997: 19) "un discurso propio de la modernidad"[5]. En esta línea, Agamben (2002) contribuye a la relativización de la condición jurídica con su distinción entre fuerza de ley y valor de ley, así como el concepto de estado de excepción, que se detallará más adelante. Ello quiere significar que, aún con la dificultad para implementar su legislación, el reconocimiento jurídico de los niños como sujetos forma parte de un patrón histórico de construcción de relaciones sociales entre grupos subalternos (y concomitantemente

[3] En el caso del estudio del control social formal, el paradigma crítico *"desplaza su mirada hacia la definición del crimen y del criminal y hacia la operativa selectiva, criminalizante y violenta del sistema penal"* (Uriarte, 2000: 95. Al respecto ver también Baratta, Melossi, Pavarini, De Leo, entre otros)

[4] Para ello se adoptará el enfoque de la sociología jurídico-penal propuesto por Baratta, que diferenciado de la filosofía del derecho, de la ciencia jurídica y de la criminología, se aboca al el estudio de: *"los comportamientos que presentan una reacción ante el comportamiento desviado, los factores condicionantes y los efectos de esta reacción, así como las implicaciones funcionales de la misma respecto de la estructura social global"* (2002: 15). Para Garland: *"Investigar los nuevos patrones de control del delito es, por lo tanto y al mismo tiempo, investigar como se reconstruye la sociedad y sus instituciones para la producción de orden"* (2005: 39)

[5] *"Lo moderno del derecho moderno consiste, en esta estrategia discursiva en virtud de la cual los seres humanos, los de carne y hueso, quedan convertidos en ciudadanos; es decir, en entidades lingüísticas a quienes el discurso del derecho les "otorga derechos subjetivos"* (Correas, 1997: 8).

a la propia formación histórico-discursiva de la figura del niño), que establece continuidades y readaptaciones estratégicas con los modelos jurídicos precedentes, sedimentados éstos en las prácticas y la cultura.

Asumiendo este punto de vista, la historia de "los derechos" es también la historia de las heterogéneas luchas políticas libradas para su reconocimiento, implicando en su consagración la ampliación de los repertorios discursivos en *clave* al sistema socio-político y judicial. Retomando el análisis de Marx en "La Cuestión Judía", por sí mismo este reconocimiento solo equipara la igualdad de todos los sujetos en el plano jurídico, logrando ocultar tras su enunciado desiguales condiciones materiales de existencia, histórica, social y económicamente producidas.

Y al analizar el caso especifico de los más jóvenes, es importante destacar, tal como señaló Ariés (1981), que la invención del niño como categoría social representada como un sujeto dotado de características heterónomas específicas que lo diferencian del mundo adulto solo será reconocido a partir del S. XVI y XVII, cuando comienzan a identificarse diferencias propias de los niños inexistentes en las sociedades tradicionales, que suscribían tratamientos especiales solo para los períodos de mayor fragilidad física, luego de lo cuál se los consideraba "hombres en miniatura"[6].

Sin embargo, el avance en la concepción del niño como sujeto necesitado de cuidados especiales no conllevó al reconocimiento de sus derechos (en tanto la categoría de derechos no comportaba la significación explicitada más arriba, en tanto código de agregación social, al respecto ver Zapiola, 2008) sino su objetualización o cosificación, traducida ésta en la "incapacidad" del niño para opinar, decidir o disentir con las autoridades familiares, escolares o tutelares (Donzelot, 1979)[7]. Así, el niño era considerado un ser "incompleto" y por tanto carente de racionalidad y sentido propio, tal como delata la raíz etimológica de la palabra infancia, en latín: "el que no tiene la capacidad del habla".

Esta relación de asimetría entre el mundo adulto y el mundo infantil cristalizada en el modelo tutelar ha sido ampliamente investigada (Aries, 1981; Donzelot, 1979; Resta, 2008; Bustelo, 2007; García

[6] Sobre la temática, aunque con algunas discrepancias con Ariés, puede consultarse: *Historia de la Infancia* compilada por De Mause (1973), que ilustra los cambios en las relaciones paterno-filiales, aspirando al rango de "teoría psicogénica". También el clásico libro de Donzelot (1979), *La policía de las familias*. Para conocer las relaciones hacia el interior de la educación, Durkheim y su *Educación moral*. También la *Historia de la Infancia* de Boaventura Delgado. Para enfocar y complementar el enfoque de Elías (1968) en la relación adultos-niños bajo el prisma de "los procesos de individuación" y Piaget, al proporcionar una referencia muy acertada en *El Criterio Moral en el niño* (1984).

[7] Donzelot (1979) afirma en su análisis sobre el *Complejo Tutelar* que el trabajo social, el psicoanálisis, la medicina y el educador, en tanto cuerpo de "especialistas en las patologías de la infancia" terminaban constituyéndose en "especialistas de la patología social" y "muñeca" múltiple del aparato penal de la justicia de menores, donde se entremezclaban sin distinción tratamientos asistenciales con tratamientos penales, a través de 3 tipos de saberes: inquisitivo, clasificatorio e interpretativo.

Méndez, 1991; Platt, 2001, entre otros) en los ámbito locales e internacionales. En Argentina, con la modificación del Código Civil de 1871 (Código de Velez Sarfield), el Estado incorporará la figura de la *patria potestad*, constituyendo ésta la primer intrusión soberana sobre el espacio hogareño, el cual era considerado hasta entonces parte del ámbito privado y cuyo gobierno se delegaba en forma exclusiva al buen padre de familia bajo la estructura socio-vincular partriarcal.

Algunas décadas después, y ya avanzado el proceso de construcción del estado-nación, se sanciona la normativa que constituye el ejemplo local más emblemático en cuanto al control social[8] sobre la "infancia desviada": la Ley de Patronato (Ley Agote de 1919). Bajo la figura de la patria potestad como facultad natural del padre pero también del Estado en los casos que se considere necesario, esta ley inaugura el dispositivo del "Patronato de Menores", que tendrá por efecto la construcción del niño desviado, es decir: del menor tutelado[9]. Este dispositivo puede ser entendido como parte de una episteme[10], ya que a partir del uso que de dicha ley hizo el sistema judicial y las elites dominantes se inicia el proceso de "minorización" selectiva sobre un determinado sector de la infancia considerado en "riesgo moral o material", modelo conocido como el de la "Situación Irregular"[11]. Este modelo establecía la necesidad de identificar la disfuncionalidad de determinados niños (y de sus familias) que, en tanto se consideraban "en riesgo" y un peligro para la sociedad, eran desplazados del ámbito de potestad familiar para su "protección" e ingresados bajo tutela estatal a un amplio archipiélago de instituciones para su tratamiento tutelar por "represión/compasión" (García Mendez, 1991; Daroqui y

[8] *"El concepto (de control social) cumple dos funciones interconectadas. Primero, sirve para identificar aquellos procesos que producen simultáneamente "consenso" y "coerción" (...) En segundo lugar, exhibe las interconexiones entre procesos que operan de diferentes maneras y con diferentes objetivos: la intervención sobre el "abandono" y la pobreza, las políticas de salud, la psiquiatría y las políticas criminales y de orden publico"* (Pitch, 2003: 50). Según esta autora, el control social no identifica un objeto específico sino que constituye un punto de partida conceptual. Para entender la producción de control social hay que tener en cuenta tres áreas o procesos: el del derecho o justicia penal, la de las agencias de distribución de servicios y recursos sociales y el de los grupos o movimientos sociales como productores de nociones de lo "bueno" y "lo normal", confrontado con tales instituciones.

[9] Cillero Bruñol (2000: 49) agrega que*: "Las leyes de menores, a diferencia de lo que aparentan, no se estructuran a partir de la legítima diferenciación jurídica entre adultos y no-adultos, sino en una radical separación de dos tipos de infancia: la que tiene sus derechos satisfechos debido a la protección familiar, y aquella que no los tiene".*

[10] Episteme es el conjunto de relaciones capaces de unir, en una época dada, las prácticas discursivas que dan lugar a figuras epistemológicas, a ciencias, y eventualmente a sistemas formalizados.

[11] El artículo 21 describe la *"situación de riesgo moral y material"* como *"abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por parte del menor de actos perjudiciales por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, con ladrones o gente viciosa o de mal vivir o que no habiendo cumplido 18 años vendan periódicos, u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o negocios públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud"*. Esta conceptualización da sustento a toda una concepción de la infancia conocida como *"doctrina de la situación irregular"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 16)

Gumureman, 1999; 2001a) [12]. Claro que esta "protección" se consideraba un "bien" hacia el menor, y nunca un castigo[13]. En términos concretos, quienes se constituyeron como la clientela exclusiva del sistema judicial de menores han sido los hijos de los sectores pobres o excluidos, según las características de cada período histórico, que por diferentes razones no se encuadraban en los patrones de normalización social: los hijos indóciles, peligrosos y desviados provenientes exclusivamente de los sectores marginales o de la "mala vida" han aplicado para constituirse en "menores", sujetos a la disposición tutelar de la mano del saber medico-psiquiátrico y del positivismo criminológico que los "atenderá" selectivamente, en tanto representaban para el proceso de consolidación del estado nación una amenaza política a la defensa social[14].

Según explica Zapiola (2008), si bien la Ley de Patronato fue impulsada por el médico y diputado conservador Dr. Luis Agote, debió esperar para su aprobación en la cámara legislativa más de 4 años. Este hecho resulta un interesante punto de contacto con el proceso histórico de sanción legislativa en materia de infancia analizado aquí sobre la Provincia de Buenos Aires, 90 años después. Asimismo, la autora señala que, por un lado, paradójicamente a la unilateral asociación en la bibliografía que ha tenido esta ley con el diputado conservador que la impulsó (Dr. Agote), después de 4 intentos y varios años, la misma solo pudo ser aprobada por el circunstancial apoyo que el bloque "no conservador" radical, alineado con el Presidente y máxima autoridad del poder ejecutivo, Hipólito Yrigoyen, quien confirió -Semana Trágica mediante- por vía de decreto presidencial que se trate el proyecto en Cámara,

[12] *"Los niños pobres ingresaban tempranamente al mercado laboral en oficios callejeros, su experiencia escolar era inexistente o circunstancial y vivían en conventillos en el centro o asentamientos precarios en los suburbios: perseguidos por la policía (...) eran expulsados con frecuencia de sus grupos familiares y captados por la sociedad de beneficencia para asilarlos en sus instituciones. En este proceso de diferenciación social, los niños ocupan distintos espacios y "circuitos" urbanos de acuerdo a su estrato social. Es decir, el debate que da lugar a la consolidación de las instituciones tutelares, tiene por base una posición definida en relación a "cómo debe ser una familia", y como se debe "educar" correctamente a un niño, y se definen (...) las acciones indeseables en la crianza. Médicos y políticos higienistas tuvieron un papel crucial en esta redefinición de las funciones familiares deseables"* (Ponce, S/F: 10).

[13] El tratamiento tutelar significa que la función de potestad sobre el devenir de un joven -detentada por la figura del Juez de Menores- durará el tiempo que este considere suficiente, en un horizonte de incertidumbre, es decir, cuando el juez entienda que el joven ha reconocido su falta en el caso de los actos delictivos y haya demostrado que el tratamiento tutelar ha surtido su efecto expiador.

[14] Menores ha sido una *"categoría que para el cambio de siglo era de uso corriente entre las elites políticas e intelectuales de la nación para designar a los niños y jóvenes considerados ajenos a las pautas de comportamiento, localización espacial, educación, trabajo, sexualidad y relación con los adultos aceptables para su edad"* (Zapiola, 2008: 2). En el año 1937 se crea en la Provincia de Bs. As. el "Fuero de Menores" o "Tribunales de Menores", por ley 4.664 del 3 de enero de ese año. La misma fue derogada por el Decreto Ley 10.067/83, sancionado durante los últimos espasmos de la dictadura. Ésta reproduce a nivel local los lineamientos de la ley nacional 10.903 del año 1919, conocida como Ley de Patronato o Ley Agote. Una de las introducciones más importantes es que cambia la figura de la "visitadora" por la del "asistente social" con título habilitante y la del auxiliar psicólogo como un nuevo saber (Vitale, et al, 2006: 5).

generando una alianza coyuntural en clave de "defensa social"[15] entre sectores -en apariencia- ideológicamente distantes. Por otra parte, y como explicación complementaria al punto anterior, la autora sostiene que, a contrapelo de lo que la literatura académica sostiene en forma hegemónica, esta ley no estuvo inspirada tanto en la importación de teorías higienistas[16], de la medicina y psiquiatría sino en la necesidad de establecer dispositivos de control social luego de los hechos de la Semana Trágica. No obstante, en un trabajo previo, Guemureman y Daroqui (1999) analizan esta cuestión no en términos de "primacía" de las necesidades del orden político o de la importación de teóricas científicas-académicas, sino justamente en clave de "imbricaciones" y "articulaciones" históricas entre ambas para el desarrollo vernáculo del gobierno biopolítico de los niños-menores.

Asimismo, es interesante señalar que el estudio historiográfico de Zapiola (2008) refleja que esta modificación radical en términos legislativos "refrendaba" y mantenía en alguna medida las prácticas sociales instaladas por entonces en manos de las elites filantrópicas y damas de beneficencia de las clases altas[17]. Sin embargo, ello no disminuye la marca que establecerá el poder soberano en la construcción *estadocéntrica del sujeto infante, colonizado por saberes medico jurídicos que determinaran el perfil* del "buen menor" [18]. El carácter biopolítico de esta legislación fue signado por el principio del "Peligro Político", que estructurará una matriz específica en torno a la construcción de un "enemigo político y biológico" definido por las leyes de Defensa Social (7.029 del año 1910) y la Ley de Residencia (4.144 del año 1902), especialmente consagradas al extranjero-inmigrante-anarquista.

[15] *"El concepto de defensa social tiene subyacente una ideología cuya función es justificar y racionalizar el sistema de control social en general y el represivo en particular"* (Pavarini, 1983: 49)

[16] Algunos de sus exponentes más notables fueron José María Ramos Mejía, Agustín Alvarez, Carlos Octavio Bunge y José Ingenieros. Al respecto ver Terán, 1987.

[17] *"La Ley de patronato amplió los poderes del estado sobre ciertos niños en detrimento del derecho de patria potestad -que a partir de su sanción fue redefinida como el conjunto de derechos y obligaciones de los padres- pero mantuvo un sistema de atención de los menores tutelados en el que se combinaban las actuaciones de particulares, instituciones de beneficencia y instituciones oficiales"* (Zapiola, 2008: 14).

[18] La denominación "estadocentrico" es tomada como categoría de la corriente de los estudios subalternos de la India (Sen, Ghua). Esta producción estadocéntrica del cuerpo infantil se inscribe un el contexto de retracción del estado respecto de las propagandizadas políticas de inmigración, nacientes de la necesidad de inserción en el mercado mundial con el desarrollo del modelo agro exportador que aprovisionaría de alimentos a Europa. Sabido es que las masas que migraron en el marco de este proyecto de consolidación del Estado-Nación no fueron las que Sarmiento esperaba, proliferando la expansión de las ciudades a un nivel tal que provocó rápidamente hacinamiento, enfermedades, inquilinatos, y, al mismo tiempo, la concentración y articulación de los sectores populares en organizaciones anarquistas. Este proceso decantaría en la sanción de la Ley de Defensa Social (Ley 7.029), principal propiciadora de las expulsiones de inmigrantes: *"El Estado, a fines del siglo XIX y principios del XX, desplegó dos grandes líneas de acción hacia la niñez y adolescencia: la consolidación y expansión del asilo como dispositivo de control para efectuar la tutela del Estado y la creación de la escuela pública -con la sanción de la ley 1.420-. Esta última, "...permitió que los niños adquieran por igual valores, símbolos y tradiciones que requería el funcionamiento del Estado Nación, es decir "homogenizar" las posibles diferencias existentes entre los niños, teniendo en cuenta el importante número de niños migrantes o hijos de migrantes"* (Ponce, S/F: 3).

Articuladas bajo el modelo de control social imperante de fines del S.XIX y principios del S.XX, la "trinidad legislativa" conformada por las leyes 4.144, 7029 y 10.903 contribuirá a la concreción de dicho proceso[19]. Así, la bibliografía existente en la materia coincide respecto de la función histórica que tuvo la "Ley Agote" de Patronato de Menores como parte del despliegue de dispositivos de normalización y disciplinamiento del estado-nación y la incorporación de masas de inmigrantes al modelo de dominación de las elites dominantes[20].

Desde un enfoque histórico-jurídico, García Méndez (1991) distingue dos etapas en la historia del derecho e infancia. La primera, de 1919 a 1939, en la cual se introduce un tipo de especificidad del derecho de menores, creándose la justica de menores como fuero particular del aparato judicial, y una segunda etapa que se inicia en 1990 con la sanción de la CDN y que, según este autor, aún continúa vigente. Tal como se explicó ut supra, lo que se conforma en cada período como la llamada "cuestión social" permite identificar a los destinatarios de las políticas de control. Desde este enfoque sociológico, Daroqui y Guemureman (2001a) identifican al interior de estos dos pliegues históricos del derecho, tres procesos histórico-sociales: el primero, ya esbozado más arriba, es el correspondiente a la expansión del sistema capitalista, que durante las tres primeras décadas del siglo XX produce por su propia inercia nuevos colectivos y nuevas problemáticas políticas y sociales[21]. Ello desatará estrategias de control, clasificación e identificación de "colectivos problemáticos" por parte del estado y las agencias de control social en un sentido amplio. Así, por y a través de prácticas discursivas y tipos específicos de saber, "*durante casi un siglo se fue construyendo al «sujeto menor», y ello implicó su complemento indispensable que fue el de "construir un pensamiento y una práctica tutelar" que se constituyeran hegemónicos y por tanto atravesaran las relaciones sociales "de la minoridad"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 21).

Para estas autoras, el segundo periodo histórico social se iniciará en la década de 1940, en sintonía con el despliegue del estado de bienestar, donde surgen "otras protecciones" en el campo laboral y de las políticas sociales. Bajo este nuevo modelo de integración salarial en el marco de las instituciones del welfare, los sectores populares serán integrados al régimen asalariado fordista, reformulándose las

[19] Sobre esta temática es muy interesante el aporte realizado por Lila Caimari en "Apenas un Delincuente" y por Rosa del Olmo en "El positivismo en Argentina", así como los trabajos de Terán y Gargarella.

[20] Baratta señala como parte del campo de la sociología jurídica al: *"estudio de la acción directa o indirecta de grupos de interés en la formación y aplicación del derecho"* (2002: 12).

[21] Como ejemplo de esta idea resulta ilustrativa la descripción que realiza Marx en el Capitulo XXIV ("La acumulación originaria") de "El Capital" o el texto "La invención de lo social" de Donzelot (2007).

estrategias de control social[22]. A partir de allí las intervenciones estatales ya no se orientarán -como en el periodo precedente- a la neutralización y eliminación del enemigo biológico y político, sino a la "compensación" de las consecuencias no queridas del sistema capitalista. Aunque ya se había instalado en el período precedente, desarrolló a partir de esta década su mayor esplendor, consolidando los procesos de industrialización y ampliación de las instituciones de protección social, en un modelo "integracionista" de corte populista en América Latina: *"las políticas sociales conjuntamente con las leyes existentes establecerán las estrategias de control necesarias para reducir los niveles de conflictividad en un momento histórico de afianzamiento de colectivos sociales organizados"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 22).

En este segundo período se crean en 1938 los primeros Tribunales de Menores: *"Los menores de entonces fueron los hijos de esos pobres, eran errores del sistema que seguían constituyendo una amenaza. La legislación entonces vigente continuaba operando como soporte del tratamiento de la "niñez minorizada". La clave política fue la creación y expansión de otros dos pilares del Patronato: la multiplicación de tribunales de menores a lo largo del territorio nacional y de las agencias técnico administrativas (consejos del menor, direcciones del menor, etc.)"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 22). Asimismo, Chavanneau (2008) lo explicará como parte de la histórica "trinidad" en la disputa por el gobierno de los niños: *"La necesidad de creación de tribunales de menores continuó debatiéndose, como continuación de los conflictos de décadas pasadas entre las esferas administrativa y judicial y sin que cesaran los reclamos de organizaciones privadas"* (Chavanneau, 2008)[23]. Con la creación de los Tribunales de Menores y con la herramienta de la disposición tutelar sobre los niños "menores" (en tanto clientes específicos de las mallas de la justicia de menores), la figura del "buen padre de familia" se expande y corporiza en los jueces de menores, que ejercerán dicha tutela (patria potestad) como *homo pather* de los niños "menores", gobernando y "corrigiendo" sus cuerpos y almas, con el afán de

[22] *"El fordismo, como cultura social, se generó en un modo de producción centrado en el obrero fábrica. La disciplina de la fábrica se trasladó y se extendió al tejido social. En tal sentido, el derecho del siglo XIX pudo adecuar sus previsiones y disposiciones como elemento de organización de la sociedad de bienestar, actuando como hilo conductor entre la disciplina de la fábrica y la disciplina de la sociedad, porque el tiempo y el espacio de la vida social se consideraban todavía vinculados a los tiempos y espacios del trabajo productivo"* (Bergalli, 1997: 184).

[23] Para Foucault, el *"gobierno de los hombres por los hombres"* o por sobre grupos tal como los niños, mujeres o indígenas, supone cierta forma de racionalidad: *"la cuestión consiste en conocer como están racionalizadas esas relaciones de poder"* (1996: 204)

"protegerlos", a través de la práctica de sustracción del ámbito familiar a todos los niños que se consideraran en tal situación por parte de las autoridades o los ciudadanos moralmente calificados[24].

En síntesis, el control penal de la minoridad en Argentina surge a fines del siglo XIX y principios del XX (Larrandart, 1991) configurando una matriz de intervención específica que se constituye a partir de dos preceptos fundamentales: a) los discursos de tutela y protección por "riesgo moral/situación irregular" y b) los principios de peligrosidad y defensa social frente a la potencial acción delictual de niños y jóvenes en *situación irregular* (García Méndez, 1991; Daroqui y Guemureman, 1999). Lo tutelar como protección y lo correccional como curación se implementó como esquema sobre el que se montarían las intervenciones hacia estos sujetos *menores* que representaban un *peligro y amenaza* para la sociedad, en virtud de su *riesgo moral*. De este modo se da forma a una construcción política en términos de gubernamentalidad (Foucault, 1991a): la figura del *menor* y con ella los *procesos de minorización* (García Méndez, 1998) operados sobre un amplio sector de la infancia se nutrieron fundamentalmente de los sectores populares y la inmigración de principios del S. XX (Daroqui y Guemureman, 1999) como fracción de la población sobre la que se despliega el control socio-penal por excelencia dentro de un modelo de dominación por integración de masas.

Así, se afianza en este período el modelo de fijación en espacios cerrados para la corrección y resocialización de "menores" abandonados o en riesgo: *"La utilización del aparato de la administración de justicia en forma sistemática para este estrato poblacional ha estado desde siempre directamente vinculada a la ausencia de políticas públicas de promoción y desarrollo. La presencia activa del Estado en la promoción de derechos, podría haber contribuido a desvincular a estos sujetos de la estigmatización que conlleva su nominación como 'menores en situación de riesgo' o 'en peligro moral y material'"* (Guemureman y Daroqui, 2001a: 37-38)[25].

[24] En efecto, es interesante que los requisitos para ocupar el puesto de Juez durante las primeras décadas del patronato eran los de tener más de 30 años, ser casado, tener autoridad moral y otros atributos que distaban sustancialmente de criterios de idoneidad jurídica: *"Bastaría por otra parte revisar cualquier sentencia de los jueces de menores obligados a valorar la inmadurez, la capacidad de entender y querer de un menor, su ser social (...) rozan comunes prejuicios culturales (...) Hay mucho mas que solo el inevitable vicio de "juzgar" en el juego de las clasificaciones pedagógicas qué atribuye y vincula una identidad"* (Resta, 2008: 41). Se destaca que a partir de esta particular formación histórica, el fuero de menores ha sido considerado un "fuero menor o devaluado" por los demás actores del poder judicial.

[25] Sobre el modelo asilar de reclusión para niños abandonados, resulta se suma relevancia el aporte que realiza desde la literatura Enrique Medina (1969) con la novela autobiográfica *"Las Tumbas",* donde relata con una contundente y minuciosa prosa la vida en un instituto de menores. También resultan interesantes los aportes que realiza Dubaniewicz, tanto desde la literatura con su novela autobiográfica *"La virgen de Piedra"*, así como desde la investigación con obras como: *"La internación de menores como privación de libertad - Circuito asistencial y penal"* donde se puede encontrar una detallada descripción de las instituciones del circuito penal y asistencial para menores en PBA.

Hacia fines de la década del ´60 (y con especial vigor desde la década del ´80) se inicia un nuevo período en términos jurídicos y sociales, donde se debate la cuestión social de la infancia y juventud en relación a los marcos normativos y andamiajes institucionales en general y sobre el control socio-penal en particular. Estas esferas se encontraban en un *interregno* (García Méndez, 1991) desde la creación del sistema de Patronato de Menores. Desde lo jurídico se inicia el proceso de discusión de un nuevo modelo conocido como de "Protección Integral", que supone el reconocimiento de una serie de derechos a los niños, que pasan de ser considerados "objetos de protección" a "sujetos de derechos"[26]. Los niños, en tanto grupo subalterno atraviesan, una vez más a partir de esta década, un nuevo proceso histórico-jurídico de traducción de sus particularidades en clave a derechos humanos específicos[27] tal como ocurrió con otros grupos históricamente subordinados del pacto aparentemente universal de la modernidad, establecido en base a la exclusión[28]. En este caso, con la dificultad adicional que implica que la figura del niño refiere a sujetos en desarrollo progresivo, por lo que siempre han sido "otros" sujetos quienes han creado los movimientos en nombre de sus derechos[29].

[26] *"La "protección integral" quiere evitar la construcción social que separa a los menores de los niños y se dirige a los niños y adolescentes como sujetos con derechos humanos originarios, con la finalidad de evitar su marginalización y de reintegrar a los "menores" en desventaja o infractores, lo más pronto posible, al sistema normal de la infancia y la adolescencia"* (Baratta, 2004: 41).

[27] Tal como analiza Marx en "La Cuestión Judía", en su versión inicial, plasmada en la declaración francesa de los derechos del hombre, el modelo de DDHH esta circunscripto solo a la noción blanca, masculina, propietaria y occidental. Desde la perspectiva critica de los DDHH Correa sostiene que: *"El discurso de los derechos humanos, el tradicional, el que comienza con el relato de la naturaleza humana, es el mismo tipo que el de los mitos antiguos. Tales como los mitos griegos. En éstos, hay siempre una narración, que no corresponde con alguna "verdad" histórica"* (Correas, 1997: 23). En esta línea pueden ubicarse, entre otros, a Fonseca y Cardarello (1999), quienes critican el modelo de infancia "absoluta" que se descontextualiza. Estas autoras proponen el concepto de "frentes discusivos" que producen las negociaciones de diferentes grupos de poder que operan y conforman la configuración de lo estatal.

[28] Este pacto *"fue un pacto entre individuos del género masculino, adultos, blancos y propietarios para excluir del ejercicio de la ciudadanía en el nuevo Estado que nacía con el pacto, a mujeres, niños, personas de color y desposeídas, es decir, propietarios de nada más que de su fuerza de trabajo"* (Baratta, 2004: 43). La relatividad socio-histórica del concepto de ciudadanía da cuenta de las complejidades contextuales de su propia definición, que excede por mucho las nominaciones técnico-jurídicas, para constituirse *en y a través* de las prácticas ejercidas por las instituciones así como por los "sujetos ciudadanos". Desde la antigua Atenas y el Imperio Romano, las definiciones del "ciudadano" se constituyeron a partir de la alteridad, es decir, se "era" ciudadano en oposición a categorías sociales excluidas como "no ciudadanos", generalmente en base a criterios de género, linaje, etarios, por posesión material o jerarquía estamental, entre otros, que han perdurado por varios siglos. En este contexto, se actualiza la pertinencia crítica del marxismo respecto de las ficciones jurídicas que organizan un conjunto encriptado de representaciones simbólicas como derechos asignando una igualdad jurídica "idílica" en la medida en que sostiene como iguales a personas con profundas diferencias en el acceso a los capitales materiales, simbólicos y culturales. Para Bourdieu, la universalización ha sido un movimiento que ha implicado su monopolización por alguno y, por derivación, la desposesión de todos los demás, "mutilados así de su humanidad".

[29] En este despliegue, se erige un problema central: la representación de los "intereses del niño". En este sentido, Spivak (1985) toma a Deleuze para trabajar el concepto de representación en dos sentidos: por un lado como un "hablar por otro" (nivel socio-político) y por el otro el de re-representación. Respecto del primer uso, del representar como hablar-por-otro, se

No obstante, a fin de evitar una lectura plana de los movimientos del plano normativo-jurídico, es necesario destacar el contexto socioeconómico en el que se inscriben estos movimientos. En efecto, las profundas transformaciones en los modos de producción social, el avance del capital financiero en detrimento del capital industrial y el consecuente desmembramiento del patrón salarial como modo hegemónico de agregación social (Castel, 1997) producen profundas transformaciones en la estructura social y económica, desplazando hacia los márgenes de la desafiliación social a cada vez mas amplios sectores de la población, transformados en mano de obra superflua para la reproducción del capital. Estos procesos de producción de pobreza y precarización sociolaboral producirán un núcleo duro de excluidos permanentes y, por tanto, impactarán en nuevas formas de conflictividad social y nuevas respuestas del sistema de control social y penal a dichos fenómenos. Avanza así desde los años ´70 un creciente proceso de judicialización de la pobreza[30]. A partir de esa década, 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.[31] En el ámbito local, durante los ´70 y ´80 la dictadura militar impondrá un modelo hibrido corporativo-liberal, de progresiva reducción de las funciones del estado social. 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"[32] 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.

---

vale en la modernidad de un instrumento por excelencia, la Ley, como *"constitución ideológica del sujeto dentro de las formaciones estatales"*.

[30] El encasillamiento de algunos niños en la categoría de menores en "riesgo material o moral" ha resultado un dispositivo que licuó la diversidad y naturaleza de las problemáticas que los miembros más jóvenes de la sociedad padecen y las docilizó en una matriz apta para las vacantes del circuito asistencial-penal. En este sentido, la justicia y el andamiaje infanto-institucional ha servido para, montado sobre las categorías del menor y del niño, administrar la desigualdad y la exclusión social, a través de la gestión judicializada de los más pobres.

[31] Para Foucault (1991b) se asiste a la *"desinversión"* del estado de providencia, reformulando sus funciones y objetivos.

[32] El estado de providencia, *"permitió controlar el doble movimiento de individualización y de interdependencia que actúa en las sociedades industriales"* (Supiot, 2007: 219)

Retomando el plano jurídico, en 1989 se produce un importante punto de inflexión con la CDN[33] por parte de la Organización de las Naciones Unidas, a través de UNICEF, en tanto agencia específica, creada luego de los crímenes de lesa humanidad pre y post segunda guerra mundial. La CDN, que desde el análisis de algunos juristas asume un importante grado de abstracción, generalidad y puntos ambiguos (tal como la definición de "concepción") logra el consenso de la mayor parte de los países que lo suscribieron[34]. Según Resta (2008), la misma define una serie de derechos que "naturalizan" el carácter biopolítico del orden social, reconociendo derechos al grupo etario que representa cuantitativamente la mayor población mundial cuando -paradójicamente- las condiciones materiales de vida del 96% de los niños violan esos derechos sancionados. En Argentina, la CDN fue ratificada en 1990, incorporada a la Constitución Nacional con la reforma de 1994 (Art. 75 inc. 22) y transformada en Ley Nacional recién en el año 2006 (Ley 26.061 de Protección Integral).

Así, durante las últimas décadas del S. XX, al compás de la fuerte critica discursiva y conceptual a los principios del "Patronato de Menores", se produce un creciente proceso de reconocimiento y sobre-enunciación de derechos, en paralelo al aumento exponencial de sus violaciones. Este fenómeno, según Resta, grafica que la historia de los derechos de los "menores" es, a contraluz, una historia que mide el aumento de normas y de su violación en una convivencia que no cuestiona al orden jurídico vigente ni transforma las condiciones de reproducción estructural capitalista que necesariamente coloca a una importante cantidad de sujetos en el incumplimiento de sus derechos. En esta misma línea Uriarte se pregunta: *"¿Qué discursos en la praxis institucional -y en la teoría- están dando cobertura a la violación de los derechos humanos? (...) ¿Qué hojarasca discursiva impide una mejor visualización de la afectación de los derechos humanos en el sistema penal juvenil?"* (2000: 92). Según Marí, el discurso jurídico "entrelaza y criba" un entramado de discursos que operan en el campo semántico del derecho que delimitan y fijan sus condiciones. Así, la norma y el *estado de excepción*[35] (Agamben, 2002) se encuadran en la praxis del sobre-reconocimiento de los derechos, donde la condición de nuda

[33] Existen varias normativas anexas, tal como: Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad, entre otras. Al respecto se advierte: *"Solo si se comprende esta función histórica esencial de las declaraciones de derechos, es posible llegar a entender también su desarrollo y sus metamorfosis en nuestro siglo"* (Agamen, 2002: 150)

[34] Este tratado es el de mayor adhesión mundial, con escasas aunque emblemáticas excepciones, tal como EEUU.

[35] *"El estado de excepción, que era esencialmente una suspensión temporal del ordenamiento sobre la base de una situación real de peligro, adquiere ahora un sustrato espacial permanente que, como tal, se mantiene, sin embargo, de forma constante fuera del orden jurídico normal"* (2002: 196)

vida que afecta a una amplia cantidad de niños y adolescentes pervive con la enunciación y celebraciones rituales burocráticas de sus derechos crecientemente sancionados por tratados internacionales, leyes nacionales y provinciales: *"Encontramos el conocido "campo" desmesurado de los derechos de la infancia (...) Leyes, convenciones internacionales, constituciones se han hecho progresivamente cargo de los derechos de la infancia y han sancionado tutelas. Tan fuerte fue la juridización de la tutela, como tan carente ha sido la praxis, casi en reforzar la estructural debilidad que ningún derecho no podía nunca colmar"* (Resta, 2008: 14). La extensión de los derechos al compás del incremento de su violación es particularmente palpable en el caso de la infancia, y para ello basta recordar el carácter procesual de la norma y el caso: *"En el caso de la norma jurídica, la referencia al caso concreto supone un "proceso", que incluye siempre a una pluralidad de sujetos y culmina, en última instancia, en la emisión de una sentencia, es decir de un enunciado cuya referencia operativa a la realidad esta garantizada por los poderes institucionales. Así pues, el planteamiento correcto del problema de la aplicación exige que esta sea transferida con carácter preliminar del ámbito lógico al de la praxis"* (Agamben, 2002: 56). Por ello, y retomando las críticas que realiza Agamben a la noción ingenua de "derechos", es necesario resquebrajar los mascarones discursivos que funcionalmente obturan una lectura integral de los modos de gestión de grupos humanos para abandonar la pretensión de los derechos del niño que "fallan en su aplicación" para comprender el despliegue concreto de su carácter biopolítico en tanto: *"Se trata de prácticas de real dominio, no sobre los intereses pero si con respecto a la vida de aquellas categorías mancomunadas por la fragilidad estructural (...) Ser hombres no siempre es una condición necesaria y suficiente para ser objeto y sujeto de humanidad; imaginemos si basta para ser titulares de aquellos derechos inalienables y fundamentales como los "derechos humanos".* ***Esto nos recuerda cuan metafísica es la gramática de los derechos humanos****; se descubre temprano, frente a estas fragilidades de los derechos fundamentales a "reconocerse como hombres" son producidas por la misma humanidad. Y debería ser siempre la misma humanidad quien debiera reconoceros y tutelarlos"* (Resta, 2008: 15-17 -el resaltado es propio-).

A fin de proponer una lectura crítica cruzada entre corpus jurídico normativo y contexto social y económico, es interesante pensar el proceso de avance normativo en clave a la CDN en el caso latinoamericano a partir de una lectura que la interpele en tanto construcción socio-histórica que, más allá de su texto visible, propone categorías que definen igualdades universales que se pretenden

instaurar, sin embargo, en contextos sociales y económicos profundamente desiguales[36]. A su vez, el arraigo cultural al modelo del patronato como esquema de percepción instalado en los actores da lugar a una *dualidad* (y no por ello necesaria contradicción) en la convivencia de la doctrina de la situación irregular y la de protección integral (Daroqui y Guemureman, 1999), es decir, una situación híbrida o "situación irregular encapsulada" (Uriarte, 2000: 98) que, lejos del antagonismo bajo el cual el modelo jurídico de inicios de los 90´ lo pretendió exhibir, denota algunas rupturas pero una cantidad considerable de continuidades. Para Uriarte, en las praxis institucionales se produce un *"complejo entramado de discursos que operan en el campo semántico, que lo determinan y fijan sus condiciones (...) Andar solo por el campo de los fines explicitados de las instituciones de control social juvenil es caminar por un mundo virtual"* (2000: 92). Este mismo autor sostiene que con la superación del paradigma tutelar se evidencia que el sistema penal juvenil es punitivo, infringe dolor y reduce el espacio social así como restringe derechos, asistiendo al "descubrimiento" de la pena juvenil (2000: 96)[37].

En el campo en el cual se despliegan las prácticas y los discursos de los diferentes actores que integran las agencias de control penal juvenil, la tensión resulta palmaria: si bien por un lado "deben" responder a los principios de la CDN y leyes específicas en esa línea, por otro, hallan su justificación, expansión y competencia a través de fundamentos sustentados en buena parte bajo la exacerbación de los principios de "defensa social" y peligrosidad, propios de las sucesivas "olas de inseguridad". Durante los últimos años, éstas recurrentes y espasmódicas "alertas sociales" se acompañan de propuestas de tolerancia cero, encierro y segregación (Pegoraro, 2000; De Marinis, 2004; Bergalli, 1997; Pratt, 2006; Garland, 2005). Así, las demandas de mayor "seguridad" tal como la Nueva Penología (Daroqui, 2003)[38],

[36] En este sentido, Tilly (2000) sostiene que los procesos sociales no pueden entenderse sino desde un enfoque relacional de estructuras macro y micro constantemente vinculadas, en cadenas, jerarquías, tríadas, organizaciones y pares categoriales. En esta configuración, los mecanismos de adaptación y emulación garantizan el status quo de las desigualdades entre explotadores y explotados.

[37] Para Beloff: *"donde con mayor claridad se plantea lo que podría considerarse como "cierta" continuidad entre el antiguo modelo de la situación irregular y el de la protección integral, es en el área que se relaciona con las personas menores de dieciocho años que cometen delitos"* (1998: 1). Cillero Bruñol sostiene que en las reformas jurídicas en materia de infancia no han primado argumentos humanistas ni correccionalistas educativos, sino en la falta de garantías o "reglas claras" en clave al niño como "sujeto de derechos" frente al poder punitivo del estado, lo cual produjo que: *"Por el revés de este movimiento de reforma, en una especie de tensión permanente, se encuentra siempre latente la articulación difusa de los defensores de la represión y del establecimiento de sistemas más duros e ilimitados de control punitivo"* (2000: 67)

[38] *"Un rasgo central del nuevo discurso es el reemplazo de la descripción moral o clínica del individuo por un lenguaje actuarial de cálculos probabilísticos y distribuciones estadísticas aplicadas a la población (...) La Nueva Penología no tiene como referencia al castigo ni a la rehabilitación. Se refiere a la identificación de grupos difíciles de controlar"* (Daroqui, 2003: 6). Al respecto también ver: Feeley y Simon (1995).

reactivan ciertos principios de defensa social que nutrieron el nacimiento de los modelos de justicia de menores, aunque con algunas modificaciones propias de la *modernidad tardía* (Bauman, 2005) o de las *sociedades de la excedencia* (De Giorgi, 2006).

El análisis sobre la reforma de la legislación y del sistema penal de menores en la PBA desarrollado en esta tesis propone problematizar el marco de derechos humanos del niño en el cual se estableció el debate para analizar la noción de "sujeto de derecho" en tensión con la de "sujeto peligroso", como categoría que define el problema de la *juventud precarizada* (Kokoroff, 2006; Salvia, 2007) o el *ejercito juvenil de recambio* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 318) como problemática de *gobierno* (Foucault, 2003) [39]. En otras palabras, en el contexto actual 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" (Daroqui, Guemureman; 2001a).

Una lectura crítica de estas reformas supone analizarlas ya no en forma lineal con arreglo a las denominadas garantías procesales, sino en relación y funcionalidad respecto de los procesos sociales macro de exclusión, precarización e inflación de los sistemas penales, (De Marinis, 2004; De Giorgi, 2005; Bergalli, 1997; Pratt, 2006) como respuesta indirecta a las problemáticas sociales emergentes, producto éstas de las profundas transformaciones en la estructura social, económica y política que impulsó la introducción del modelo neoliberal instrumentado desde la década del ´70. Estas transformaciones en la estructura social se articulan estratégicamente con la consolidación del sistema penal como soporte para la "gobernabilidad de la exclusión", en un progresivo desplazamiento del *estado del welfare* hacia el *estado penal*[40] (Wacquant, 2000; Garland, 2005).

En este contexto, los procesos de gestión diferencial de *colectivos problemáticos* (De Marinis, 2004)[41], perfilan a determinados "jóvenes" como problema de gobierno por excelencia, calificándolos como "en

[39] *"La juventud ha devenido, en tiempos modernos, una condición distinta, denotada por atributos contradictorios: es un estado cada vez mas deseado, un valor en si mismo, aunque, al mismo tiempo, es una condición concreta de marginalidad social y dependencia económica prolongada. Es un problema en si mismo: lugar de innovación y autenticidad, pero también de incertidumbre precariedad y riesgo"* (Pitch, 2003: 162). En el caso de los jóvenes, las preocupaciones de los programas penales juveniles suelen estar asociadas a la necesidad de incorporarlos al "mundo del trabajo". Actualmente, la pena se enfrenta a la docilización de los sectores pobres juveniles al régimen de trabajo precario y flexible, tal su tarea histórica en relación al aparato productivo.

[40] Para Wacquant, se trata del: *"borramiento del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal"* (2000: 22)

[41] Para Castel, los excluidos son "colecciones" y no colectivos, unidos por la carencia como eje distintivo de la *"desocialización de los individuos*", que no implica estar fuera de lo social (nadie lo está) sino fuera de los mecanismos de integración hegemónicos. A través de una *"descalificación masiva"* se asiste al *"retorno de las clases peligrosas"*. En particular sobre los jóvenes dice: *"Hacer de algunas decenas de miles de jóvenes, a menudo más perdidos que malvados, el*

riesgo potencial", en la medida que invaden la *zona de vulnerabilidad social* (Castel, 1997; 2004) o *inseguridad ontológica* (Young, 2003).

Así, distanciado de la estratégicamente ambigua "protección" que estipulaba como eje de intervención el patronato para aquellos sujetos considerados disfuncionales a los patrones de agregación social, el nuevo modelo penal juvenil de inicios del SXXI propone una compleja y también ambigua racionalidad pseudo pedagógica y jurídica denominada "responsabilizacion" para los infractores más jóvenes de la ley que sean seleccionados por el sistema penal. Foucault advertía en Vigilar y Castigar que *"si el principio de la detención penal no ha sido sometido seriamente jamás a discusión, se debe sin duda a que tal sistema carcelario enraizaba profundamente y ejercía funciones precisas"* (1989: 275).

En este sentido, los interrogantes acerca de las funcionalidades del sistema penal juvenil en el SXXI deben considerar la penetración de dichas coyunturas en la *racionalidad, usos, efectos y configuraciones estratégicas* (Foucault, 1991a) que operan desde el control socio-penal juvenil en tanto campo de saber-poder que enlaza y acopla modos específicos de control bajo un dispositivo históricamente determinado por relaciones de poder y funciones estratégicas concretas[42].

Analizar las reformas legales y el despliegue de las agencias en tanto *dispositivos* que asumen modos específicos de *relleno estratégico* o sobredeterminación estructural permite analizar el sentido histórico y sociológico del sistema penal para los más jóvenes y específicamente de la privación de libertad, interrogante central que orientó esta investigación.

Para finalizar este capítulo de encuadre conceptual y contextual, sostendré que uno de los principales desafíos para la producción de conocimiento crítico en la actualidad es -a través de la investigación empírica aplicada- el de hacer visible el *significado* histórico que asumen las flamantes categorías del derecho penal juvenil, cristalizadas en agencias judiciales y archipiélagos institucionales de vigilancia, control y castigo. Con esta tesis me he propuesto realizar un pequeño aporte exploratorio a dicho campo de investigación social, esperando contribuir a la generación de nuevos interrogantes y debates.

---

núcleo de la cuestión social, convertida en la cuestión de la inseguridad que amenazaría los fundamentos del orden republicano, es realizar una condensación extraordinaria de la problemática global de la inseguridad"(2004: 62-72)

[42] Por dispositivo se entiende un conjunto heterogéneo de discursos, prácticas, reglamentaciones, leyes, procedimientos, medidas administrativas, instalaciones arquitectónicas, diseños institucionales etc. que conforman una "red" entre "lo dicho" y lo "no dicho" (Foucault, 1991b) posible a través de una racionalidad y una estrategia de relaciones de fuerza que soportan y son soportadas por un tipo específico de saber, es decir, *"inscripto en un juego de poder pero ligado a bornes de saber".* Son históricamente determinados y responden a una "urgencia" que se presenta como posición estratégica dominantes en un primer momento, bajo un "objetivo estratégico" que luego pasara a un segundo momento de "sobredeterminación estructural" y "relleno estratégico".

PARTE I: PERÍODO 2000-2007

Proceso de Reforma legislativa:

Una disputa compleja y prolongada

CAPÍTULO 2 - EL PROCESO DE REFORMA LEGAL

> *"Es fundamental no ceder a la tentación de confundir las palabras con las cosas, de mixturar los nombres que inventamos con la realidad que otros vivencian. Imaginar esas "otras realidades" y explorar el espacio simbólico que nos separa de ellas sería el punto de partida de cualquier programa sensato para la promoción de los derechos humanos" - Fonseca y Cardarello (1999: 5)*
>
> *"El derecho es una realidad transaccional entre su realidad y su deber ser, que es aquello que todavía no es y debe ser construido"- Medici, (2009: 182)*

Introducción

El análisis de todo proceso de reforma legislativa e institucional ilustra aspectos técnico-legales, pero también factores políticos, culturales e ideológicos que se insertan en un campo (Bourdieu, 1995) específico e históricamente determinado de relaciones de poder, fuerza y dominación; suerte de orquesta no digitada por un "centro" o "vector" sino resultante de las pujas, intereses, posiciones y coyunturas que definen la dinámica propia de ese campo, dando por resultado un particular proceso socio-histórico, que invita a lecturas meta-normativas, es decir, al análisis sociopolítico.

Este enfoque entiende al derecho como una construcción particular, que se inserta dentro del juego social. En este sentido, y atendiendo a que el proceso aquí analizado es un proceso de "producción de derecho", parto de la noción de derecho como una construcción social en la que: *"las condiciones y límites que constituyen el derecho en su relación con el poder son invenciones históricas, dependen del contexto cultural, de las relaciones de fuerza sociopolíticas, de las tecnologías sociales de poder disponibles"* (Medici, 2009: 182)

Dichos procesos, reflejan aspectos del entramado social en toda su historicidad, es decir, con actores concretos, sectores determinados, intereses contrapuestos y, extensivamente, dan lugar a un juego de interrelaciones e interdependencias recíprocas que configuran escenarios muchas veces de difícil comprensión. A esta complejidad es a la que el análisis social pretende contribuir a través de la elucidación de las lógicas y supuestos que operan y que se traducen en ocurrencias que deben ser restituidas al contexto para honrar su comprensión.

En el caso particular aquí analizado, acerca del proceso de reforma legal e institucional en materia de infancia en la PBA, se disputan profundos cambios técnico-legales en la concepción y regulación de la

relación entre el Estado, la sociedad civil y un grupo poblacional específico: los integrantes más jóvenes de la sociedad. Esta serie relacional (estado-sociedad-niños) ha sido objeto de numerosos estudios e investigaciones que denotan el carácter histórico y socialmente construido de la figura del *niño*, siempre constituida desde una mirada *adultocéntrica* que lo conforma, a través de las prácticas discursivas, en un particular sujeto-objeto sobre el que se despliegan dispositivos de saber-poder. En concordancia con las diferentes concepciones sobre este colectivo, se han establecido diversos archipiélagos de discursos y prácticas institucionales estatales para su intervención. La regulación de la relación entre estos actores, y específicamente la regulación en torno al mundo infantil es un aspecto crucial dentro de los mecanismos de control social (Pitch, 2003; Donzelot, 1979), entendiendo que éstos mecanismos son desplegados tanto en la órbita de lo público como de lo privado, penetrando y constituyendo formas y prácticas culturales (Clifford, 1991; Geertz, 1991; De Certaeu, 1996)[43].

En este caso, la "lucha" por los derechos del niño ha sido un proceso protagonizado por diversos actores del mundo adulto, que exhiben entre sí distancias políticas, ideológicas y de intereses que no necesariamente se condicen con los denominados "intereses de los niños", en tanto colectivo social, pero que se legitima, a modo de economía del "don" en virtud de luchar por derechos nobles, "altruistas", tal como se significa socialmente a aquellos que competen a la infancia[44].

No obstante, los puntos de vista y posiciones que asumen los actores en este proceso pueden ser analizados en términos *ideológicos*, pero entendiendo que éstas nociones también comportan intereses sectoriales, acceso y disposición de recursos institucionales y técnicos, alianzas estratégicas, coyunturas sociales y económicas. Es decir, las posiciones y argumentos que se despliegan no se corresponden a

[43] *"El caso de los derechos de las mujeres, los enfermos mentales y los jóvenes han sido excepciones para el sistema de justicia penal que tienen en común que: "hacen evidente el modo en que el derecho (y los derechos) surgen históricamente". Estas excepciones son "terreno privilegiado" de las ciencias humanas, como saberes no jurídicos: "la tarea de estas ciencias ha sido la de argumentar una carencia de racionalidad -o mas bien, explorar las condiciones que limitan o eliminan una responsabilidad percibida como la propiedad innata del individuo"* (Pitch, 2003: 161).

[44] En este punto es ineludible la referencia al movimiento de *"Los salvadores del niño"* que titula la clásica obra de Platt sobre el movimiento norteamericano filántropo-moralista que se inicia con la creación de los Tribunales de Menores en Illoins. En esta investigación, el autor da por tierra el mito de la función humanizadora del movimiento pro salvación del niño y exhibe también sus articulaciones con otros actores e intereses y una particular vinculación con la economía política. Eran moralistas, correctivistas y darwinistas; defendían la familia, lo domestico femenino y la disciplina. La educación se presentaba románticamente (educación industrial con destrezas corporales de clase baja y valores morales clase burguesa). Fue un movimiento "redentor" que "cosifico a la juventud", intentando regular sus comportamientos: *"Los redentores del niño de ninguna manera deben ser considerados libertadores ni humanitarios: sus reformas no anunciaban un nuevo sistema de justicia sino mas bien facilitaban las políticas tradicionales que se habían ido desarrollando informalmente en el siglo XIX (...) sus actitudes con los jóvenes delincuentes eran en gran parte paternalistas y románticas, pero sus decretos iban respaldados por la fuerza (...) suponían la armonía de los intereses entre los "delincuentes" y los organismos de control social"* (Platt, 2001: 187).

modelos culturales unificados y coherentes, sino que también demuestran ambivalencias y contradicciones en torno a las terminologías y la significación del derecho (Pitch, 2003).

Para analizar las modificaciones en las leyes que regulan la situación de la infancia en la PBA se ha otorgado a éste como objeto de estudio el carácter conceptual de "proceso", entendiendo por ello una dinámica longitudinal de relaciones de fuerza y posiciones al interior de un campo (bajo codificaciones estratégicas de relaciones de fuerzas en confluencia con una producción discursiva sobre la realidad) que ha dado por resultado una forma específica de resolución técnica en la materia analizada. En relación al concepto de campo, Bourdieu sostiene que: *"No es posible entender la dinámica de un campo sino mediante el análisis de su estructura y, de la misma manera, tampoco podemos comprender esta estructura sin el análisis genético de su constitución y de las tensiones entre las posiciones que lo constituyen, o entre éste campo en su conjunto y otros campos, en especial el del poder"* (1995: 57)

Se propone analizar este proceso de reforma legal como un *dispositivo* (Foucault, 1991b), donde se vinculan elementos heterogéneos que, en su formación histórica, terminan por signar un tipo especifico de racionalidad que no se condice linealmente con sus enunciados, sino que asume una posición estratégica dominante con efectos y usos específicos. Tal como se sostendrá a lo largo de esta tesis, dicho proceso se inscribe bajo un imperativo estratégico: la gestión de determinados *colectivos problemáticos* en el marco de sociedades de creciente exclusión social, que exceden los encuadres posibles en la lógica del patronato judicial de la "cuestión social" de la infancia. De tal modo, este proceso termina por fin hallando en la producción específica de las normas de protección de derechos la paradójica posibilidad de descomprimir la atención social (denominada hasta entonces como asistencial) en una arena administrativa más difusa, compleja y volátil de acceso a las protecciones sociales.

En este sentido, aunque el proceso de cambio legislativo fue apuntalado discursiva y doctrinariamente hacia la garantía de derechos de los más jóvenes, en su despliegue asumió -como "relleno estratégico"- por una parte la profesionalización, expansión y ajuste del sistema penal juvenil y, por la otra, la disolución y diseminación institucional de los accesos y recursos a la garantía de derechos sociales y económicos (llamados antaño "necesidades asistenciales"), como contracaras del mismo proceso. Si bien el primer y principal objetivo estratégico impulsado por los actores de la reforma se orientó a consolidar un acceso en términos de derechos para las cuestiones sociales, podríamos sostener que en la

sobredeterminación funcional (inherente al relleno estratégico) de este dispositivo terminó por consolidar la fase penal y distender la asistencia social, en consonancia con la tendencia a la progresiva retracción del estado del welfare y la creciente penalización de las funciones del estado (Waqcuant, 2000; De Giorgi, 2006). En este esquema teórico, ello es posible no por una planificación previa, sino por el juego de poder en el que se inscribe el devenir de todo dispositivo.

A modo de adelanto de conclusiones, sostendré que este complejo proceso exhibe dos cuestiones fundamentales: por un lado, el primer período analizado se dirimió bajo un encapsulamiento jurídico descontextualizado que fetichizó la terminología de los derechos, provocando una masa hipertextual en torno a categorías como "paradigma de la protección integral", "interés superior del niño"[45] y "sujeto de derechos" que, a modo de *efecto* han sido -paradójicamente- etiquetas polifuncionales sobre las cuales se montaron diversas posturas y que también han permitido la descomposición del *complejo tutelar*, y la composición de un *complejo de derechos.* Éste último, se convertirá en la *matriz jurídico-conceptual* o episteme jurídica[46] en la que la niñez será abordada y reinterpretada por el programa neoliberal. La descontextualización de dichas nociones jurídicas respecto de las transformaciones del capitalismo y de la relación estado-sociedad, en la desinversión del estado social y el avance del estado penal, resultan centrales para comprender el devenir de las mismas. En otras palabras: aún cuando los debates en torno a las nuevas leyes de infancia apuntaban a una infancia "plagada de derechos", estos discursos han penetrado a lo largo de los años que duró el proceso en las categorías de percepción y enunciación de todos los actores del campo, ganando por fin legitimidad pero finalmente produciendo en el archipiélago institucional una expansión del sistema penal juvenil y una retracción del sistema asistencial de atención a la infancia: *"Cada campo define y activa una forma específica de interés, una* ***illusio*** *específica como reconocimiento tácito del valor de las apuestas propuestas en juego y como dominio práctico de las reglas que lo rige"* (Bourdieu, 1995: 80)

Así, podemos ubicar en términos históricos la reactualización de los plafones discursivos en torno a la infancia "problemática", que bajo el "peligro político" inspiraron la creación del sistema de patronato

[45] *"Cada decisión tomada en el interés superior del niño parece justa desde cualquier punto de vista, pero nunca sabremos si en el interés del niño"* (Resta, 2008: 74). A su vez, parecería difícil conciliar esta noción con la de responsabilidad penal, aunque autores como Bruñol lo intentan desde el razonamiento jurídico de tipo hermenéutico sobre la CDN como límite al poder punitivo del Estado y los efectos adversos de la sanción, abandonando las connotaciones paternalistas/autoritarias.

[46] Se entiende aquí que el derecho es un régimen de producción de verdad con *"su correspondientes figuras de saber-poder, lo que podríamos llamar una episteme jurídica"* (Medici, 2009: 183)

(Daroqui y Guemureman, 2001a) y en la actualidad se reactualizan bajo los principios "securitarios" y de "peligrosidad y riesgo social", aún en el marco de las garantías y los derechos de los más jóvenes. Por eso, antes que una expansión del sistema de protección social-asistencial sobre los niños, el complejo proceso de reforma termina dotando de garantías procesales a los más jóvenes frente a la capacidad represiva del estado, pero al mismo tiempo desmantelando y haciendo aún más volátiles las estructuras de garantía de derechos positivos. Ello es posible en tanto, como señala Domenech: *"El Patronato fue cuestionado, además, cuando el Estado de Bienestar y la modernidad que lo acunaron, había cedido frente a políticas que relegaron, desregularon y precarizaron el trabajo (...) Tantos nuevos derechos para los niños contrastan fuertemente con una infancia desvalida, escindida y victimizada, en un proceso de modernización excluyente, que se mostró generoso al sancionar nuevos derechos y avaro al momento de cumplirlos (...) en una singular y armónica esquizofrenia cultural"* (2008: 218-9). Resulta sugerente para explicar esta idea tomar el axioma de Donzelot en "El complejo Tutelar". Este autor sostiene que en la intervención sobre las clases "menos favorecidas" se identifica a la "infancia patológica" en su doble aspecto: la infancia en peligro (por carencia de atención en los cuidados, crianza y educación) y la infancia peligrosa (la de la delincuencia). En la actualidad, la intervención se orienta con solidez hacia quienes integran esta segunda (la infancia peligrosa), diluyendo la categoría de infancia en peligro en espacios menos estructurados[47].

El objetivo de indagar la particular genealogía de este proceso intenta impugnar las "narraciones de origen", camino analítico que permite hacer de la concepción técnico-categorial de niño disputada en este proceso sea rápidamente relativizada, máxime en los términos del purismo jurídico en los que se planteó. El análisis genealógico, sostendré, permite visualizar los intereses por detrás de los regímenes de producción de verdad.

Desde este punto de vista, la reforma legal -emplazada en una lucha de *verdades jurídicas*- terminó por acoplarse con una notable ausencia de control institucional y falta de información, encapsulada en un *blindaje jurídico discursivo* que tuvo como "efecto" la dilución del plano socio-asistencial y la tecnificación y expansión del plano penal juvenil.

[47] Se entienden como espacios "menos estructurados" o difusos en cuanto no se le corresponden políticas y programas con encuadres institucionales, recursos materiales y humanos que permitan inferir una política pública que promueva la materialidad necesaria para el goce de dichos derechos, más allá de su declamación.

Metodología

En términos metodológicos, para la construcción del proceso de reforma legal como objeto de estudio y su posterior análisis sociológico, se ha organizado el trabajo en diferentes etapas, que a modo de capas geológicas, fueron acoplándose y complejizando en cuanto a su lectura e interpretación. En un primer momento se relevó y sistematizó cronológicamente el movimiento secuencial (y su conformación como entramado normativo) de leyes, normativas, recursos de apelación, medidas cautelares, decretos, resoluciones, acordadas y demás producciones documentales oficiales del período analizado (2000-2008). Estas fuentes fueron trianguladas y complementadas con otros datos secundarios, especialmente escritos, artículos y documentos elaborados por actores judiciales, gremiales, especialistas y académicos que trabajan en la temática[48]. Una vez realizado este paso, se logró conformar un "mapa" de dicho proceso, que organizó en secuencias temporales los movimientos legislativos, administrativos y judiciales en la materia. A partir de dicho mapa se avanzó con una guía de pautas de entrevista que indagaba específicamente sobre las articulaciones nodales de dichos procesos, sobre sus desplazamientos y ajustes, en especial todos aquellos que no podían ser comprendidos a partir de la fuente o soporte empírico documental. Una vez establecidas las prioridades de lectura de la secuencia mapeada, se inició un proceso en extremo artesanal de búsqueda, rastreo y selección de "informantes clave" que pudiesen aportar desde sus experiencias personales y profesionales, datos e información que complejice la lectura del material mapeado. Así, se buscó entrevistar de modo formal y/o informal o confidencial, a los actores involucrados de modo protagónico en dicho proceso.

Para conformar la muestra de entrevistados, en concordancia con la lógica de la estrategia cualitativa[49], se utilizó un muestro no probabilístico intencional, bajo los principios del *muestreo teórico* de Glasser y Strauss (1967) definiendo su extensión por el criterio de *saturación*[50].

---

[48] *"La labor de interpretación corre pareja a la actividad analítica del investigador. En el caso de los documentos cualitativos se trata, claramente, de una labor que requiere el concurso de otras técnicas de investigación. De ahí que se hable de "la necesidad de la triangulación" en la investigación documental"* (Valles, 2000: 137).

[49] Para Coffrey y Atkinston (2003) hay muchas formas de analizar los datos cualitativos. Denominan "bricoleur" a la variedad de estrategias y métodos para analizar y recolectar material. Si bien existen varias técnicas (entrevista, observación, notas de campo, documentos, etc.) todas ellas tienen en común el aludir a un sentido o significación que le otorga un anclaje hermenéutico al dato, distinguiéndolo del registro cuantitativo. En lo cualitativo el proceso de análisis no es una fase última, sino que atraviesa todo el proceso en forma activa y permanente.

[50] Este tipo de muestra renuncia a la estimación cuantitativa de parámetros del universo, así como a la mera descripción o lógica de la "verificación", de raigambre positivista. Para conformar la misma se seleccionan actores relevantes en el contexto y tiempo histórico del objeto de estudio. Luego se sistematiza y analiza la información emergente bajo el método

La selección y conformación de la muestra de informantes clave atendió a dos criterios fundantes -en tanto decisión epistemológica- y un tercer criterio coyuntural -en términos de accesibilidad-. Los dos primeros criterios fueron: actores que representen a los tres poderes del estado (judicial, legislativo y ejecutivo) y también actores de la sociedad civil (movimientos sociales, sindicatos, expertos y académicos) que también participaron de uno u otro modo de dicho proceso. El tercer criterio, involuntario al diseño o estrategia metodológica, se instauró a partir de la accesibilidad a los informantes, restringida por fallecimientos, mudanzas de lugar de residencia o desvinculación de sus funciones (en especial los legisladores y algunos funcionarios) o simplemente la falta de respuesta o negativa frente a los pedidos de entrevista. El proceso de búsqueda de informantes se realizó por dos vías: por un lado la vía formal-administrativa, presentando cartas con el aval de la universidad o requiriendo las mismas por vía telefónica o email, y como segundo canal de acceso (y también el más exitoso) a través de la técnica de "bola de nieve", articulando una red de contactos, en principio a partir de vínculos personales y profesionales y luego también a partir de recomendaciones de los propios entrevistados. Esta última estrategia de acceso fue acaso la que mayor riqueza empírica ha obtenido, tanto en los contenidos como en los referentes que se han logrado entrevistar[51].

de la comparación constante entre teoría y conceptos. Dentro del campo de la *grounded theory*, se adhiere en este trabajo a la corriente constructivista (Charmaz, Soneira, 2007), que subraya la mediación existente entre los datos y el observador, que los crea e influye en la interacción con el objeto de estudio. Estos lineamientos teóricos se inscriben en el paradigma interpretativo (Vasilachis, 2007) orientado a la comprensión del sentido de la acción en el contexto de vida de los actores y desde la perspectiva de los participantes.

[51] Para el procesamiento de las mismas se codifico la información sistematizada. La codificación consta en formar series de grupos y categorías que sean suficientes para que en ellas quepan todas las respuestas obtenidas*: "La codificación consiste, pues, en el establecimiento de grupos que permiten clasificar respuestas"* (García Ferrando, 1996: 148), de todos modos advierte que esos conjuntos no deben ser islas separadas sino una malla o red que asuma sentido en relación al total de la información recabada. La codificación contempla dos movimientos centrales: extensión y contracción, o también llamados descontextualización y recontextualización. Responde a una lógica procedimental inductiva (Strauss, 1998; Hammersley, 1994; Coffey, 2003; Valles, 2000).

Entrevistas utilizadas para Capítulo 2, 3 y 4

Nro. de entrevista	Profesión	Entrevista
1	Abogado	Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial
2	Abogada	Entrevista 2 - Abogada - Representante de Ong
3	Politólogo	Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo
4	Sociólogo	Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong
5	Trabajadora Social	Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo
6	Abogado	Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley
7	Periodista	Entrevista 7 - Periodista - Militante de Movimiento Social
8	Empleado	Entrevista 8 - Empleado del organismo técnico - Sindicalista - Ong
9	Abogada	Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un Tribunal de Menores
10	Abogada y docente	Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria
11	Abogado	Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez
12	Abogada	Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo de DDHH
13	Abogada y docente	Entrevista 13 - Investigadora Universitaria y ex técnica del poder ejecutivo

Cabe advertir que el largo proceso de reforma legislativa aquí analizado no puede ser explicado simplemente por lo que ocurrió durante esos años en la cámara legislativa provincial, sino que ésta solo resulta un observable, un soporte institucional, que delata procesos más amplios que se dirimen por fuera del recinto, es decir, en la interacción entre los actores del poder judicial, del poder ejecutivo, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, académicos, militantes sociales, etc. Cada quien, según transcurra el tiempo y las coyunturas asumirá diferentes posiciones y adaptará y significará para sí el código comunicacional hegemónico de dicho campo, es decir, el léxico distintivo del *discurso* sobre los derechos de los niños. Uno de los principales hallazgos en la arqueología de los documentos, fue que este léxico, se transformó en una acción comunicativa[52] (Habermas, 1987) común a todos los actores, aun cuando éstos presentaban posturas antagónicas entre sí. El uso indistinto de las categorías de los derechos del niño fue un primer indicador para problematizar e intentar "ver más allá" de sus significantes. Aún así, al abordar las entrevistas resultó insuficiente cualquier taxonomía para clasificar a los actores, ya que los mismos presentaban múltiples inscripciones (por yuxtaposición o circulación institucional) a lo largo del proceso. Ello significa que, dentro del campo de disputa por la sanción de las normativas pueden identificarse actores del poder

[52] La acción comunicativa, se define como "una interacción mediada por símbolos", tiene como núcleo fundamental las normas o reglas obligatorias de acción que definen formas recíprocas de conducta y han de ser entendidas y reconocidas intersubjetivamente.

judicial pero que también comportan trayectorias e inscripciones de activismo/militancia en movimientos sociales, en gremios o en universidades. Asimismo ocurre con representantes del poder ejecutivo (que han pasado previamente por el poder judicial o viceversa) y de los gremios vinculados a la temática, en tanto activistas, trabajadores de los organismos técnicos o militantes de movimientos sociales por los derechos de los niños. Antes que tipificaciones rígidas, se intentó trabajar construyendo perfiles que no resultan exclusivos ni exhaustivos, sino que tipifican bajo las inscripciones preponderantes, aunque no exclusivas[53]. Ello constituyó un desafío metodológico importante a la hora de sistematizar y clasificar los discursos de los actores entrevistados para comprender o dotar de inteligibilidad sociológica y política a este proceso de reforma normativa.

Entre los entrevistados, la forma de presentarse como actores involucrados en la temática sobre infancia aludió siempre a una referencia biográfica personal, escindida de sus inscripciones institucionales. Ello resultó un dato transversal y significativo: se presentaban como "ciudadanos", "personas", "abogado/as", "militantes" interesados personalmente en la temática, desde grupos de voluntariado, ongs, organizaciones gremiales o profesionales. En todos los casos se identifican como parte de un movimiento no estructurado (y heterogéneo) de personas involucradas en la temática, pero sin agregación o representatividad institucional, aún cuando parte sustancial de sus acciones se enmarcaban en espacios institucionales.

A fines descriptivos y para mejor entendimiento del lector, se incorporó en el Anexo una síntesis cronológica sobre los "hechos" aquí analizados (2000-2007) y el "mapeo" gráfico elaborado a partir de la primer etapa de trabajo documental (Ver "El proceso: breve cronología de los hechos"). Estos acontecimientos son detallados en los capítulos 3 y 4, aunque puede resultar clarificador consultarlos en su versión sintética-descriptiva del Anexo

Acerca de la noción de estado y el fetichismo de los derechos del niño

Antes de iniciar la lectura del material empírico, resulta necesario definir la noción de Estado que trabajaremos aquí, en tanto resultará una categoría recurrentemente empleada en el análisis. Para ello, se descartan las nociones clásicas (normativistas) de Estado, adscribiendo a éste ya no como un ente

[53] Por eso, para trabajar las entrevistas en profundidad, se decidió armar clasificaciones que combinan diferentes aspectos a partir de los cuales estos actores se presentaban, pero que de ningún modo podrían señalar variables de clasificación fijas con carácter explicativo sobre las posiciones institucionales en función de sus inscripciones.

monolítico, coherente, homogéneo y consolidado, sino como un resultado (y nunca un *a priori*) de relaciones de fuerza e interacciones, retomando la línea de análisis de los estudios del marxismo post-estructuralista.

A modo de ejemplo, para Bourdieu (1996) el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital (coercitivos, económico, simbólico) que crean un tipo especifico de meta-capital estatal, que asume una forma histórica, en tanto campo de poder donde detentores de diferentes tipos y proporciones de capital luchan generando un modo especifico de reproducción. Para Foucault, *"el estado no tiene interior (...) no es otra cosa más que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple"* (1996: 209). Este enfoque intenta abandonar la mirada fetichizada del Estado. Al respecto Taussig (1996: 146) explica que: *"a lo que apunta la noción de fetichismo de estado es a la existencia y realidad del poder político de esa ficción, su poderosa insustancialidad"*[54].

Asimismo, me gustaría tomar la noción de *fetiche* para pensar los derechos que en este proceso se han "disputado" como nociones. En la separación del significante y del significado (es decir, en su sobre-determinación estructural) la representación adquiere poder propio, eficacia simbólica por sobre lo representado, es decir, valuada por fuera de las condiciones materiales de inscripción en lo social[55]. El carácter fantasmagórico del fetichismo para Marx es el hecho de que las relaciones socioeconómicas de producción y distribución sean borradas o conjuradas al olvido para presentarse como partes intrínsecas de un objeto (mercancía). Esta operación, permitiéndonos pensar metafóricamente a los derechos como "cosas", ha sido articulada en la impronta "ofensiva" de la lucha por las nuevas legislaciones en materia de infancia. La sacralización de los "derechos del niño" como categoría eficaz para reconvertir el destino de niños y niñas en condiciones socioeconómicas desfavorables, operó como condición de posibilidad para su imposición discursiva por sobre las condiciones materiales de producción social que originan dichas asimetrías. En un interesante trabajo sobre la condición de la infancia en Brasil, Fonseca y Cardarello sostienen como hipótesis de trabajo que: *"El frente discursivo" -fruto de la negociación entre diversos grupos de interés trabajando en torno de un mismo tema- es un arma de doble filo (...) Si los activistas de los derechos humanos no mantienen un cierto distanciamiento en*

[54] La característica actual del fetiche para este autor es que la *"predominancia del significante sobre lo significado es una cierta materialización: materialización por inscripción"* (1996: 161)

[55] "*Lo moderno del derecho moderno, consiste en haber organizado la mediatización de los integrantes de la sociedad civil, a través de una ficción que llamamos Estado, la cual existe, solamente en la voz de los funcionarios públicos, y de una estrategia discursiva que llamamos derecho subjetivo"* (Correas, 1997: 12)

relación a este juego discursivo, corren el riesgo de articular programas que no solo no alcanzan sus objetivos, sino, peor que eso, producen nuevas formas de exclusión" (1999: 1).

Desde este punto de vista, el cambio de categorías de clasificación legal no puede más que producir nuevas complejidades bajo nuevas taxonomías, antes que nuevas realidades. Para el caso de los niños, que durante casi un siglo han sido *sujetos al* estado desde una condición que los eximía de ser portadores de derechos, también es interesante pensar este proceso de producción de derechos a partir de la noción del fetichismo del estado (Gordillo, 2006): *"esta perspectiva implica alejarnos del paradigma weberiano del Estado como símbolo de la racionalidad burocrática"* y pensar a los derechos del niño como formas fetichizadas que dirimen bajo sí formas de entender y gestionar la relación entre el estado, la sociedad civil y los niños. Esta fetichización de los derechos ha conferido -al modo que señala Marx en el fetichismo de la mercancía- a la figura de la CDN como un enunciado que la reifica y confiere entidad propia (casi mágica) en forma separada de las relaciones sociales que se establecen detrás de sí[56]. De allí, que la eficacia enunciativa del "paradigma de los derechos del niño" termina generando un valor de intercambio en la disputa político-discursiva de los actores que tiene la capacidad de soportar -y allí radica el interés en pensarlo desde la óptica del fetichismo- muy diversas concepciones acerca de los modos deseables para dicha relación social. Así, el proceso se signó por una fetichización de los enunciados con la propiedad de: *"registrar la representación más de lo que es representado, el modo de significación a expensas de la cosa significada"* (Taussig en Gordillo, 2006: 192) lo cual impostó para los actores "ofensivos" (es decir, aquellos impulsores del cambio legislativo)[57] una fé casi mágica en este modelo que luego, en la implementación del nuevo sistema, volvería bajo el efecto de desencantamiento o frustración, todos ellos sentidos que marcaron la

[56] Desde una postura crítica sobre este instrumento, otro autor sostiene: *"Basta simplemente con ver la Declaración Universal de los Derechos del niño, adoptada por la ONU, para saber que la infancia ya es una especie en curso de desaparición: "Tengo la posibilidad de decir no...", "Tengo el derecho a saber que soy..." "Tengo el derecho a una alimentación conveniente y equilibrada..." "Todo el mundo debe protegerme contra las brutalidades mentales y físicas..." "Tengo el derecho a cantar, bailar, jugar, desarrollar mis subvenciones para mi mayor felicidad..." Nunca se ha entendido una declaración tan hueca, dónde de más se ridiculiza al niño, es un delirio jurídico de los adultos"* (Baudrillard, 2000: 5)

[57] La categoría de "ofensivos" refiere a aquellos que avanzaron en pos del cambio legal. Este termino es utilizado en sintonía con lo que Beloff -retomando a Platt- llamó el movimiento de "reformadores" entendiendo por este al *"conjunto de personas que entendían que el sistema tutelar para menores era completamente inadecuado y obsoleto tanto en términos empíricos cuanto teóricos y que, por lo tanto, era preciso construir desde cero una respuesta completamente nueva tanto para proteger a los niños necesitados de ayuda como para sancionar a los infractores (...) En América Latina la Convención sobre los Derechos del Niño fue considerada implícitamente como un instrumento casi mágico"* (2008: 73-79)

cadencia de este segmento de actores en la puesta en vigencia de las normativas[58]. Ello supone advertir que las estrategias de producción y reproducción del campo del derecho están *"recíprocamente determinadas por los procesos de reproducción y cambios sociales de la sociedad como un todo"* (Kant de Lima, 2005: 89). El campo del Derecho, al decir de Bourdieu, no resulta entonces una expresión de voluntades sino una "imposición de autoridades", donde los contextos socio- históricos y económicos más amplios juegan un factor ineludible, que resultó sistemáticamente omitido en la producción de discursos que impulsaron la reforma.

Estado del arte: investigaciones sobre el proceso de reforma legal de la PBA

Durante el trabajo de campo se ha relevado la producción académica sobre la temática, identificándose una gran cantidad de bibliografía general sobre la temática de los derechos del niño, tanto en América Latina como en Argentina. Las principales referencias, que han hegemonizado el campo de producción académica, han sido estudios del campo jurídico[59]. Sobre la temática de las reformas legislativas en la región, cabe destacar un trabajo reciente de Beloff (2008), quien sostiene que los cambios se debieron a 4 factores principales: 1) el impacto de la cooperación internacional orientada a la materia durante las últimas décadas, 2) el desmembramiento del estado de bienestar y la reformulación de las instituciones públicas, 3) el proceso de transformación del área de justicia de los países, 4) la reformulación legal que se concentró en la justicia penal juvenil, de la mano de campañas de ley y orden, principalmente en atención al problema de la "delincuencia juvenil".

Asimismo, dentro de los estudios locales sobre la reforma legal en la PBA también priman los análisis jurídicos. A modo de ejemplo pueden mencionarse textos que avanzan en el análisis sobre rol del ministerio publico y asesores de menores bajo los nuevos cambios: *"Jaque mate, supremo corte al*

[58] *"Las prácticas jurídicas, en tanto tales, son interpretaciones de interpretaciones, re examen de producciones de sentido. No existe, como lo pinta el fetichismo jurídico la norma u el orden normativo en su realidad y objetividad y luego su interpretación. Las normas y el orden jurídico son ya siempre un cierto régimen de enlace histórico entre significantes y significados"* (Medici, 2009: 188)

[59] Un ejemplo son los artículos contenidos en *De la arbitrariedad a la justicia: Adolescentes y responsabilidad Penal en Costa Rica*, Serie de Políticas, UNICEF- Regional y UNICEF - Costa Rica, Mauricio González Oviedo y Carlos Tiffer Sotomayor (coordinadores), 2000. Tambien, Tiffer, 2000 "Ley de justicia penal juvenil dentro de los modelos teóricos de política criminal y fuentes legales", Llobet, Javier (2000) La sanción penal juvenil. En las compilaciones de Infancia, ley y democracia en América Latina (García Méndez-Beloff compiladores, 1998), es factible reconstruir las principales voces latinoamericanas que van desfilando: por Argentina, los propios Beloff y García Méndez; por Brasil, Edson Seda y Antonio Carlos Gomez Da Costa; por Colombia, Carlos Enrique Tejeiro Lopez; por Chile, Miguel Cillero Bruñol, Jaime Couso y María Alvear Venezuela; por Costa Rica el propio Tiffer, etc. Específicamente sobre la reforma legislativa en las provincias argentinas, Belff, Mary (comp., 2008).

proceso (tutelar) penal de menores. Análisis sobre la incorporación del Ministerio Publico Fiscal" de Gabriel Vitale y Cecilia Abalos (2007)[60]. Asimismo, éstos son autores del texto *"Entre suspensiones y prorrogas. El sinuoso camino hacia el estado de derecho en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires"* (2008)[61] donde analizan los últimos pasos de la conformación del nuevo sistema, desde el punto de vista jurídico, pero destacando la desjudicialización de las cuestiones asistenciales y la creación del sistema de promoción y protección de derechos. En esta línea también puede referenciarse el texto *"Sobre el fuero de la responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires"* de Patricia Gutierrez (2007), o *"Un fallo tardío pero dichoso"* de Mary Beloff (2003) acerca de la declaración de constitucionalidad de la ley 12.607, analizando jurídicamente el activismo del "garantismo al revés" que el poder judicial asumió respecto de esta normativa.

En *"¿La ley salvadora del niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la Provincia de Buenos Aires"*, Lescano et al (2008) analizan el proceso de reforma legal como una disputa por veces dicotomizada entre aquellos "pro patronato" y "pro derecho del niño", y sostienen que ello terminó por conformar una visión polarizada y reduccionista que opacó el cambio de las prácticas y suplió la falta de análisis y diagnósticos previos, además del sobredimensionamiento de una ley como vía de transformación de situaciones sociales, culturales y económicas más amplias, a la vez que propiciaron que las reformas se basen en clausulas meramente declarativas.

Quizás el antecedente más cercano al eje de análisis aquí presentado es un informe de factibilidad titulado *"Subproyecto: Análisis de factibilidad económica de la implementación de la ley 12.607, Informe Final"*, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP-UNICEF, sin dudas la única investigación hallada sobre la temática, que analiza las condiciones de infraestructura de la sanción e implementación de la ley 12.607. Esta investigación realiza un pormenorizado análisis de la estructura técnica y financiera del ámbito judicial y del ejecutivo en aras de dicha ley. Sus principales conclusiones indican que no se contaba con la decisión política de asignación de recursos económicos y que se trató de una ley sin los consensos necesarios. Su análisis radica en la laxitud que tuvo la sanción de la ley sin estar respaldada por un plan de gestión y cambio institucional. En síntesis, sus resultados arrojan que la sanción de la ley 12.607 fue condicionada por: falta de adecuación de la legislación nacional, escaso consenso social, falta de previsiones y plazos, carencia de definiciones claras de roles

[60] Disponible en: www.eldial.com
[61] Idem

y niveles del estado, falta de diagnostico previo, fragmentación de la información, entre los principales. Sostiene que: *"La mayor dificultad que tuvo la implementación de la ley 12.607 (...) residió en la ausencia de una clara planificación, relativa al modo que debieron materializarse los principios de desjudicialización de la pobreza y de descentralización de los recursos y que papel debería haber desempeñado cada poder del estado"* (IDN, 2004: 81)

En "Erase una vez un Tribunal de Menores" (Guemureman, comp. 2005) Pablo Villegas, desde la ciencia política, analiza en el capítulo *"Más allá de las movidas legislativas… la corporación judicial y sus prácticas. El mejor reaseguro de que nada cambie"* los pormenores del primer período de reforma legislativa correspondiente a la ley 12.607, hasta su suspensión. Este autor concluye que dicha suspensión fue definida por la resistencia de la corporación judicial.

Por otra parte, en *"La protección de la infancia como derecho publico provincial"* (Mary Beloff compiladora, ad hoc, 2008) se publicaron dos trabajos que analizan al cuestión de la PBA. Por un lado el de Silvia Chavanneau, titulado *"Comentario a la ley 12.607 de protección integral de los derechos del niño y el joven de la Provincia de Buenos Aires*", donde desde un enfoque primordialmente jurídico se analiza la historia del sistema de menores y la estrategia de generación de derechos. En el mismo libro, el capítulo *"Infancias y Buenos Aires"* de Ernesto Domenech 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. En la segunda parte, este trabajo analiza jurídicamente la nueva normativa provincial, aunque deslizando interpretaciones de tipo político institucionales sobre los diferentes poderes del estado, desde una mirada critica, donde las resistencias institucionales y de los agentes condujeron -para este autor- a una suerte de "restauración conservadora" (aunque el mismo no utiliza este término) que obstaculizó la reforma, desde una perspectiva cultural, antes que jurídica en sentido abstracto.

Análisis de la reforma legal en la PBA: acerca del problema de investigación

> *"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" - Daroqui y Guemureman (2001a: 242)*

Este eje de trabajo investigativo, que constituye una parte sustancial de la presente tesis, asume una génesis particular en tanto se inicia como problema de investigación a partir del "descubrimiento"

involuntario del "inédito" proceso de reforma legislativa (que duraría casi 8 años), donde se trama la dimensión política del derecho y la racionalidad política de la legalidad, en tanto sensibilizó: *"prácticas jurídicas históricas (...) indisociables de una determinada forma de racionalidad que las hace inteligibles, las organiza y les fija objetivos"* (Medici, 2009: 183).

Así, el abordaje de los aspectos jurídico-normativos que enmarcan el ejercicio del sistema penal para los adolescentes bonaerenses resulta mucho más que un paso de caracterización general para cualquier investigación. Las inauditas características que asumió el largo y sinuoso proceso de reforma legal mereció que este aspecto, inicialmente estipulado como un elemento secundario, asuma una vital relevancia para comprender las cuestiones relativas al gobierno de los jóvenes interceptados por el sistema penal en la provincia con mayor población de la Argentina. Podríamos preguntarnos: ¿Qué resulta posible reconstruir con los siguientes elementos: 6 leyes, 6 años y medio y 4 pedidos de suspensión (3 efectivizados en medidas cautelares)? Nada más ni nada menos que el largo y sinuoso proceso de reforma legislativa de infancia de la PBA.

A modo de presentación preliminar de resultados, me gustaría exponer la interpretación que he elaborado sobre el proceso[62], que más adelante se desplegará en detalle:

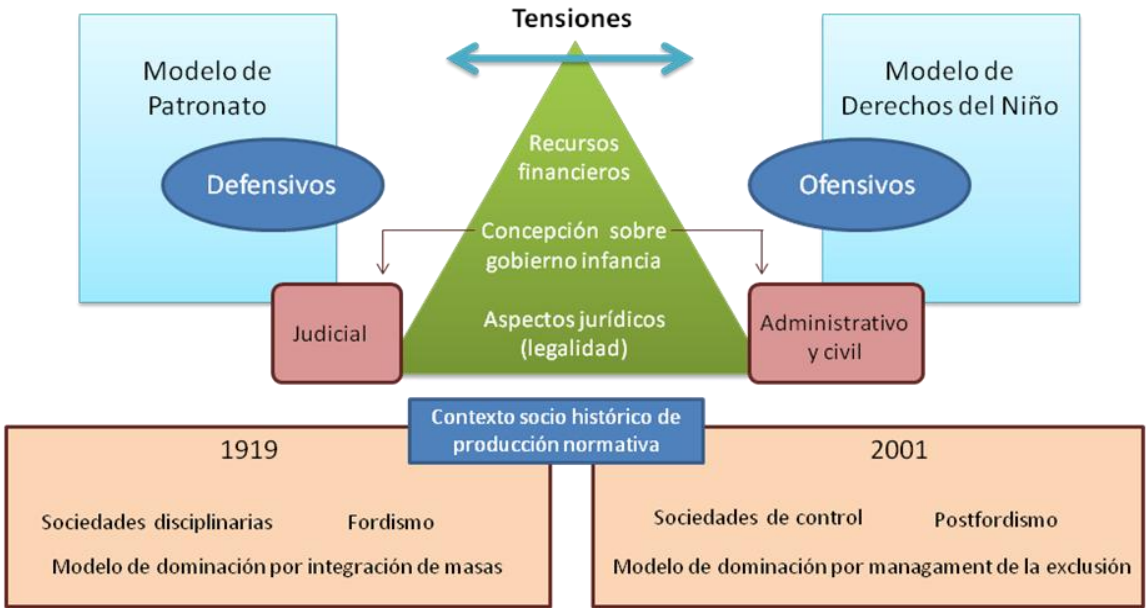
El período de análisis que constituye este eje de investigación comprende desde fines del año 2000 (sanción de la primera ley de infancia) hasta el año 2008, momento en el cual se inicia la puesta en marcha la nueva legislación (Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil).

En términos esquemáticos, señalaré que el campo de disputa en el cual se dirimieron las reformas puede dividirse en dos grandes posiciones que, ad hoc, he dado en llamar los "defensivos" y los "ofensivos". Los primeros, se conforman con el conjunto de actores que resistirán activamente (a través de diferentes estrategias, tramas argumentales y recursos técnico-burocráticos) a la derogación del régimen de Patronato de Menores y, por otra parte, dentro de los "ofensivos" englobaré a quienes han promovido activamente la derogación del régimen de patronato en pos de la sanción de leyes acordes al modelo de la CDN (al respecto ver gráfico 1). Trazada una primera y gran línea divisoria de posiciones en el campo analizado, cabría entonces señalar cuáles fueron los tres pilares o "ejes de tensión" que atravesaron el proceso de debate: a) cuestiones financieras públicas, en relación a los recursos económicos necesarios, b) la concepción sobre quien debe gestionar el gobierno de los niños

[62] *"Los hechos no hablan por sí solos; son envueltos en una trama antes que recogidos, producidos en relaciones mundanas más que en contextos controlados. Esta conciencia creciente de la contingencia poética y política del trabajo de campo (...) refleja en un sentido textual más concreto de la ubicación del etnógrafo"* (Clifford, 1991: 89)

con problemáticas socio-económicas y c) principios de legalidad y derechos. Sobre estos tres pilares ha pivoteado el debate durante aquellos años, alineándose los diferentes actores en uno u otro espacio de posiciones.

GRÁFICO 1
Proceso de Reforma Legal en Materia de Infancia - PBA



Para ello, se presentará la caracterización de los principales actores que he identificado en el proceso de disputa y una mínima descripción de los antecedentes de la ley 12.607 y el contexto nacional. Luego, y a fin de organizar la exposición en lo central del análisis, he subdividido el período en dos tramos: uno correspondiente a debate sobre la ley 12.607 (2000-2004) y otro similar correspondiente al período de la Ley 13.298 (2005-2007), plasmados en los capítulos 3 y 4 respectivamente.

En términos esquemáticos, quisiera señalar que en el período 2000-2004, correspondiente a la Ley 12.607 que he denominado *"la ley que no pudo ser"*, se caracterizó por la sanción inesperada por los principales actores de una normativa particularmente "ideal" en términos técnicos (desde la óptica del purismo jurídico). Esta ley, extremadamente ajustada a los lineamientos de los organismos internacionales[63] y a la doctrina jurídica en materia de derechos humanos del niño, fue sin embargo

[63] *"En el ámbito del derecho, vimos que el proceso de apropiación de la misma coincidió con la apertura democrática del país y la critica intensa al modelo hegemónico conocido como "situación irregular", principalmente desde los ámbitos*

impulsada sin consenso político ni acuerdos contextuales con los principales actores que debían ponerla en marcha, en especial el poder judicial y los municipios[64]. En este período, el frente "ofensivo" de reformadores de la ley estaba conformado principalmente por "expertos", técnicos y universitarios que lograron amalgamar sus intereses en la nueva ley con una particular coyuntura legislativa, en la que ésta cumplía una función simbólica, con expectativas de ser capitalizada políticamente por algunos actores gubernamentales pero que, como el devenir lo señala, resultaba claramente inviable en el contexto. Esta norma, es resistida por el frente "defensivo" que conforma con especial vigor el poder judicial en una primera instancia y el poder legislativo en una segunda, dando respuesta a una suerte de "división de resistencias" en diferentes momentos que, también impulsada por parte del poder ejecutivo, se instala de modo no-explícito. En un tercer lugar podemos identificar una gama heterogénea de actores de organizaciones, universidades y técnicos que se pronunciaran a favor del cambio legislativo, pero no bajo las condiciones materiales en las que este se planteaba, y considerando que el cambio institucional podía iniciarse antes que la sanción de una nueva ley. No obstante, este tercer sector fue minoritario y de bajo perfil, polarizándose la discusión mediática, judicial y académica entre "ofensivos" y "defensivos"[65]. En el frente defensivo correspondiente a la ley 12.607 se establece una alianza estratégica no voluntaria o mentada, es decir, una alianza por convergencia coyuntural de intereses, entre la denominada corporación judicial, algunos sectores de los gremios de trabajadores

---

académicos y desde los organismos internacionales como UNICEF. En los demás ámbitos, el proceso comienza en la misma época y se caracterizó por legitimar prácticas que ya se hacían o como motor para crear nuevas ideas, prácticas, etc." (Magistris, et al, 2009: 5). Beloff (2007) indica que, desde su sanción, la CDN ha tenia un bajo impacto normativo directo pero un alto impacto político, comunicacional y simbólico.

[64] En este punto es muy interesante el planteo de Fonseca y Cardarello para el caso de Brasil, donde se destaca la inadecuación del derecho a los contextos y culturas locales (al respecto también ver el análisis de cultura y derecho que realiza Souipor). Las autoras sostienen: *"las organizaciones internacionales tienden a promover un modelo abstracto de infancia, calcado en preocupaciones y prioridades que son históricamente circunscriptas a países de Europa y América del norte"* (1999: 5)

[65] En una investigación reciente (2008) sobre la Justicia de Menores en la Provincia de Buenos Aires, la Dra. Oyhandy sostenía: *"esta investigación testimonia la legitimidad que el discurso de los derechos del Niño ha alcanzado entre los entrevistados, tanto entre jueces como entre referentes institucionales. No obstante entre consenso inicial, significaciones rivales se disputan el sentido legítimo de esta nominación. Algunas posiciones consideran que garantizar los derechos de los niños no requiere la reforma legislativa y que el decreto-ley 10.067 puede ser interpretado a la luz de la Convención. En este campo semántico los derechos del niño están asociados a instituciones capaces de cumplir con el objetivo de educación de los niños y adolescentes, tanto en la materia penal como asistencial. (…) En suma los derechos del niño están asociados a la cristalización de las promesas incumplidas del Patronato de Menores y su imaginario de la integración vía segregación. Por el contrario, otro campo semántico identificado asocia el concepto de niño como sujeto de derechos en consonancia con el respeto de los derechos individuales. El derecho aparece como límite a la injerencia estatal en la vida de los niños y su familia y reclama garantías procesales para evitar los riesgos de una intervención estatal de contenido moralizante y fiscalizadora de la vida privada de las familias. En este discurso ni la definición de una situación como urgencia y el carácter de víctima inhiben de la diferenciación entre derechos individuales y políticas de estado".*

estatales (tanto del organismo técnico como del poder judicial) y el nivel municipal del poder ejecutivo, es decir, los intendentes de la provincia. En este primer foco de resistencia convergen diferentes intereses y preocupaciones que, a modo de un heterogéneo frente defensivo (en cuanto a los intereses que perseguían entre si), logran frenar la nueva legislación y mantener el status quo en materia de infancia[66].

En un segundo período, correspondiente a la Ley 13.298 (2005-2007) se reconfigura el campo de fuerzas, fortaleciéndose el frente "ofensivo" a través de la incorporación de algunos gremios, la conformación de movimientos sociales por los derechos de los niños que intensifican la difusión del nuevo paradigma legitimándolo discursivamente, la presión internacional sobre Argentina en materia de normativas y los cambios de posiciones en el poder ejecutivo provincial, correspondientes al cambio de gestión. Esta nueva configuración de fuerzas, no obstante, negociará la sanción de una ley incompleta técnicamente que, claro está, creará las condiciones de posibilidad (el margen de maniobra) para que el activismo judicial desde su rol defensivo pueda seguir dilatándola, cuestión que resultaba en alguna medida necesario en tanto el poder ejecutivo (que durante este periodo resulta un activo miembro del frente "ofensivo") no podía garantizar los fondos presupuestarios para el cambio. No obstante, los siguientes años de suspensión de la nueva normativa (13.298) se caracterizaron por un lento pero persistente movimiento que he denominado "impronta reglamentista" por parte del poder ejecutivo que, a fuerza de acuerdos y decretos avanzó en la normativización de los "espacios de incertidumbre" que la nueva ley tuvo que ceder para su nacimiento. Asimismo, esta nueva ley ya no cuenta con la resistencia activa de los municipios en cuanto concede no transferir las obligaciones de gestión y atención de las problemáticas de la infancia que su antecesora imponía, a la vez que se comienzan a transferir fondos provinciales a dichos actores. Así, en este el período se da un proceso particular: el frente defensivo, concentrado en cuanto a visibilidad pública en el poder judicial, vira su discurso argumental adquiriendo con creces en sus presentaciones judiciales las categorías propias del paradigma de la protección integral para sostener la suspensión de las normativas que avanzan en este mismo sentido. Así, se produce un efecto de fetichización sobre el discurso de los derechos del niño, alimentado en gran medida por las "narrativas hegemónicas" (Fonseca y Cardarello, 1999: 41) que

[66] Respecto de la no convocatoria de "aquellos que tenían experiencia" en el proceso de reforma legal en el continente americano, Beloff sostiene: *"¿Cual fue el boomerang de esta critica externa? Como era previsible, el resultado fue que los operadores del complejo tutelar clásico desarrollaran una defensa corporativa de sus propias practicas e instituciones, y adoptaran, al mismo tiempo, el nuevo discurso oficial de los derechos fundamentales de los niños"* (2008: 73-74)

instauró el consenso académico sobre la impertinencia del modelo jurídico del patronato[67] y el activismo de los organismos internacionales. Este proceso de fetichización hallará su límite con el agotamiento de las pujas entre los actores y las presiones internacionales y nacionales para avanzar en la normativa, junto con la creciente presión del movimiento por los derechos del niño que logra robustecerse y sumar adhesiones[68]. Luego de este período, una vez dirimida la batalla legal y con la implementación de las nuevas normas e instituciones en el año 2007/8, el proceso de implementación traerá aparejado un efecto de "desilusión" profunda para el frente "ofensivo", que identificará la reapropiación de las categorías de los derechos en términos de readaptación a las viejas prácticas, bajo una "apropiación meramente retórica" (Beloff, 2008: 74)[69].

Estos movimientos de "apropiación de categorías" se forjan como "aparatos ideológicos del estado" en términos de Althusser y, paradójicamente, encapsularán el debate en un "blindaje discursivo", en tanto las desgastadas categorías de la protección integral de derechos esbozadas para el avance de la garantía de derechos para los más jóvenes terminan rigidizando el aumento del despliegue penal sobre los menores de edad[70] y -a contrapelo de sus objetivos enunciados- un proceso de deriva institucional para la atención de problemáticas socio-asistenciales (políticas sociales)[71]. Dicha complejidad se instala en un campo de desconcierto para los actores que perdura aún hoy, al momento de escribir esta tesis. Es dable pensar que una buena parte de este proceso se explica por la construcción de pujas discursivas donde se fetichizó el "discurso de los derechos del niño" como un discurso "bueno" en contraposición al discurso el "patronato", como un discurso "malo"[72]:

---

[67] Uno de sus principales exponentes sostenía: *"En cuanto al mundo jurídico, éste se encuentra frente a una disyuntiva de hierro. Su pretendida autonomía se ha transformado en pura ideología (...) Necesitamos jueces que puedan concentrarse en la resolución de conflictos graves, y no más en ejecutores de una ilusión de política social"* (García Mendez, 1991: 13).

[68] Presentando los resultados sobre una investigación sobre las ongs que trabajan con niños, se sostenía: *"la introducción de la noción a partir de la incorporación de la Convención ha quedado en el ordenamiento jurídico-legal limitada a la concepción de niño como sujeto de derecho, sencillamente a un niño cuyas acciones resultan sometidas al sistema jurídico-político imperante o a la frase repetida por todos de que el niño tiene derechos*" (Magistirs, et al, 2009: 7)

[69] *"En efecto, hoy en toda América latina, tanto las organizaciones de la sociedad civil como todos los operadores estatales en materia de infancia utilizan un lenguaje de protección a la infancia en términos de derechos humanos. Sin embargo, quienes allí trabajan sigue haciendo exactamente lo mismo (...) pero ahora con una narrativa completamente diferente*" (Beloff, 2008: 74).

[70] Como se desarrollará en el apartado de estadísticas, el instituto de la prisión preventiva y sus plazos tendrá un impacto anverso en la tasa de prisionalizacion.

[71] *"la proliferación de categorías no deja de tener sus peligros (...) las ventajas de una categoría deberían ser idealmente un avance para el campo entero. Sin embargo, la composición del campo –los pesos relativos atribuidos a las diferentes categorías- no es inocente. Cuando determinadas categorías avanzan, otras son designadas para quedar atrás"* (Fonseca y Cardarello, 1999: 6)

[72] Acaso se deba, como definió Platt (2001: 201) a una *"interpretación sentimental de la historia"*.

"Hay visiones muy sesgadas sobre la ley, entonces la ley es buena o mala, entonces estás a favor o en contra de la ley. Ese es el diálogo que se hace de la ley (...) Y viste de etiquetarte: vos estás a favor, vos estás en contra, vos sos del patronato o no" (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria)

"Pensar que una ley puede cambiar, es que en ese momento decir otra cosa era "ser del patronato" y acá dos o tres se encargaron de decir que estaba todo mal y que con el patronato se terminaban todos los males, lo cual era una verdura pero que prendió en todos los sectores por facilismo, con esto que dijo de la dificultad que no podemos asumir, yo estoy convencida que era así" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

"Antes lo que tenías muy difícil era con quién estabas discutiendo, desde donde se paraba, entonces estaba patronato vs. garantismo, lo cual era un absurdo, y lo único que creo se ha logrado, es que esta lucha... digo, quedó absolutamente derogado desde lo que es la palabra, y ningún autor hoy se atrevería a decir... "¡Oh, la ley de patronato!", me parece que en ese sentido hay una línea y hay un avance de semántica... que no tiene absolutamente nada que ver con cómo opera el sistema. Pero en su forma, los jueces al justificar las mismas medidas que tomaban antes, pero con discurso garantista..." (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

En estos extractos de entrevistas, algunos de los principales actores en disputa durante el proceso analizan -años después- el campo de posiciones que protagonizaron bajo esta díada. Triangulando éstos con el esquema ya presentado en el Gráfico 1, se destaca que uno de los principales rasgos de dicho proceso fue la asignación de connotaciones valorativas a esquemas de gestión de poblaciones gestados en períodos socio-económicos e históricos profundamente disímiles. Ello tuvo como efecto la conversión de las nociones del "complejo de derechos" en lo que Althusser denomino "aparatos ideológicos del estado"[73], expandiéndose y transformándose en categorías semánticas de transacción discursiva hegemónica en el marco de la masificación de la exclusión social de las era post-fordista.

Quienes juegan: acerca de los actores involucrados

Al iniciar el trabajo de campo de esta investigación, mi primer acercamiento estuvo condicionado por una imagen interpretativa muy instalada en el ámbito de las temáticas de infancia provincial. Me refiero a una suerte de silogismo o *cliché*, que señalaba al poder judicial como el actor que se "resistía" a la reforma legal y el poder ejecutivo quien la "impulsaba". Dicotomizadas así las posiciones, en la diada "pro patronato" - "pro derechos del niño", resultaba más o menos fácil razonar la disputa como un conflicto de división de poderes. Con el trabajo de entrevistas, comencé a identificar que tal distinción

[73] El derecho funciona como: *"una autentica superestructura ideológica -en el sentido marxiano- que legitimo la implantación de un sistema social sobre el cual, desde el Estado, se ha ejercido un control implícito y explicito"* (Bergalli, 2005: 189). En el texto *"Quince años de la CDN en Argentina"* Beloff analiza los fallos Vervitsky y Maldonado de la CSJN y concluye que la CDN exhibe una: *"incorporación casi ritual al texto de las sentencias*" (2007: 16) sin analizar jurídicamente sus vinculaciones con los casos planteados.

no resultaba explicativa ni se consustanciaba con la realidad. Antes bien, la división técnica formal resultaba insuficiente para comprender las alianzas tácticas entre los actores, que no actuaban en todos los casos de forma unificada con arreglo a estas divisiones. Inmersa en la sospecha de la insuficiencia de pensar el problema como un mero conflicto entre "los poderes del estado" (según la matriz del principio republicano de división de poderes en legislativo, judicial y ejecutivo, según versa la historia del contractualismo clásico) comencé a indagar en material bibliográfico que me permita otras lecturas sobre esta "imagen" instalada acerca del problema de las leyes de infancia como un mero "conflicto entre poderes". En "El mito de la separación de los poderes", Althusser sostiene: *"¿Quién no conoce la teoría que pide que en todo buen gobierno se distinga rigurosamente el legislativo del ejecutivo y del judicial? (...) Montesquieu alcanzaría, para algunos, la esfera de lo político como tal, y mostraría su genio en una teoría del equilibrio de los poderes, tan bien dispuestos que el propio poder resulte el límite del poder"* y agrega: *"se trata, en su mayor parte, de una ilusión histórica (...) Ha habido una escuela de juristas, particularmente a fines del siglo XIX y comienzos del XX, que tomaron como pretexto cierto número de fórmulas aisladas de Montesquieu para asignar a éste un modelo puramente imaginario (...) de un verdadero* ***mito****: el* ***mito de la separación de poderes*** *(...) modelo teórico* ***puramente imaginario****"* (Althusser, 1974: 119). Para el autor, en su reinterpretación de Montesquieu, no se trataba de separación sino de *"combinación, de fusión y de enlace de los poderes"* (1974: 121). Así como el verdadero problema sería la combinación y el enlace, para Althuser se trata, ante todo: *"de un problema político de relaciones de fuerzas, en vez de un problema jurídico que concierne a la legalidad y sus esferas"* (1974: 122). Por ello, para el análisis sociopolítico y jurídico resulta más sugerente analizar cuales son las injerencias de un poder sobre otro, o las combinaciones posibles entre sí, que es sin dudas la matriz que con mayor nitidez podría encuadrar este "supuesto" conflicto entre poderes del estado.

El rol de los gremios y las organizaciones sociales. Del perfil defensivo hacia el ofensivo: la construcción de un campo de disputa político

Durante el período previo a la sanción de la ley 12.607, el peso y nivel de organización de los movimientos sociales por los derechos del niño fue relativamente débil, y concentrado principalmente en figuras de perfil "técnico", es decir, juristas, académicos, algunos funcionarios judiciales, del organismo técnico y especialistas.

"La 12.607, y en parte también la 13.298, comparten que fue como fruto mucho más de lobby de sectores más académicos, y de ciertos operadores del sistema. A nivel académico sí había un consenso en que tenía que salir una ley. La lucha de estos sectores se dio casi exclusivamente a la obtención de una ley, desatendiendo por ahí otras cuestiones (...) Había un consenso de que era necesario un cambio, no había en todos los sectores el mismo consenso en que ese cambio pasara exclusivamente por una ley. Algunos eran más de la idea de ir pautando como pequeños pasos hasta lograr las condiciones para que una ley fuera posible, y la otra postura que es la que prevaleció, que es ésta, la ley a cualquier costo" (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria)

Si bien constituía materia de reclamo recurrente la precarización de la condición socio-económica e institucional entre quienes trabajan en instituciones con niños y del fuero de menores, para el momento de la sanción de la ley no existía un frente de organizaciones capaz de presionar desde la sociedad civil y sumarse al frente "ofensivo". Antes bien, los informantes consultados recuerdan una fuerte reactividad de algunos sectores del gremio de minoridad y del judicial:

"Uno de los temas más complicados era tratar con el gremio para la reforma. Decirles que había que salir del lugar de trabajo, pensar que iban a cerrar las instituciones, "¿Qué vamos a hacer nosotros?", era lógico que abriéramos una especie de terror. No había claridad en el proceso, ni una toma de conciencia con el personal, por eso a mí me preocupaba que saliera una ley, una ley en esas condiciones, digo, vamos al fracaso, es como darle un sí a los que eran propatronato" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"Los gremios hubo distintas actitudes, quizás los gremios que inicialmente apoyaron la ley fueron ATE y SUTEBA. La AJB, judiciales, no. Judiciales fue mucho más reacio, le costó mucho más entender la cuestión. Quizás hubo... caló hondo acá en el poder judicial el tema de si se quedaban sin trabajo, las cuestiones gremiales, que qué iba a pasar con los empleados del poder judicial, la desjudicialización de las cuestiones sociales, había un temor a perder el trabajo. Hubo una reforma en mayores en el 98 que causó mucho estrépito en ese sentido, en la cuestión interna del poder judicial, de que hubo gente que de golpe se encontró con que al otro día tenían que cambiar de trabajo" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

Allí se dirimían cuestiones de status y reconocimientos laborales, tanto simbólicos como materiales, expectativas y temores sobre el futuro laboral:

"Agregaría entonces la cuarta pata, aparte de lo económico, del poder judicial como corporación, y el ejecutivo como corporación, o, si querés, una sub pata del ejecutivo, es el gremio de minoridad. El sindicato que agrupa, que es de ATE, a los empleados de minoridad, es fortísimo, a punto tal que determinó, digamos, su incidencia en esta reforma, también. La reforma no se hizo sin haberlos consultado. Y este sindicato tuvo peso en querer decir cómo ciertas cosas se hacían y cómo no, y entre ellas garantizar los puestos de trabajo para todas las personas que pertenecían a las plantas" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un ex tribunal de menores).

La inexistencia de la institucionalidad requerida por la nueva ley, el temor por la subsistencia de fuentes de trabajo de los operadores, la falta de recursos financieros y las improvisaciones terminó por generar una "restauración conservadora" fuertemente impulsada por este actor gremial. Algunos de los impulsores de la nueva legislación explican como, a partir del 2003, reorientaron su estrategia al

incorporar a la mesa de debate y difusión a los gremios y sindicatos, intentando consolidar este frente, que fue finalmente un elemento de relevancia política para vigorizar la sanción de la siguiente ley:

"El primer paso que hicimos en el 2003 fue sumar a los gremios al proceso legislativo, entonces como que medio los apretamos ya (...) en la 13.298, la gran variable fue que nosotros, para no cometer los mismos errores, conformamos un Foro provincial por los derechos de la infancia, dijimos: "Bueno, ¿quiénes fueron los principales operadores en contra?", "Bueno, los gremios". Llevamos a todos los gremios. "¿Qué tenemos?", "Organismos no gubernamentales", "Bueno, llevemos organismos no gubernamentales". Fuimos sumando gente, conformamos, laburamos mucho. Éramos casi como un bloque más dentro de la legislatura, y nos preguntaban a nosotros sí estábamos de acuerdo o no con cada uno de los proyectos, y boicoteábamos los que no estábamos de acuerdo, y... incidíamos...En el senado le dice el presidente del bloque del partido justicialista: "¿Está de acuerdo con la ley?", "Si"; al radical: "¿Está de acuerdo con la ley?" "Si"; a no sé qué otro partido había: "¿Está de acuerdo con la ley?", "Si"; el foro: "¿Está de acuerdo con la ley?", "Si"; "Bueno, que quede constancia que se vota por unanimidad y está presente el foro". A esa instancia nosotros llegamos con ATE, la CTA, y los gremios, cosa que antes nos querían linchar" (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

Para Agosto del año 2004 se crea el "Foro por los Derechos de la Infancia de la Provincia de Buenos Aires", que aglutina un frente de organizaciones territoriales y sociales, de base y sindicales (judiciales, docentes, trabajadores del estado, etc.), con una fuerte presencia de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que avanzan en la difusión masiva de las nuevas leyes, generando un movimiento reconocido en toda la provincia:

"Por eso se hizo el Foro, como herramienta, un espacio donde estén todos los actores comprometidos en una política concreta. Más allá de lo sectorial. Desde el Foro hubo reuniones provinciales, ámbitos provinciales donde todos nos sentamos, como te contaba, con los profesionales, los trabajadores, las organizaciones, a pensar qué estrategias nos íbamos dando. Primero fue de construcción de la ley, tener reuniones con el ejecutivo para ir corrigiéndola, con el legislativo para ver las modificaciones; de difusión de eso a nivel provincial, juntando caras y caretas, para lograr llevar el discurso a nuestro favor. Y después, cuando la ley estaba suspendida, la estrategia que nos dimos fue esta de los foros locales, un núcleo de pensamiento, de organizaciones y de personas, que en el municipio retomen la ley. Y eso es lo que logró que la ley se termine de suspender, porque empezó a haber un montón de gente en cada distrito reclamando que la ley se implemente. Entonces ya no se podía hacer nadie el boludo, la ley ya estaba, y estaba difundida. La gente empezó a reclamarla, y eso fue moviendo la rueda, para decirlo de alguna manera" (Entrevista 7 - Periodista - Militante de Movimiento Social)

Así, en el período posterior a la sanción de la ley 12.607 el campo de fuerzas gremiales se re-direcciona produciendo una fuerte sinergia hacia la "militancia" territorial de la nueva ley, estableciendo mesas de diálogo y acuerdos con el poder ejecutivo que poco a poco lograrán generar el nivel de consenso y presión social por el cambio legislativo que no existió en la gestación de la ley 12.607[74]. Así, los gremios comienzan a descomprimir su resistencia, en especial la del gremio de

[74] En una ponencia sobre la temática, uno de los grupos académicos del frente "ofensivo" explicaba: *"Algunos años después, nuevamente con integrantes de esta cátedra y de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP se conformó el Foro Provincial por los Derechos de la Infancia con el cuál compartimos activamente el desarrollo legislativo de la hoy vigente ley 13.298, la cual revoluciona la política pública de infancia"* (Vitale, et al, 2006: 8)

judiciales (AJB) que según los relatos relevados, arrastraba fuertes sensibilidades luego de la reforma procesal de adultos[75]. Por último, podríamos sumar en este conjunto a un actor que no ha tenido visibilidad política explicita pero si un fuerte trabajo de *lobby* en la resistencia a la nueva ley. Se trata de los hogares asistenciales (religiosos, laicos, etc.) que alojaban niños con orden judicial de internación y por los cuales, bajo convenio con el organismo técnico, perciben un subsidio por cada vacante. Fue recurrente en las entrevistas realizadas la referencia a estos actores como opositores al desmantelamiento del sistema de patronato en tanto atentaba contra la captación de recursos públicos por parte de estas instituciones. No obstante, estos actores no han tenido una intervención "visible" en el proceso analizado.

El Poder Judicial: entre la corporación y el activismo, tensiones y resistencia defensiva

Este actor es "a primera vista" el más claramente identificable. Durante todo el período, fue el poder judicial quien asumió el costo público de la suspensión de las leyes de infancia, alimentando una imagen consolidada en el área acerca de la "resistencia" de la corporación judicial al desplazamiento de sus funciones sobre el área asistencial minoril. Aún cuando parte de ese análisis resulta válido, no lo es en su totalidad[76].

Al indagar en los actores, se descubre efectivamente que una parte importante del poder judicial (principalmente aquellos agentes con mayor antigüedad en el sistema) aducen que los "otros" actores desconocen la temática y que "los que saben" son los jueces. Ello propone una lectura en términos de reserva de saberes que funcionaba como impulso para desconocer la legitimidad de otros actores en la disputa legislativa. Asimismo, una parte del poder judicial consideraba que la pérdida de competencias asistenciales (lo cual los dejaba solo con competencias penales) de los jueces de menores significaría una pérdida del principio de especialidad. Esta postura fue duramente criticada por los académicos, especialistas y activistas de la nueva legislación. Si bien la postura del poder judicial no fue homogénea

[75] La PBA se realizó en 1997 la reforma procesal penal que dio por resultado el actual código de procedimiento (Ley 11.922, BO 23/1/97) que modernizó la justicia penal introduciendo garantías procesales, aunque esta reforma no alcanzó a los menores de edad, a quienes se les siguió aplicando el proceso penal inquisitivo de la Ley 3.589/86. Esta reforma se vivió de un modo "traumático" para los trabajadores judiciales, según emerge de las entrevistas realizadas.

[76] *"La coherencia del Ministerio Publico provincial que, sin contradicciones ni fisuras, ha sostenido en todo momento una actitud opuesta al cambio que merece una mención especial y que, sin dudas, ha contribuido a generar el caos normativo que impera en la provincia en cuanto a niños y jóvenes se refiere"* (Beloff, 2003: 79). Aún cuando este análisis es pertinente desde el punto de vista formal, resulta incompleto al analizar la trama de relaciones políticas e institucionales y el campo de fuerzas que friccionaba detrás de estas medidas jurídico-formales.

(en efecto, algunos de los más visibles activistas del frente "ofensivo" pertenecen al poder judicial), es interesante señalar que en las entrevistas se reitera el "deber" corporativo por el cual muy pocos sectores del poder judicial se mostraron abiertamente a favor de la reforma:

"Incluso los actores que tenían alguna sintonía... lo que te decían era "De corazón tenemos que votar, en corporación, porque yo no crezco más." La verdad que se visualizaba a muy pocos actores dentro del poder judicial que los pudiéramos tener como aliados para que vayan prendiendo... yo creo que golpeaba fuertemente a lo que era la corporación judicial, que se sentía desbordada" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"La corporación jugó un papel muy importante. Cualquier cosa que ataque al poder judicial, en principio, va a ser rechazada (...) creo que esto, en parte, es porque el fuero de menores siempre fue un fuero devaluado, donde nunca a nadie le importó, era un lugar en donde los cargos de jueces, políticamente, en su momento, se conseguían para la gente que no sabía hacer otra cosa en derecho, entonces como cualquier buen padre de familia podía ser juez de menores iba a parar ahí" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un tribunal de menores).

La lectura de algunos entrevistados apunta, más que a un conflicto por la división de poderes, a una "división de roles" en la necesidad de frenar las normativas por parte del poder ejecutivo[77]:

"Levantan un teléfono y ven quien tiene que pagar el costo de que esto no saliera: "Bueno, vos hacés del malo y yo hago del bueno, y esto sirve mediáticamente", y me parece que es la estrategia que operaba en ese momento. De la Cruz es un histórico, él sí estaba consustanciado con lo que era la dificultad del poder judicial, yo creo que por ser de la cas tenía que ceder a las presiones, las tenía de todos lados. Pero primero, para que su cargo fuera bien desempeñado tenía que dar lugar al malestar del poder judicial, pero sin duda que también tuvo presión de otros poderes para que saliera por ahí la suspensión" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

En síntesis, durante el proceso de reforma el poder judicial ha sido quien asumió públicamente el costo político más visible en la suspensión de las leyes, ello resultante de la combinación de alianzas estratégicas no públicas con el poder ejecutivo, combinadas con la resistencia de los sectores mas conservadores de la denominada "corporación judicial", que se impusieron por sobre los sectores del poder judicial que no se alineaban en esa postura. No obstante, y según las entrevistas realizadas, aún en el desborde de trabajo que atravesaban los tribunales de menores, la principal materia de confrontación con las nuevas leyes era el abandono de las facultades asistenciales del fuero, sin dudas uno de los elementos de interés por el área que vinculaba a parte importante de los actores con mayor antigüedad en el fuero de menores[78].

[77] En un artículo sobre la temática de las leyes de infancia en la provincia, Domenech aclara: *"Pensar que las dificultades sólo atraviesan a quienes las enuncian tal vez sea engañoso"* (2008: 237)

[78] Algunas entrevistas han dado cuenta de jueces de menores que se jubilaron frente a la reforma del fuero de menores en fuero de responsabilidad penal juvenil por dos razones: 1) veían disueltas en esta reorganización sus funciones de "asistencia social" a la niñez y 2) carecían de los conocimientos jurídicos necesarios para ejercer su cargo bajo los procedimientos de la justicia penal. Según la palabra de los entrevistados: *"no sabían de derecho"*. Respecto de la figura de los jueces de menores, merecen mencionarse el análisis plasmado en la tesis de grado de Carla Villalta (1999) *"Justicia y*

Los municipios: La resistencia silenciosa, el inesperado aliado de la corporación judicial

Un elemento de escasa visibilidad "pública" pero fuerte presión interna en el poder ejecutivo de cara a la reforma legal fue la denominada "Liga de los Intendentes" conformada por algunos de los más emblemáticos intendentes municipales del conurbano bonaerense que rechazaban la nueva ley en tanto esta significaba el traspaso a la órbita municipal de la atención de las cuestiones socio-asistenciales hacia la infancia, históricamente relegadas al nivel provincial de gobierno en el complejo de instituciones del Patronato. Para los gobiernos locales, asumir la "responsabilidad" por la "cuestión social" dentro de los procesos de precarización laboral y agudización de los procesos de exclusión social resultaba un foco central de resistencia:

"No hubo, previó a esta sanción, un acuerdo por parte de los municipios de asumir la responsabilidad. Desde los municipios lo que surge, es la imposibilidad de afrontar presupuestariamente la atención que demandaba la vuelta a casa de los chicos en los procesos de desinstitucionalización (...) Hubo un boicot de los municipios" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

"A los municipios Cafiero les descentraliza un dinero, los fondos de fortalecimiento, que los tipos empezaron a usar para cualquier otra demanda que tenían" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

Así, se sella en el período de la ley 12.607 una "alianza no mentada" entre la resistencia judicial y la municipal: los primeros para no perder sus facultades en la materia, y los segundos, para no asumirlas. Este punto se destraba en dos negociaciones que atraviesan la nueva ley, 13.298: por un lado la transferencia de los fondos de fortalecimiento a los municipios y por otra parte el cambio técnico por el cuál ya no resulta obligatorio asumir esta función a los gobiernos locales sino que se los "invita" a adherir vía convenio, que de no celebrarse sería suplido por la estructura provincial. Este último punto, sin dudas, constituyó uno de los principales "desencantos" de los movimientos por los derechos del niño durante la implementación del nuevo sistema. Al respecto, Lescano analiza el caso de la provincia y señala que: *"La proclamación del nuevo paradigma se inspiró excesivamente en la crítica de las instituciones del Patronato de Menores y careció de una precisa vocación expositiva de sus normas, que flaco favor hizo a la construcción de nuevas prácticas y respuestas alternativas"* (2008: 8).

menores. Taxonomías, metáforas y prácticas" (especialmente el capítulo 3) y en la tesis de doctorado de Silvia Guemureman (2008) *"Cartografía morales de la Justicia de Menores"*.

El Poder Ejecutivo provincial: doble discurso y perfil de gestión, una historia poco lineal

Sin dudas, quizás el actor más complejo para analizar en este proceso fue el poder ejecutivo, encapsulando en esta definición a la cabeza de la gobernación bonaerense y a los titulares del organismo técnico administrativo (OTA) en materia de infancia.

A diferencia del proceso de reconversión política que atraviesan los sindicatos y organizaciones sociales en función de la conformación de "frentes de organizaciones" por los derechos del niño, y a diferencia del (aún sin ser homogéneo) permanente activismo del poder judicial en la resistencia a la implementación de las normativas, es destacable que el posicionamiento del poder ejecutivo ha sido por demás variable en este proceso, condicionado por las líneas políticas de las gestiones a cargo. Durante el período de gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1995 // 1995-1999) el proceso de reforma legal aún se encontraba en un estado embrionario, con algunas reuniones y trabajos por comisiones signados por un doble movimiento de: a) fomento de avance en comisión y b) frenos en la cámara legislativa. Así, este período mantuvo un perfil ambivalente entre el avance en aquellos marcos normativos que se suponían deseables y esperables para los organismos internacionales y ámbitos académicos, pero con una estricta limitación en cuanto a las posibilidades de traducir esos movimientos en cuerpos normativos. Lejos del avance en la ley nacional y de la "mediatización" de la temática, aún la condición jurídica de la infancia no formaba parte sustancial de la agenda de gobierno provincial:

"Hubo un doble mensaje desde gobernación: a nosotros a trabajar, y a hacer esto, y "Si, que salga, que salga", y al jefe de la bancada "Esto no sale" (...) yo iba a las comisiones, para explicar más o menos... y ahí es adonde "Bueno, pero hay que ver qué dice... qué quiere el ejecutivo", me dice uno de los diputados. "No, no, esto es resultado de una comisión integrada del consejo del menor, trabajamos juntos, ¡esto es así!" "Y bueno, hay que ver". O sea, hubo una cosa como de "hay que ver, no es tan así", y yo estoy seguro que si Duhalde en ese momento le hubiese dicho a su gente que salía, salía" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

El siguiente mandato, breve en tiempo pero correspondiente a la sanción de la Ley 12.067, es el del Gobernador Ruckauf, quien asume desde diciembre de 1999 hasta su renuncia, en enero de 2002, inmediatamente después del estallido de la crisis social, política y económica de fines del año 2001. Durante ese mandato, el organismo técnico (denominado por entonces "Consejo Provincial del Menor") estuvo a cargo de María Laura Leguizamón desde 1999 hasta mediados del año 2000, cuando se realiza la intervención del organismo, hasta fines del año 2001. La intervención estuvo a cargo de Irma Lima, ex jueza de menores, conocida por su perfil "mediático". Durante la gestión de la Dra.

Lima -que fue la "gran impulsora mediática"- se avanzó en la sanción de la ley de infancia, hecho que quedó asociado a su figura en la memoria de todos los actores que han sido consultados:

"En el gobierno de Ruckauf ya empieza a tomar más cuerpo el tema, pero porque se empieza a instalar mediáticamente. Sobre todo con el perfil que él instalaba en la provincia en la impronta de línea dura, y por supuesto este tema se empieza a agravar. En la desesperación que tuvo Ruckauf llama a una jueza que en ese momento parecía garantista, quiero decir tomó un discurso, pero por lo mediática que era, Irma Lima, Bueno esto salió bien pero lo que si trajo como consecuencia fue, también es cierto, agravar... detrás de cada patio de comisaría se ponían chicos, que fue lo que detonó que yo la tuve que denunciar. Lo cierto era que para los fines de la ley era la persona que la podía hacer (...) "Entonces yo decía "¿Pero entonces es sensato que sigamos peleando por la ley?" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"Ahí era Irma Lima que estaba en ese Consejo del Menor. Impresentable, muy mediática. Impresentable pero salieron las leyes. El problema del Consejo es que antes estuvo muchos años en manos de diputados. El consejo era un lugar difícil. Muchos no sabían nada del tema" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

Esta gestión tuvo, tal como lo expresan los relatos citados, un carácter bifronte: por un lado impulsa y logra la sanción de una ley de infancia acorde a los estándares de derechos "deseables" (en la escandalosa sesión que tuvo por protagonista a la Dra. Lima -al respecto ver apartado sobre sesión de ley 12.607 en capítulo 3-) y por otra parte durante la misma se recrudecieron las condiciones materiales de detención de los adolescentes en comisarías y la línea "dura" del gobernador, célebre por sus declaraciones de "hay que meter bala a los delincuentes", así como las denuncias internacionales sobre violación de derechos humanos sobre personas menores de edad en la PBA. En síntesis: este período de gestión "bifronte" exhibe con claridad lo que he dado en llamar "el fetichismo de los derechos del niño", suerte de ilusión óptica que se depositaria en la adjudicación de garantías a la vez que permitiría que se sancione una ley que por su complejidad y nivel de transformación requeriría acuerdos institucionales, recursos financieros estipulados y un programa de implementación operativa que no existían[79]. En simultáneo a la sanción de una ley técnicamente de avanzada en la garantía de derechos, este período se destaca por el agravamiento y profundización de la violación de los derechos humanos de los menores de edad capturados por las mallas de la justicia, tal como puede rastrearse en los informes anuales del CELS, entre otros. Ello supone dos lecturas: por un lado una particular configuración de fuerzas entre una línea de "gobernación manodurista" que se servía simbólica y políticamente en incorporar figuras que atenuaran la crítica de sus detractores y, por otra parte, la confluencia y coagulación de éste fenómeno con las expectativas de los operadores académicos

[79] *"Lo importante es que, como en el caso de los mitos, estos discursos fundan actitudes morales, y justifican discursos normativos. Al tiempo que descalifican otros. Los mitos enseñan. Transmiten formas de ser, pero más de deber ser (...) El derecho moderno está plagado de mitos"* (Correas, 1997: 24)

(juristas, activistas intelectuales y de organizaciones) que impulsaron su sanción, sin contar con la fuerza política y la base de consenso social e institucional suficiente para evitar el inmediato derrumbe del corpus normativo sancionado[80].

En el siguiente período, el análisis del actor "poder ejecutivo" es el correspondiente a la gestión de Felipe Solá en la gobernación (2002 - 2007) y bajo la conducción de la Dra. Cristina Tabolaro en el OTA. Desde la perspectiva de los entrevistados, el gobernador Solá se caracterizó por un bajo perfil público en materia de infancia, y un margen de maniobra amplio para sus funcionarios del área. En efecto, si bien la Dra. Tabolaro no tuvo gran protagonismo mediático, es recordada por los actores entrevistados como una funcionaria que trabajó fuertemente en esta dirección. En términos de los actores, esta funcionaria fue quién "impulsó la implementación de la reforma":

"Tabolaro, también trabajó mucho en la reforma. Es una de las que movilizó mucho (...) había una voluntad política desde el ejecutivo, o al menos lo había desde la subsecretaría. Porque eso era notorio, ella integrando el foro, reuniéndose con los jueces... era fuerte la presión, por eso yo creo que la corte tuvo que analizar la cuestión jurídica pero también esta presión social" (Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo de DDHH)

El personaje del poder ejecutivo que fue mediáticamente influyente en el debate durante el período intermedio entre la ley 12.607 y 13.298 fue el Dr. Juan Pablo Cafiero, quien luego de ocupar la cartera de seguridad asumió funciones en el Ministerio de Desarrollo Humano. Desde ese cargo Cafiero resultó para los referentes consultados un importante activista en pro de la implementación legislativa:

"Con Cafiero en Desarrollo, y con diputados y senadores en la legislatura, ya sea de la oposición, y algunos del oficialismo, esta coalición, fue inquebrantable" (Entrevista 8 - Empleado del organismo técnico - Sindicalista - Ong)

"Con Cafiero la adecuación que se promovía desde la legislatura estuvo dada. No al 100%, me atrevería a decirte que había una alianza, en la cual era política de gobernación apoyar esto. Que hoy es uno de los déficits grandes que tenemos para seguir adelante" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

"Cafiero es el autor de la 13.298, como para decir: algo tiene que quedar consolidado de todo este esfuerzo. Y es el vicejefe de gabinete de ministros que desde nación promueve la 12.607. O sea, es la misma figura en dos momentos y escenarios distintos, desde dos niveles de institucionalidad, favorece la instalación del sistema en la provincia. Es obra de él, es el logro político" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong).

"Cafiero necesitaba un tema, y esto te lo digo políticamente, un tema donde él aparezca como protagonista, y dio una cruzada personal con el poder político también, porque no tenía otra. Era una persona que dentro de lo que es el sistema progresista es respetada, entonces ahí operan los gremios a empezar estar difusos con lo duros, y todos empiezan en una especie de negociación" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

[80] Sobre el análisis de este mismo proceso, Chavanneau concluye que: *"Cuando no hay acuerdos políticos, ni construcción de conocimiento, ni estudio de factibilidad técnica para que esos roles nuevos puedan ejercerse, (...) se consolida una alianza donde mejores leyes pueden convertirse en buenas intenciones"* (2008: 207)

Aún con diferentes lecturas sobre lo "genuino" del interés, lo cierto es que todos los actores consultados coinciden en que este período cronológico, avanza en la conformación de la nueva ley a través del establecimiento de alianzas estratégicas con sindicatos, organizaciones y académicos (aspecto que careció la gestión anterior y la génesis de la ley 12.607) dotó al período de transición entre la ley 12.607 y la 13.298 de un rol proactivo en cuanto al poder ejecutivo. La última etapa de dicha gestión, la he dado en llamar "la impronta reglamentista" ya que avanza en la reglamentación de aquellos aspectos técnicos que debieron ser cedidos, como paradójica condición de posibilidad-imposibilidad, para la sanción e inmediata suspensión de la ley 13.298.

"Nosotros todos los años, hicimos encuentros provinciales y nacionales con diputados, senadores, intelectuales, toda clase de profesionales, de dirigentes, de donde sea, y ayudó muchísimo, donde fijábamos posturas, de que la ley había que empezar a implementarla. Y desde el poder... Cafiero empezó a laburarla, aunque todavía no estuviera. Y municipios como, por ejemplo, La Matanza, y como Morón, también empezaron a laburarla, aunque la ley estaba suspendida" (Entrevista 7 - Periodista - Militante de Movimiento Social)

Finalmente, la subsiguiente gestión del poder ejecutivo comenzará una vez ya vigente la ley 13.298, es decir, ya en la gestión del actual Gobernador Daniel Scioli, que se caracterizó por la retracción en los avances efectuados por la gestión anterior (al respecto ver capítulo 6).

En síntesis, durante el período analizado el poder ejecutivo asume posiciones divergentes en cada gobernación, que marcan distintas cadencias y configuraciones de fuerzas en el proceso de reforma legal, siendo el período 1999-2002 de fuertes contradicciones y fetichización de los derechos, y el segundo (2003-2007) de una construcción de alianzas y estrategias de avance que, sin embargo, fueron condicionadas por una débil voluntad de asignación de recursos financieros que doten de institucionalidad los nuevos marcos legales, posibilitando así su prorrogación y finalmente su puesta en marcha bajo precarias condiciones materiales e institucionales.

En los próximos dos capítulos, se analizará en detalle los movimientos del campo analizado en relación a las normativas para cada período (2000-2004 / 2005-2007).

CAPÍTULO 3 - PRIMER PERÍODO DEL PROCESO DE REFORMA LEGISLATIVA (2000-2004)

Período previo a la sanción de la ley 12.607

El principal antecedente formal de intento de cambio legislativo fue un proyecto de ley presentado en 1993 por el senador Bertoncello (expediente E31-93/94), que fue archivado en el año 1995. No obstante, la "gestación" de la nueva normativa adquirió mayor visibilidad a partir de la última mitad de la década del `90. Como preludio, la ratificación de Argentina sobre la CDN en 1990 propició la masificación de la difusión sobre este encuadre a manos de los organismos internacionales, principalmente UNICEF. Por entonces se creó a nivel local un Comité de seguimiento de la CDN, presidido por Estela de Carlotto, del cual se desprenderían luego algunas organizaciones que conformaron el Colectivo por los Derechos de la Infancia y posteriormente el Foro Provincial por los Derechos del Niño, ambos actores claves dentro del "movimiento por los derechos del niño". El Colectivo por los Derechos de la Infancia agrupaba varias organizaciones que se desvincularon de los lineamientos de UNICEF y presentaron en el año 2000 un informe ante la CIDH, independiente del presentado por el estado argentino, donde se denunciaba el agravamiento de la condición de la infancia en el país y la falta de información sobre el despliegue y funcionamiento de los programas, denunciado que el estado nacional solo se limitaba a enunciar las normativas y doctrina jurídica:

"El estado argentino presentaba un informe internacional post menemismo pésimo. Las recomendaciones que hace el comité de Ginebra a la Argentina las hace en base a nuestro informe" (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

En "La niñez ajusticiada", Daroqui y Guemureman explicaban: *"en la provincia (...) se encuentran en "discusión" legislativa diferentes sectores, representantes de bloques partidarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones representativas (como colegio de abogados, de Magistratura, etc.) desde hace al menos 6 años para reforma las leyes (...) Esta "discusión", además de no haber promovido un debate hacia la comunidad toda, lo cual bien podría justificar el retraso temporal en la sanción de la nueva ley, no se da a conocer públicamente en cuanto cuales son los términos políticos,*

ideológicos y hasta económicos en los que se plantea, ni los puntos de divergencia o de convergencia de los diferentes proyectos" (2001a: 25)

Para esos años, la presión internacional adquiere relevancia por vía de las recomendaciones internacionales pero también en el financiamiento y fomento a los técnicos jurídicos que darían el debate académico local, en el cuál se pondría un énfasis especial sobre los cambios legislativos:

"... en ese momento la discusión era sobre DDHH, si, pero lo que más interesaba era una reforma legislativa que se adecue a la normativa internacional. Para mí era un tema de discusión ya desde ese momento, porque yo no creía en que una legislación era lo que no se va a cambiar la cultura, lo que sí entendía es que era la forma de ir aboliendo, o por lo menos ir permeando el escenario para que los operadores o todos nos vayamos consustanciado con el tema, que mucho tenía que ver con los semántico...(...) A partir del 95 que se empiezan a ver algunos legisladores que están interesados por el tema... no es que tuvieran ni siquiera experticidad en el tema ni nada, sobre esa inquietud. Quiero decir, en algún momento vas a ver que las reformas tenían que ver con división de temas" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"Un primer factor político es el ultimátum que tenían dado nuestro país por el tema de no haber aggiornado la legislación a la convención y que a fin del año pasado iba a ser pasible de ser sancionado internacionalmente (...) era quedar otra vez en el filo del cuchillo. Iba a estar muy mal visto porque aparte en Latinoamérica hubo muchos países, especialmente de Centroamérica, que ya habían adaptado legislación, y entonces nosotros quedábamos como muy retrasados. Eso fue definitorio de que la ley entrara en vigencia en las condiciones en las que entró" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un tribunal de menores).

Así, el período previo a la sanción de las primeras leyes exhibe un importante perfil técnico jurídico que se visualizará en el primer período del proceso legislativo (2000-2004):

"El discurso si hoy lo ves en perspectiva te querés morir, pero porque realmente era reproducir algunas de las cosas más emblemáticas de la convención, y vaciártela absolutamente de contenido cuando te pasaban a decir cuál era el sistema, no lo cambiaban en absoluto" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

Otros entrevistados, desde las organizaciones de base recuerdan la gestación "previa":

"Ahí empieza quizás fuertemente...veníamos remando, como te dije, con estas organizaciones, y desde ATE haciendo encuentros sobre temas de niñez, jornadas, donde se invitaba a trabajadores y organizaciones" (Entrevista 8 - Empleado del organismo técnico - Sindicalista - Ong)

Desde los diversos puntos de vista, los actores expresan la gestación de un escenario que comienza a construirse varios años antes de la sanción de la ley; referencias que también expresan de algún modo las estrategias de apropiación del sentido y el protagonismo de la "conquista" de nuevas leyes progresistas en materia de infancia. Esta reflexión resulta pertinente para poner de manifiesto que la reconstrucción histórica del proceso de reforma legal e institucional, que desde una perspectiva sociológica he intentado analizar como objeto de estudio, dista de pretender hallar "la verdad" o de descubrir "la versión fiel de los hechos". Lejos de dicha pretensión, este recorrido apuesta a articular

diversas fuentes, poner en juego discursos, representaciones y modos diversos en que los actores protagonistas comprenden y significan el proceso, a la vez que adicionar una línea interpretativa propia sobre el mismo: *"La incertidumbre institucional, que es el resultado no solo de la crisis del welfare, sino también del modo en que esta crisis es interpretada por los actores institucionales y sociales, es un rico campo para la investigación del significado y la dirección de las políticas contemporáneas de control social. Pero esta incertidumbre institucional puede ser atrapada solo si nos libramos de redes dicotómicas y usamos, en cambio, modelos que nos permitan ver las conexiones (y, en consecuencia los conflictos) entre las diferentes instituciones y agencias"* (Pitch, 2003: 63)

Por eso, es esta solo una de las posibles formas de construir y narrar el período, que se adscribe a la línea teórica interpretativa de los autores citados, a la vez que propone una lectura sobre un proceso complejo y multilineal que, claro está, es solo una de las lecturas posibles, sin pretender rango de verdad en términos epistemo-positivistas[81].

Contexto nacional e importancia de la Provincia de Buenos Aires

En el relato de los actores entrevistados, para explicar el proceso provincial asumió especial énfasis la referencia a la ley nacional (26.061) y a la representatividad cualitativa y cuantitativa de la PBA dentro del contexto nacional. Respecto del primer punto, y rememorando la sanción de la ley nacional de infancia del año 2005 (acto legislativo atravesado por la lógica de la transacción parlamentaria electoralista de la contienda nacional), una de sus impulsoras señalaba que en el marco de la disputa por la elección de senadores entre las dos figuras femeninas del partido justicialista, Cristina Kirchner y Chiche Duhalde (que asimismo proyectaban la disputa entre sus esposos, dos figuras fuertes y enfrentadas del peronismo en ese momento) contribuyó a "sacar" la ley. Esta referencia resulta ineludible para comprender el proceso de la provincia no como una "anomalía institucional" sino como parte de una lógica de producción normativa que excede los limites provinciales y exige consecuentemente a revisar estos procesos en una clave aun más compleja que el mero "avance" de las leyes acordes al paradigma internacional:

[81] Para Kuhn, bajo el modelo del paradigma, la ciencia normal consiste en la *"resolución de acertijos"*. Retomando esta idea Hacking dice: *"La ciencia normal, es triste decirlo, no tiene como objetivo la confirmación, la verificación, la falsación o la tarea de proponer conjeturas y refutaciones. Lo que si hace, por otra parte, es acumular constructivamente un cuerpo de conocimientos y conceptos en dominios particulares"* (Hacking, 1996: 26)

"Yo necesitaba que en diputados se aprobara lo que venía del senado sin reformas, se le terminaba el tiempo electoral, ya no iba a haber más sesiones, y entonces pudimos convencer a Chiche Duhalde de que mejor que en diputados saliera la ley, porque para su campaña necesitaba que saliera. "Pero así no me gusta, es un error..." nos decía, "Si no van a decir, -le decíamos-, que por tu culpa no salió la ley..." Bueno, era por eso, porque la coyuntura política daba a ver quién tenía protagonismo y vendía que había sacado la ley de infancia, de las dos candidatas del PJ, y ahí salió la ley nacional" (Entrevista 2 - Abogada - Representante de Ong)

Todos los entrevistados han tenido vinculación tanto con el proceso nacional como con el provincial, en diferentes medidas y roles, no obstante, la lectura sobre el avance de la normativa nacional siempre aparece vinculada al avance de la provincial:

"La 26 mil para la PBA fue fundante, de lo contrario nos hubiéramos visto impedidos, tengo dudas si hubiéramos logrado la vigencia de nuestra ley" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong).

"Pero es importante que haya salido primero la de la PBA y después la nacional. Porque que haya salido la de la provincia también le dió impulso a que saliera la nacional. Y después nos ayudó que saliera la nacional a que se pudiera destrabar lo de la provincia" (Entrevista 7 - Periodista - Militante de Movimiento Social).

En el segundo orden mencionado ut supra, acerca de la importancia de la PBA[82], los actores entrevistados coinciden en que lo que ocurría a nivel provincial *"está hablando de cómo se posiciona el país entero"* (Entrevista 2 - Abogada - Representante de Ong). Tanto los actores consultados que se inscriben dentro del campo "defensivo" de la ley de patronato como del campo "ofensivo", coinciden en señalar el colapso e inviabilidad de la atención a la demanda del sistema de tutela judicial de la ley 10.067 en el contexto social y económico de las últimas décadas (al respecto ver grafico 1 en capítulo 2). Ello complejiza la lectura por que, claro está, ningún actor consideraba que el sistema "funcionara bien", sino que las divergencias anclaban en cuestiones de poderes institucionales y análisis de viabilidad. Un extracto de entrevista resulta ilustrativo:

"El patronato no cae por un gran cambio de mentalidad, cae esencialmente por la imposibilidad de darle una respuesta a una sociedad que había cambiado profundamente, y cuya problemática central no es del derecho, ni puede ser normativa. Frente a una caída abrupta, de masificación de la pobreza, era ilógico pensar el sistema de patronato en términos institucionales. Porque no lo podíamos bancar, no lo podíamos sostener" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

[82] Según el Censo Nacional 2001, la población de la PBAs representa el 38,1% del total del país (Fuente: INDEC, 2001). En el rango de 15- 19 años se registran 1.169.647 jóvenes. Para más datos ver el capítulo 5 sobre estadísticas.

Pasos previos a la reforma en la provincia

Si bien desde 1999 existieron comisiones de trabajo interinstitucionales para fomentar la sanción de la nueva ley, en este período resulta notable el carácter bifronte del discurso del poder ejecutivo, primero en manos del gobernados Duhalde y luego de Ruckauf, emblemático representante de las políticas de mano dura y tolerancia cero:

"Previo a la 12.607, en el 99 se trabajó durante varios meses, y se llega a un proyecto, se hacen retoques, y se llega a algún acuerdo. Tenia mucho consenso, sin embargo se traba en diputado, con mayoría justicialista, que respondía al gobernador. Hubo un doble mensaje desde gobernación: a nosotros a trabajar, y a hacer esto, y "Si, que salga, que salga", y al jefe de la bancada "Esto no sale". (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

El discurso del poder ejecutivo provincial, por entonces se veía condicionado por la creciente "mediatización" de las temáticas de infancia, a la vez que por la presión de los organismos internacionales que avanzan en la articulación de estrategias locales con fundaciones, expertos en doctrina jurídica y algunas organizaciones sociales. En ese contexto de pre-crisis 2001 y agravamiento masivo de las condiciones de vida de la población, la gestión de Ruckauf asigna como interventora del Consejo del Menor a Irma Lima[83]. En el juego político provincial, el nombramiento de este perfil de funcionaria "mediática" resultó una clave para el cumplimiento de las expectativas de algunos sectores "pro-derechos del niño", a la vez que intentaba descomprimir las críticas al gobernador sobre sus políticas de mano dura y tolerancia cero:

"Hubo cuestiones de presión política desde el ejecutivo provincial... también el consejo del menor va ejerciendo presión, era un organismo que no estaba dando respuestas y empezó a ingresar en toda una cuestión de intervenciones. Entonces había toda una presión social respecto de la incapacidad de la provincia de dar respuesta a los problemas de la niñez" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

En cuanto a los aspectos del sistema penal y la violación de los derechos humanos de los más jóvenes, el 20 de Septiembre del año 2000 la SCJPBA emitió la Acordada 2964 en la que se crea el Registro de Denuncias de Malos Tratos, dependencia que centralizará este tipo de denuncias sobre la agencia

[83] El 2 de Junio del año 2000 La Nación titulaba: *"Colapso en el sistema de menores"*, días después, el 8 de junio, un nuevo titular informará: *"La Jueza Irma Lima irá al Consejo del Menor"*. Este movimiento se realiza luego de la denuncia por las infrahumanas condiciones de alojamiento de niños internados en el Hogar asistencial Jesús de Nazareth. Hacia mediados de 2002 comenzó la difusión mediática de proceso judicial contra el Cura Grassi (actualmente condenado en libertad) por abuso sexual ejercido hacia los menores de edad a su cargo en la Fundación "Felices los Niños" que dirigía y tenia convenio con el Consejo del Menor para la internación judicial de niños.

policial y las instituciones de encierro[84]. El 24 de Octubre de 2001 se emite la Acordada 3012 en el mismo sentido.

Primer período (2000-2004): Inicio y fin de la 12.607, la "ley que no pudo ser".

> *"Es necesario hacer también la otra lectura de los actos judiciales. Aquella que abarca la historia externa de los procesos y la crítica política de los argumentos expuestos y de las razones ocultas" - Abramovich (1992: 3)*

> *"Creación de derecho es creación de poder, y en tal medida un acto de inmediata manifestación de violencia. Justicia es el principio de toda finalidad divina, poder, el principio de todo derecho mítico" - Benjamin (1991: 15)*

Durante las últimas horas del acalorado 29 de Diciembre de 2000, la legislatura bonaerense sanciona por unanimidad la Ley 12.607 de "Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven", promulgada el 12 de enero de 2001. Esta norma estipulaba, tal como describe Villegas (2005): a) La creación de un sistema de órganos provinciales y municipales destinados a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (Art. 1 a 12) y la conformación de un Fuero judicial de niños y jóvenes; b) Los órganos administrativos facultados para proteger y garantizar derechos amenazados o vulnerados en niños (especialmente por carencias materiales), de forma no judicial; c) Se establecían medidas de protección (Art. 47 al 53); d) Se crearían Juzgados diferenciados para competencias Civiles (Art.63 al 70) y Penales; e) La Justicia solo podría intervenir, conforme a derecho, cuando hubiese conflicto de derechos; f) Se establecía el pleno derecho de las garantías procesales vigentes para los mayores, más los adicionales específicos para jóvenes y niños; g) Se establecían una serie de medidas judiciales alternativas a la privación de libertad; h) Se definían los siguientes roles para la justicia (Art. 85 al 148): Fiscal (instruye), Juez de Garantías (controla el procedimiento, Juez Penal Juvenil (sentencia), Defensor del Niño y el Joven (representa al acusado), Fiscal del Niño y el Joven.

El cambio sustancial de dicha norma se hallaba en cuanto confería la responsabilidad de la protección integral de la infancia al gobierno provincial y municipal, a través de la formulación y ejecución de políticas públicas activas que garanticen derechos, evitando la judicialización de cuestiones de índole social-asistencial. Estas políticas, además de diferenciar problemáticas, debían ser coordinadas e

[84] Este será disuelto sin argumentos en 2007, paradójicamente, con la entrada en vigencia de la nueva ley de infancia.

integradas con las organizaciones de la sociedad civil, en orientación a la descentralización e interagencialidad (redes intersectoriales y diferentes niveles de gobierno)[85].

La transcripción del Diario de Sesiones[86] indica que en la cámara estuvieron presentes 89 diputados provinciales sobre un total de 92 designados (3 ausentes).

En el Sumario se apuntaron 41 puntos de tratamiento, entre los cuáles figuran, en el orden 15 y 16, la sanción "sobre tablas" de la ley impositiva para el ejercicio 2001 y la aprobación sobre tablas, con modificaciones, del proyecto de ley de presupuesto de la administración pública de la provincia para el año 2001. El punto siguiente del sumario (17) refiere a la: *"Aprobación de la moción formulada por la señora diputada Banzas de Moreau (radical por la Alianza) de apartarse del reglamento para considerar el punto 11 del orden del día"*. El punto subsiguiente, en orden 18 del sumario, es el de: *"Aprobación, con modificaciones, del proyecto de ley de la señora diputada Banzas y otros, de Protección Integral de los Derechos del Niño, la Niña y el Joven (Ley de Minoridad)".*

En el diario de sesiones, el debate de la futura ley 12.607 -"la ley que no fue"- ocupará escasas 3 hojas (sobre un total de 488) y se tratará luego del controvertido tratamiento del presupuesto general e impositivo, que fue tardíamente presentado y a expresión de uno de los legisladores presentes: *"A mi criterio, los números de este presupuesto están dibujados y nos dan la pauta de cómo piensa el señor gobernador y de cuáles áreas le interesan más, pues les da prioridad, y cuáles menos (...) De lo expuesto se desprende que el déficit provincial para el próximo ejercicio ascenderá a 1.428 millones de pesos y que el presente presupuesto está lejos de contener los criterios de austeridad y prudencia que exige el estado recesivo de la economía actual."* (Intervención de la Diputada Abobbati, bloque socialista, p. 9062). El presupuesto tratado esa noche fue duramente criticado por la oposición al gobierno provincial en cuanto generaba una masa de gastos de personal que -según éstos aducen- sería plafón político de la gobernación durante el siguiente año electoral. A continuación del profuso debate presupuestario, atravesado por la tensión entre justicialismo y radicalismo, es decir, entre Ruckauf y el gobierno de la Alianza, se vota casi desconectado del punto anterior la fallida ley 12.607, que

[85] Las políticas sociales, antes que un dato dado de la realidad normativa o administrativa, son el resultado de relaciones múltiples entre las clases hegemónicas, el estado y las clases subalternas, en tanto mecanismos de articulación de procesos políticos como económicos. En este sentido son depositarias de una dualidad contradictoria: reparan y redistribuyen pero al mismo tiempo legitiman el orden social y controlan eventuales crisis sociales y económicas. Son un proceso de demanda-lucha-negociación-otorgamiento de diferentes actores (Pastorini, 1997)

[86] Diario de sesiones de la cámara de diputados de la Provincia de Buenos Aires- 3era sesión extraordinaria - Período 128 - La Plata, 28 de diciembre de 2000, 23ª Reunión.

justamente conllevaba (sin plazos de aplicación, que por omisión se constituye en el octavo día hábil luego de la sanción de una ley) uno de los mas importantes cambios de estructura institucional y recursos humanos en materia de intervención estatal. En este contexto, el diario de sesiones registra la sanción de la normativa:

17 – MOCION PARA APARTARSE DEL REGLAMENTO
"Sra. Banzas - Pido la palabra
Señor presidente: es para mocionar que nos apartemos del reglamento (...) a efectos de tratar seguidamente el punto 11 del orden del día.
Sr. Presidente: Se va a votar la moción formulada por la señora diputada Banzas.
Sr. Secretario: Aprobado por más de dos tercios
Sr. Presidente: En consideración el punto 11 del orden del día

18 - PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, LA NIÑA Y EL JOVEN (LEY DE MINORIDAD)
Texto completo de la norma firmado por los diputados Banzas, Garivoto, San Pedro, Piemonte, Suárez, Rodríguez González, Tunessi, Paz, Ferrari y López.

Sr. Presidente: Se va a votar la constitución de la Cámara en comisión para producir el despacho pertinente.
Sr. Secretario: Aprobado
Sr. Presidente: Por secretaría se dará lectura del despacho.

Texto del proyecto de ley

(Diario de sesiones, 28/12/00 - pp.9063-9118)

Luego de la lectura del proyecto, la diputada Banzas vuelve a pedir la palabra (p.9118) y sostiene:

"Señor presidente: esta noche la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires saldará una deuda que la política tiene con los niños y los jóvenes, deuda que se inició en 1919, cuando se sancionó la ley Agote, que permitió durante todo este siglo que los jueces pudieran disponer libremente de los jóvenes y los menores de edad, sin que éstos tengan ninguno de los derechos y garantías que por lo menos gozaban los restantes ciudadanos de la Nación Argentina" (pp.9118)

Y continúa:

"Paralelamente a esta libre disposición de los jueces, el resto de la política, de la clase gobernante -sean radicales o peronistas o las dictaduras que supimos conseguir- le daba a esos jueces la solución alternativa de internarlos en los institutos de menores. Una sola estadística actual alcanza: el 70 por ciento de los chicos que ingresan a un instituto de menores lo hace por causas asistenciales, es decir, por ser pobres, y el 80 por ciento de los jóvenes que ingresan a los institutos penales son egresados de los institutos de menores. Hemos creado verdaderas universidades de la criminalidad y la degradación" (pp.9118)

Articulando curiosamente el espíritu de la ley con el debate del presupuesto agrega:

"Ya que estuvimos hablando y votando el presupuesto, debe destacarse que cada chico internado en un instituto de menores le cuesta al Estado un promedio de 2.500 pesos por mes. Es decir, 2.500 pesos por mes para destruirlo y transformarlo en un marginal definitivo de esta sociedad" (pp. 9118).

De allí deduce que:

"Afortunadamente, esta noche vamos una ley que cambia el paradigma de manera absoluta, por que el chico pasa a ser, en primer lugar, sujeto de derecho como el resto de los ciudadanos ya que a partir de ahora, va a tener todos los derechos procesales, todo el derecho de garantía de defensa en juicio y toda la garantía de enfrentarse a la ley con los mismos derechos, reitero, que el ciudadano común de la República" (pp.9118).

A continuación sigue la transcripción del proyecto, y el cierre de debate sobre este punto:

"Sr. Secretario: Aprobado. Sin observaciones, se votan y se aprueban en particular los artículos 1 al 207 del despacho de la Cámara constituida en comisión.

Sr. Presidente: Aprobado en general y en particular, con modificaciones, se comunicará al honorable Senado (Aplausos)". (pp.9127).

Así, la ley 12.607 se trata sin debate parlamentario ni planeamiento en cuanto a las nuevas instituciones que debían comenzar a regir al octavo día hábil luego de la sesión, esgrimiendo como únicos fundamentos los de su propia impulsora, suerte de *discurso épico y trascendental* sobre los beneficios -casi en abstracto- que la nueva norma comportaría para los jóvenes.

Un asesor de la legislatura que trabajó activamente en el proyecto de ley recuerda los momentos previos a la sanción durante esa noche:

"Era como estar atrincherado esperando, y en un momento digo "No sale, la ley no sale", entonces yo la llamó a Lima y le digo "Mirá, la ley no sale, si te prometieron que sale... van a votar primero el presupuesto, no sale". Lima se presenta en muy malas condiciones, porque te imaginas era cena de fin de año, hicieron un cuarto intermedio, la ley no estaba en el orden del día. Bueno, se ve que ahí hubo... a partir del llamado telefónico hubo un montón de movimientos, y se impone que se ingrese al orden del día y que se vote sin discusión. Esto fue un acuerdo político. Irma Lima estaba en muy malas condiciones, el presidente de la cámara, que era Corvatta ya en ese momento, le decía "Voy a llamar a..." ¿cómo se llama?, Alcohólicos Anónimos... porque venía de celebrar ella, es cierto que estaba borracha... no se podía sostener...Bueno, en esas condiciones salió la ley, algunos celebraron, yo la verdad que dije "No hay nada que celebrar" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"Ley 12.607 no tenía plazos de aplicación. Entonces empezó a regir automáticamente y no estaban creados los órganos. Por ejemplo en el fuero penal no estaban creados los cargos, ni asignadas las competencias para que los fiscales acusaran. Todo el traspaso de la competencia asistencial era imposible en ocho días. La gente estaba paralizada, no sabía qué hacer, los asesores reclamaban que no sabían qué hacer. No había presupuesto asignado, y no había traspaso de fondos a los municipios. No podés implementar una reforma tan estructural de un día para otro". (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria)

No obstante, en el relato de los impulsores (actor ofensivo), se recuerda este proyecto como una "ley democrática", gestada entre "no políticos" y durante tres años de reuniones y debates, aunque sin la participación formal del poder judicial:

"No es un detalle menor. Yo nunca había pisado la legislatura, siempre pasé por la vereda. Y esta ley, que fue finalmente la 12.607, si hay alguna característica que tuvo, fue que mucha gente que nunca había pisado la legislatura (...) fue un conglomerado multifacético de gente suelta... que nos empezamos a reunir (...) la sensación fue que se abrió la legislatura" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

Otro entrevistado, que también participó de la redacción de esta ley, recuerda:

"La gran mentora de la 12.607 es la hoy difunta ex jueza Irma Lima, que era en ese momento subsecretaría de minoridad. Esa noche, en diciembre del 2000, dicen que no la van a tratar. Estábamos en la época de Ruckauf. El impedimento lo ponían algunos senadores de Ruckauf. Lo que ella hizo es un quilombo terrible en el senado, ¡pero terrible!, a las 23:30 de la noche, y les decía "Si no votan esto, me voy pateando puertas". Así, textual. Y se votó a las 12 de la noche...fue una sesión de escándalo. Ruckauf no quería quilombo, obviamente, ella era jueza, las gestiones anteriores la tuvieron a ella como gran precursora, o luchadora, contra el tratamiento de la infancia por parte del poder judicial" (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

Según algunos relatos, la negociación de la funcionaria con el gobernador fue en base al ofrecimiento de su renuncia al cargo. Este particular modo de gestar una reforma legal e institucional de tal magnitud, sumado al escándalo que realizó -bajo estado etílico- la interventora del Consejo en el recinto, terminó de desvirtuar para los impulsores del proyecto el proceso previo de la misma:

"Quedo esa ley teñida de esa estrepitosa y bochornosa sesión donde fue aprobada, qué tiñó toda la ley. Horrible. Horrible como fue sancionada. Fue bochornoso porque esa fue la partida de nacimiento de una ley que en vez de... en el imaginario colectivo quedó como un vaho etílico lo que era una lucha militante de tres años" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

Asimismo, la sanción de esta ley tuvo otra funcionalidad política:

"Si vos ves los temas que se van tratando en el orden del día también necesitas que haya temas sensibles. Tenía que ver con una estrategia de que dentro de lo que se tenía que tratar, de cosas muy mezquinas como el aumento de la dieta de ellos, el presupuesto, que se le baja a la educación... Claro, que sea algo que tuviera prensa" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

Otros entrevistados agregan:

"No estaba dispuesta la aprobación. Se pensó que no se iba a conseguir ese año; sorprendió la aprobación, no sorprendió la suspensión" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

"La ley no era la ley que quería el ejecutivo. Obviamente no lo era (...) por ese alumbramiento tan bochornoso, todo el mundo quería despegarse de la ley. Aún los propios que la habían sancionado. Salió por unanimidad, eso es increíble." (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

El día después: inmediata suspensión de la ley 12.607

Los días de la ley 12.607 estuvieron contados. La notable carencia de pre-acuerdos políticos e institucionales para su sanción, así como el peculiar impulso final desarrollado en la sesión por la entonces interventora del Consejo del Menor terminaron por bloquearla inmediatamente:

"En el poder judicial esto no terminó de acordarse políticamente. Lo que le faltó a esa ley es acuerdo político a todo nivel. A todo nivel" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong).

Varios de los impulsores de la ley reconocen la falta de consenso sobre el proyecto, adjudicando su fracaso a "resistencias institucionales":

"La 12.607 fracasó porque las instituciones no estaban preparadas para resistir un cambio de tal magnitud. La provincia, la gente, los jueces, los asesores, digamos todos los poderes, como que si o si necesitaban digerir el tema este de la convención un poco más... No tenía consenso del poder judicial. La presión que De la Cruz recibió de los asesores de menores, y de los jueces de menores!" (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

"Había mucha presión para que esto no se ponga en marcha" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"Cuando se sanciona la ley 12.067 hubo una gran resistencia de parte tanto de la propia legislatura como del poder ejecutivo y del poder judicial. Fue una resistencia enorme, entonces estuvo suspendida" (Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo de DDHH)

En algunos relatos se exhibe un discurso de fetichización de la ley, que invisibiliza su gestación y la volátil coyuntura en la que se sanciona. No obstante, desde otro punto de vista, un militante de un movimiento social por derechos del niño lo analiza de otro modo:

"No es que los legisladores de repente la aprobaron, hubo lobby previo para que la aprobaran. Pero ese lobby no tuvo la suficiente fuerza porque las organizaciones que se juntaron para que se aprobara la ley se dispersaron. No hubo en ese momento una sociedad organizada y preparada para defenderla como había que defenderla. Eso fue lo que pasó, entonces se cayó la ley" (Entrevista 8 - Empleado del organismo técnico - Sindicalista - Ong)

Un funcionario del poder judicial, adscripto al frente "defensivo" explicaba:

"Se convirtió en ley por estas imprudencias de los legisladores, que votan cualquier cosa, ya ahí evidentemente no había alguien desde la justicia. Lima no tenia contrapeso" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

En cuanto a la escasa participación del poder judicial en el proceso de gestación de la ley, otro entrevistado sugería que:

"Siempre cada corporación terminaba cerrándose en su posición y nunca hubo una negociación. En el caso de la justicia, que podría decir "nosotros nos vemos afectados", un planteo serio hubiese sido decir "No vamos a aceptar ninguna reforma que no sea con nuestra participación, que se convoquen a personas que tengan conocimiento en esta materia." Nunca se dio... por eso te hablo también del fuero de menores devaluado, el propio poder judicial nunca le dio la entidad suficiente al tema de la reforma. Siempre se pensó, que la reforma nunca iba a llegar, desde una cosa de negación bastante patológica" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un tribunal de menores).

Ante la evidente falta de consenso con el poder judicial para esta normativa, el 12 de Febrero de 2001 el Consejo de Asesores de Menores e Incapaces eleva un informe, *"reunidos en sesión extraordinaria del consejo"* (Beloff, 2003) al Procurador[87], Dr. De la Cruz, donde planteaban sus inquietudes respecto de la nueva ley, específicamente: *"su profunda preocupación ante la reciente sanción de la ley 12.607 y manifestar su opinión en el sentido de que debía suspenderse su entrada en vigencia"* (citado en Beloff, 2003)[88].

La sanción de la 12.607 activó inmediatamente un fuerte "activismo judicial" de los sectores que se sentían avasallados por los cambios que la normativa imponía. Aún cuando podrían considerar secundariamente que no se encontraban las condiciones materiales para la implementación, en particular los asesores de incapaces y los jueces de menores se mostraban preocupados por las facultades históricas sobre materia asistencial de "menores" que desaparecerían con la nueva ley:

"La ley sale el 28 de diciembre, y en el poder judicial enero no existe, es un mes muerto, sin embargo acá no fue muerto, enero del 2001 fue de una ebullición en el poder judicial!. Se reunían los asesores de menores en la procuración... inmediatamente el 7 de febrero... ¡el 7 de febrero! O sea el quinto día hábil de que empezó el trabajo ya presentaron la demanda de inconstitucionalidad, de la ley de la democracia. Diciendo de todo, diciendo de las cosas más terribles que tenía la ley" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

De modo no previsto, confluyeron las preocupaciones del poder judicial con otro actor que consideraba inapropiada a la nueva normativa:

"Los municipios encuentran correspondencia en el poder judicial, que en esta resistencia encubierta, se apropia de lo no hecho por la provincia, en cuanto a ir proyectando la nueva institucionalidad de los municipios, entonces de pronto aparecía todo una generación de dispositivos locales, haciéndose cargo de la problemática de niñez y adolescencia, una institucionalidad que la provincia iba a acompañar, pero desde la supervisión, no desde la constitución, no desde la función propiamente dicha, como hoy reza la 13.298, y acá está la gran diferencia entre una y otra, y por lo tanto, bueno, aparece, la presión política de los municipios de no estar en capacidad de asumir la responsabilidad" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong).

Producto del descontento del poder judicial y de la presión de los municipios por no "recibir" la obligación de atender a las problemáticas sociales de los niños y niñas, máxime en el creciente contexto

[87] Es importante para la lectura sociopolítica señalar que la figura del procurador es designada por el Gobernador de la Provincia. En este caso, los dos procuradores actuantes en el proceso, tanto el Dr. De la Cruz como la Dra. Falbo, han sido designados por el Gobernador Duhalde. Al respecto: *"la interpretación estrictamente jurídica de las normas de organización de rango constitucional en las que el principio se articula requiere de una reflexión cultural previa, con la finalidad de situar al intérprete bien pertrechado de criterios axiológicos sobre la impostación y el sentido jurídico del principio en el Estado constitucional"* (García Roca, 2000: 43)

[88] *"las contribuciones de los operadores pueden ser leídas como indicativas de los intereses, de las visiones y de los problemas relativos a sus propias competencias diversas; e indicativos de los conflictos entre estas competencias"* (Pitch, 2003: 167).

de empobrecimiento y pauperización social, se activan los recursos de presión burocráticos y políticos de ambos sectores.

Así, la ley 12.607 solo 2 meses después de ser sancionada, puntualmente el 21 de Marzo de 2001, fue suspendida por una medida cautelar interpuesta por la SCBA en base al recurso de inconstitucionalidad que presentara el Procurador[89]. Básicamente, desde el Poder Judicial se argumentaban tres tipos de cuestiones: 1) La afección al principio de división de poderes[90], 2) La restricción al acceso a la justicia para los niños y 3) La subordinación al ejecutivo que emanaba de las funciones asignadas al Ministerio Público en esta nueva ley. Textualmente, en su pedido de inconstitucionalidad a la ley 12.607, el procurador argumentaba: "*El interés que nos mueve no es el de contradecir en general, sino la necesidad de recurrir a la última "ratio" del orden jurídico en cuanto se presenta en la especie la afectación institucional por las disposiciones atacadas"* (Conf. Doct. Causa I-1.553, "procuración general", Res. 11-II-92). En este marco, sostenía que: a) El Código Civil define como responsables de intervención promiscua al Ministerio Público en todo asunto de menores, con el fin de asegurar justicia (lo cual el procurador entendía que se hallaba en riesgo bajo los parámetros de la ley 12.607), b) Se alteran y desconocen las garantías constitucionales del orden federal, privando al Ministerio Público de la intervención en la protección de derechos de menores: *"la pretensión está llamada a visibilizar la actuación del Ministerio Público en todo lo que compete a la tutela de los menores e impedir la vigencia de normas que obstruyan su funcionamiento, y con ello el cumplimiento institucional llamado a satisfacer en nuestra organización social",* c) Consideró que esta ley afectaba el orden legalmente constituido del Procurador General para actuar como representante de los intereses sociales y "guardianes de la legalidad", según el marco constitucional y el Estado de Derecho: *"Como cabeza del Ministerio Público (...) me veo obligado a demandar contra los preceptos de la ley nro. 12.607 antes citados, por lesionar principios, garantías y derechos constitucionales (...) so pretexto de la "Protección Integral" de los niños y jóvenes de la Provincia de Bs. As., introduce un sistema atentatorio de los principios republicanos de gobierno materializados en las exclusivas y excluyentes competencias de cada uno de los poderes del Estado",* d) Cuestionó que la restitución de derechos pueda ser ejercida por el órgano ejecutivo: *"la ley subvierte estas competencias y sustrae la materia*

[89] El Procurador objetaba específicamente los artículos 1, 29, 31, 32, 33, 38 inc. D y e, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 70, 73, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 188, 189, 190, 191, 192.

[90] Al respecto de esta medida Beloff sostiene: *"probablemente Montesquieu se sentiría incómodo de ser invocado en apoyo de una posición que en la práctica reclama la vigencia de un sistema inquisitivo"* (2003: 81)

asistencial de la orbita del poder judicial atribuyendo a órganos administrativos el "restablecimiento" de los derechos de los menores frente a su "amenaza o violación", contrariando así la definición material del concepto de "determinación de los derechos" por parte del poder judicial y a la debida intervención del Ministerio Público, llamado por la ley de fondo a ejercer la representación de los incapaces en "todo" asunto que los involucre. (...) en aras de una pretendida protección, la ley concede al órgano administrador la potestad de restringir derechos fundamentales del menor sin ningún contralor ni anoticiamiento a la justicia, lo cual resulta contrario a nuestro esquema constitucional vigente, e) Reclamó por el rol de "meros auxiliares" del Poder Ejecutivo que la nueva ley establece para el Ministerio Público y el Poder Judicial: *"lo que trastoca las funciones propias de cada uno de los poderes del Estado,* ***poniendo en riesgo el orden político-institucional*** *(...) El poder judicial y el Ministerio Público son ignorados, y consecuentemente cercenados en sus funciones esenciales de tutela de los derechos reconocidos de las personas y garantes del orden público",* f) Entendía que la ley vedaba el acceso de los niños a la justicia: *"Los derechos de los niños derivan de su condición de persona, en consecuencia los dispositivos legales que establezcan para su protección son complementarios -nunca sustitutivos- de los mecanismos generales de protección de los derechos reconocidos a toda persona (...) Sin embargo, discriminándole respecto de los mayores, la nueva ley veda a sus destinatarios el "acceso irrestricto a la justicia" para el logro de la "determinación de sus derechos" por parte de su Juez Natural en el marco de las garantías del debido proceso (...) debe rechazarse toda hermenéutica que cierre el camino a la jurisdicción, por tratarse de una garantía que se erige en uno de los pilares básicos del Estado de Derecho"*, g) Contradecía el Código Civil y a las funciones del Ministerio Público: *"Y ante el agravio que la ley causa a la institución, encuentro obligado recordar lo que es toda obviedad jurídica: El Código Civil frente a la incapacidad de hecho que impide a los menores actuar personalmente, estructura todo un sistema de representación, valiéndose de la Patria Potestad o en su caso de la Tutela (...) Desconoce la nueva ley que el Ministerio Público de Menores "es parte legitima y esencial en todo asunto judicial o extrajudicial (...) en que los incapaces demanden o sean demandados (...) so pena de nulidad de todo acto y de todo juicio que hubiere lugar sin su participación"*, h) Se menoscabarían las funciones de los Asesores de Menores: *"ignorar su intervención ante los órganos administrativos, mantenerlo expectante a ser instado por ellos cuando lo crean oportuno, o colocarlo en situación de auxiliar para cumplimentar sus decisiones, como, perfila su actuación la nueva ley, no obstante, colmarlo de obligaciones pero*

coartando su esencia de su competencia resulta un menoscabo al Ministerio Público Pupilar que se proyecta en la afectación directa de la debida defensa del mismo niño y joven que la ley intenta amparar".

En síntesis, el recurso manifestaba que: *"La ley 12.607 establece una mecánica dirigida (...) a la protección y promoción del niño y jóvenes amenazados o violados en sus derechos. Y establece una organización y procedimientos incompatibles con el concepto de discernimiento de los derechos de los menores* ***que históricamente le cupo al Poder y al Ministerio Público****"*[91].

En cuanto a los problemas de índole jurídica, un funcionario del poder judicial del frente "defensivo" manifestaba:

"Uno de los slogans era evitar la judicialización y en este evitar la judicialización tanto la 12.067 como la 13.298 contenían disposiciones que si bien sacaron de la orbita judicial conflictos que no eran penales, ellos los llamaban asistenciales y esa es la diferencia, para nosotros son jurídicos, y en esto comparto las correcciones de los procuradores, que los administrativos podían decidir el destino de un chico que pueda decidir por X motivo que no pueda vivir con su familia de origen" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

Respecto de la presión de los asesores de menores, un entrevistado del frente "ofensivo" opinaba:

"Los asesores de menores ocuparon un lugar de política publica que netamente era del poder ejecutivo. Y obviamente ahora para dejarlo ¿qué es lo que te dicen? Que se van a morir los chicos..." (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

"Decía que ponía en riesgo la "seguridad del Estado" La ley de los niños pone en riesgo la seguridad del Estado, toda una confesión al decir eso. Decía que era inconstitucional porque le quitaba la facultad de los jueces de disponer de los niños, y de dar el bien a los niños. Cuando eso nunca había sido materia de la constitución que le otorgaba al poder judicial, jamás" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

En este punto, y luego de la transcripción de algunos extractos de la presentación del Procurador, es necesario destacar que el sistema de Patronato por entonces vigente nunca fue cuestionado por el poder judicial en casi un siglo de vigencia a nivel nacional y en 20 años de ley de patronato provincial, cuando justamente se trataba de un sistema antijurídico, carentes garantía de derechos: *"Un modelo teórico autista como el del derecho tutelar de menores impidió durante décadas contrastar sus dispositivos jurídicos con otros ámbitos normativos, en particular con el derecho constitucional (...) el*

[91] Según Tiscornia, la calidad jurídica y el estado jurídico aparecen como *"ficciones coyunturales para hablar del honor"* (2007). Según Dougals: *"Para mantener su forma cualquier institución necesita legitimarse mediante una fundamentación específica en la naturaleza y en la razón; luego facilita a sus miembros un conjunto de analogías con que explorar el mundo y justificar la índole natural y razonable de las normas instituidas, y así consigue mantener una forma identificable y perdurable"* (1996: 163)

derecho de menores se auto-acuarteló dentro de sus muros tutelares" (Beloff, 2005: 765-766) [92] . Asimismo, y en relación particular a este recurso, Beloff agrega: *"No podía faltar la invocación al interés superior del niño, en nombre del cuál se ha argumentado casi cualquier cosa. En este caso se lo reconoce como un "principio garantista" se lo utiliza para sostener la posición del Ministerio Público"* (2003: 82)

Como producto de la viabilidad que da la SCBA a la medida cautelar solicitada por el Procurador, se restablece el 21 de Abril de 2001 el Decreto-ley de Patronato de Menores (10.067/83)[93] al suspenderse la implementación de la nueva ley. Aún cuando el recurso del Procurador solo objetaba algunos artículos, el máximo tribunal dio suspensión total a la ley. Textualmente sostuvo: *"Disponer, con carácter precautorio, la suspensión de la aplicación de la ley 12.607, en todo cuanto concierne: 1) A la potestad atribuida a organismos administrativos para resolver la situación de derechos controvertidos de menores, la que continúa supeditada a la correspondiente resolución judicial; 2) A la necesidad de utilización de los mecanismo previstos como previos a la intervención y decisión judicial; 3) A la modificación generada en lo que concierne a la intervención del Ministerio Público; 4) A cualquier otro aspecto de la referida normativa que posea vinculación directa o indirecta o que constituya antecedente o consecuencia mediata o inmediata de ellos"* (I. 2278 "Procurador Gral. de la Suprema Corte de Justicia de la Prov. de Bs. As. contra Prov. de Bs. As. s/ inconstitucionalidad arts. de la ley 12.607", marzo de 2001).

A través de esta resolución, aunque con voto dividido, la SCBA impone la vuelta al Patronato. En simultáneo, se sanciona le ley 12.666 (15/03/01) que modifica el art. 186 de ley 12.607 indicando que las causas pendientes y nuevas seguirán regidas por el Decreto-ley 10.067[94]. Así, luego de un breve

[92] *"El derecho estará siempre vinculado a unos regímenes de saber y con unos diagramas y dispositivos de poder, que lo completan, lo exceden y no pocas veces lo desmienten (...) El derecho no son más que las relaciones de fuerza inscriptas en normas e instituciones producto de una batalla de interpretaciones"* (Medici, 2009: 182)

[93] Éste fue sancionado durante la dictadura militar 1976-83, a escasos meses de la apertura democrática y, en ese sentido, ineludible representante de los "legados" normativos del último gobierno de facto para la construcción de "democracias sitiadas".

[94] El 24 de Septiembre de 2002 el Congreso Provincial aprobó la ley 12.956 (promulgada el 18/10/02 en el Boletín Oficial 25/10/02) que determinaba que en las causas penales continuaría rigiendo supletoriamente en cuanto a disposiciones procesales la ley 3.589 conocida como Código Jofré.

período de acefalia y confusión normativa, vuelve a regir el Decreto-ley 10.067, restableciendo al Poder Judicial las competencias transferidas por la 12.607 al Ejecutivo[95].

Dejando de lado las controversias jurídicas, es interesante destacar que un informe de factibilidad elaborado por la UNLP concluyó que: *"no existen evidencias en cuanto a que el objeto de tratamiento de la ley 12.607 haya seguido un proceso razonablemente aceptable como para considerar factible y eficiente su implementación (...) con relación al vector político subsisten las dudas respecto del marco de gobernabilidad en el que se produjo su sanción y la inclusión de todos los aspectos técnico legales requeridos"* (IDN, 2004: 87).

Tal como destaca el informe, la conexión entre elementos políticos y financieros en el marco de la reforma resultan centrales. Al indagar estas nociones en la interpretación de los actores protagonistas se destaca que, por un lado, los "impulsores" de la ley entienden que "lo financiero" fue un argumento "conservador" por parte del poder judicial en un movimiento corporativo de mantención del status quo y una estrategia para no inyectar los recursos económicos existentes por parte del poder ejecutivo en las áreas administrativas, aún cuando reconocen que en términos de infraestructura institucional se trataba de una "ley cara" por la cantidad de órganos que previa crear. Esta misma postura es la que mantienen las ongs y movimientos sociales por los derechos del niño, adjudicada a la voluntad política y los compromisos de "la ruta del dinero". En cambio, quienes se oponían a la reforma, desde el frente "defensivo" opinaban:

"Yo le digo la ley sucia. La 12.607 nunca se podía pensar que se iba a aplicar, por que implicaba una inversión presupuestaria desmedida para un país como el nuestro (...) No lo veían, no lo querían ver. La ley sale… que se yo por que… no la iban a aplicar nunca. Entonces el procurador de de la Cruz, plantea una acción judicial y la traba, pero sino la hubiesen trabado por ese punto igual la hubiese trabajo por temas presupuestarios, era presupuestariamente inviable" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

Desde otro punto de vista, uno de los informantes clave que no se posicionaba como defensivo ni ofensivo, sino desde la minoría "crítica", analizaba el argumento de los recursos financieros:

"Pero los recursos no existieron nunca. No existían con la 10.067 y no existen hoy. Entonces, lo que demuestra la falta de seriedad de las instituciones, porque si yo en un recurso voy a decir "Mire, usted como estado todo esto no lo está haciendo", se lo tendría que haber dicho hace 20 años atrás, porque era lo mismo. El tema es que cuando se zarandeó la olla empezaron a saltar cosas" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un tribunal de menores).

[95] *"Esto implica nada más ni nada menos que siguió judicializando las causas asistenciales, demostrando una vez más que los derechos de los niños y niñas bonaerenses fueron el botín de batalla de las corporaciones institucionales de la infancia"* (Villegas, 2005: 54).

Por otra parte, los movimientos por los derechos del niño opinaban que:

"Entonces la corte lo que decía es que no estaban dadas estas condiciones, por lo tanto no se podía aprobar la ley. ¿Qué decíamos nosotros? Que las condiciones no iban a generarse si la ley no se aprobaba. ¿Entendés?" (Entrevista 7 - Periodista - Militante de Movimiento Social)

Sin dudas, desde un punto de vista teórico-conceptual, la implementación del "complejo de derechos" -por sus alcances previstos normativamente- requería una masa de recursos financieros mayores a la necesaria para el "complejo patronal". Sin embargo, para muchos actores la disputa incluyó que se interprete la carencia de recursos financieros inherente a buena parte de las áreas de gobierno, como parte de una resistencia ideológica.

En tanto, los actores académicos y universitarios, que habían tenido un importante protagonismo en la gestación político intelectual de un clima de necesidad de cambio legislativo, criticaron duramente la suspensión. Para García Méndez (2005) se presento: *"Una defensa arcaica de intereses corporativos, que nada representa mejor que el pedido de inconstitucionalidad en abstracto por parte del Procurador"* a la vez que el posterior comportamiento del cuerpo legislativo bonaerense: *"ponen de manifiesto gravísimas inconsistencias en el funcionamiento de las instituciones del gobierno y del Estado"*. Este autor, señalaba en ese artículo que durante sus 22 años de vigencia, el decreto 10.067 no mereció ninguna crítica de la procuración provincial, aún cuando resultaba evidente su contrariedad a los principios constitucionales.

Aún con criticas de técnica jurídica, la jurista Mary Beloff argumentaba sobre esta ley: *"en la riqueza democrática del proceso de producción de la norma, a veces radica su debilidad en términos de técnica jurídica, debe destacarse que ella representa un enorme esfuerzo colectivo por introducir una nueva cultura jurídica en relación con la infancia en la Provincia de Buenos Aires"* (2003: 74). Para esta autora, el caso de la PBA solo resulta comparable con el guatemalteco, ya que fue *"suspendida en un caso impensable si se tratara de otra materia"* y que esta suspensión, en la práctica: *"Significaba que los Tribunales de Menores de la Provincia continuaran aplicando el Decreto Ley 10.067, retuvieran las competencias asistenciales -transferidas por la nueva ley a los municipios- y no aplicaran los derechos y principio emanados de la Convención, situación particularmente grave en relación con los niños y adolescentes imputados de haber cometido delitos"* (2005: 787).

Otro de los actores del ámbito académico, muy vinculado al proceso de producción de la ley 12.607 explicaba en un artículo sobre la temática que: *"La convención marca una ruptura filosófica y jurídica*

trascendental en las tradiciones tutelares y paternalistas de la infancia, altera el derecho interno de cada país que la incorpora y constituye principalmente un punto de inflexión más que significativo, para el desarrollo del nuevo paradigma de la protección integral (...) El cambio cultural se estaba realizando y varios integrantes de esta cátedra de tuvimos el honor de ser activos participantes en las discusiones en busca de armonizar la legislación de la Provincia de Buenos Aires con la constitución y la CIDN" (Vitale, et al, 2006: 7)

Pese a la fuerte crítica académica, se habían logrado amalgamar los intereses del poder judicial y las resistencias de los municipios, sumado ello a un contexto propicio para el detenimiento de la reforma, condicionado por la profunda crisis política, económica y social de fines de 2001, y la posterior etapa recesiva, marcada por una importante conflictividad social.

Fue necesario, en el letargo de las pujas institucionales y políticas, que transcurran dos años desde la aplicación de dicha medida cautelar, para que el 14 de Mayo de 2003, la SCBA resuelva por el Acuerdo 2078 la cuestión de fondo (acerca del pedido de inconstitucionalidad) declarando la constitucionalidad de la ley 12.607, al decir de Mary Beloff, en un fallo *"tardío pero dichoso"* (2003) aunque también, con voto dividido. Este fallo, en sus fundamentos, dejo entrever con cierta claridad que no se trataba de una controversia en términos jurídicos puros:

"La ley termina siendo fortalecida, porque todo lo que nosotros argumentábamos era real. Quiero decir podían haber dicho cualquier otra cosa, la ley ni siquiera fue atacada donde tenía que ser atacada jurídicamente, y fue atacada por las razones que no tenían..." (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

En este fallo, el voto de la mayoría de la Suprema Corte (Dres. Negri, Salas, De Lázzari, Hitters y Kogan) se inclinó por la constitucionalidad de la ley y la minoría (Dres. Pettigiani, Roncoroni y Soria) hizo lugar al pedido del Procurador, entendiendo éstos últimos que la ley era inconstitucional[96]. Entre quienes votaron por la constitucionalidad de la ley, cabe destacar lo pronunciado por Hitters en cuanto,

[96] El voto a favor del pedido de inconstitucionalidad alegaba que el acceso a la jurisdicción estaba garantizado solo retóricamente en virtud de la falta de la regulación de los recursos judiciales. Sostenía que en el caso de derechos vulnerados, inexorablemente, debía intervenir el Poder Judicial: *"Solo cuando el llamado Servicio de Protección discrecionalmente entienda que no ha recaído solución a la petición formulada dará intervención al órgano judicial competente, aunque imponiendo a este una suerte de actuación subsidiaria al único efecto de facilitar la continuidad de la intervención administrativa (...) Conforme establece el art. 40 se trata de casos en que el menor ha sufrido amenaza o violación de sus derechos, lo cual debe ser inexcusablemente motivo de intervención judicial (...) La vocación expansiva e invasiva de facultades del poder judicial campea, a lo largo de toda la ley"* (Juez Pettigiani). El Juez Ronconi alegó que son facultades exclusivas del Poder Judicial las medidas compulsivas de abrigo, careciendo de debido proceso y sin reglas para su aplicación, más que el criterio de la autoridad administrativa.

si se negara la validez de la norma, ha de: "*encubrirse retrógradas transgresiones a las garantías reconocidas en nuestra Constitución"* (citado en Villaverde, 2008).

En resumidas cuentas, los principales argumentos de la SCBA en relación a la presentación del Procurador fueron que: a) No se ven afectados en la ley 12.607 el principio constitucional de división de poderes en tanto el Poder Ejecutivo interviene en primera instancia para la resolución de cuestiones asistenciales y que es legítima en cuanto se estipula en dicha ley una instancia de revisión judicial final, b) Esta intervención primaria del poder administrador no resulta la única y última resolución de los conflictos en la medida en que permanece abierta la posibilidad de posterior instancia judicial, c) Da cuenta de la necesaria desjudicializacion de las problemáticas infantiles en el marco del nuevo sistema y la legitimidad de legislar en dirección a la desmonopolización de la competencia del poder judicial en la materia, intensificando las intervenciones administrativas, d) Sostiene que no existe ninguna norma constitucional que imponga la intervención del poder judicial en las causas asistenciales con personas menores de edad involucradas y e) No existe un derecho adquirido por parte del Poder Judicial para mantener una determinada política en torno a las problemáticas infantiles. Específicamente sobre este punto mencionaba: *"no existe norma constitucional que imponga la intervención del Poder Judicial en causas asistenciales con referencia a menores. Sin embargo, parece relevante asimismo aclarar que tampoco existe un derecho adquirido a mantener una determinada política en la problemática del menor (en el caso, la establecida por el derogado decreto ley 10.067), ya que como en el caso de cualquier norma de jerarquía inferior a la Constitución basta su derogación por la Legislatura local para que ella desaparezca del ordenamiento jurídico vigente"*. Al respecto Beloff analizaba que: *"En el fondo, de seguirse el razonamiento desarrollado en esta "acción", ninguna ley posterior podría modificar nada regulado por una ley anterior, por que "históricamente" las cosas se normaron de otro modo"* (2003: 79)

Luego de estos dos años de suspensión judicial, el fallo de constitucionalidad de la normativa volvía a colocar en la arena de disputa la puja por el gobierno de los más jóvenes. En lo intrincado de dicho campo, no obstante, la ley llegó a estar técnicamente vigente en cuanto a los entre las fechas de los fallos y sus posteriores suspensiones:

"La 12.607 derogaba la de patronato por eso al desestimarse la queja esta cobra vitalidad, estaba vigente la 12.607 pero nadie se enteró" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

No obstante, existe otro acontecimiento de suma relevancia en el devenir del proceso legislativo. En medio del primer período de suspensión de la ley 12.607, exactamente en mayo de 2003, en el parlamento bonaerense se realizó un intento infructuoso por parte del senador Corvatta (Presidente de la Cámara de Senadores de la provincia)[97] de derogar la ley 12.607 con la aprobación de un proyecto de ley propio (Expediente E 73-2003) que ratificaba el funcionamiento histórico del Patronato, bajo una nueva ley que mantenía la judicialización de causas sociales, económicas y asistenciales, otorgando funciones omnímodas al juez de menores, con un amplio margen para la aplicación de medidas de privación de libertad.

Frente a la posibilidad de aprobación del proyecto, y teniendo en consideración la viabilidad de su conversión en ley, tal como aconteció con la ley 12.607, dicho proyecto logró ser obstruido por la presión de algunas las organizaciones sociales que impulsaban la ley 12.607:

"Esa ley se paró a pulmón con movilizaciones en las calles. Esa ley... hicimos un abrazo a la legislatura, marchas y conferencias para frenarla" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

Finalmente, este proyecto terminó por dirimir en la negociación política quien sería el nuevo impulsor de la suspensión de la normativa, a cambio de frenar el controvertido proyecto Corvatta:

"Esa suspensión fue también la negociación para que no salga el mamarracho de proyecto que presentaba Corvatta (...) entonces "Bueno, ¿qué solución tendría que dar yo? ¿Qué me vienen a pedir?" bueno, suspenderla por 180 días, y se hace, se permite, quiero decir, una negociación de que se derogue por 180 días, que se suponía que en esos 180 días se podía poner en el sistema... digo, ajustar las cosas que le faltaban al sistema, que si hoy lo ves siguen faltando" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"El costo político ni siquiera lo pagó la Corte, porque tuvo congelada a la ley, suspendida, durante dos años largos, y cuando resuelve la legislatura de repente dice: bueno, no importa lo que ustedes digan, nosotros la suspendemos. Era una facultad que la podía haber hecho la legislatura en el principio. No lo hizo, pagó el costo político la Corte. Cuando sale una declaración jurídica convalidando la ley, la legislatura dice: bueno, no importa lo que ustedes digan, nosotros la suspendemos por ley" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

En efecto, pasados 13 días de la declaración de constitucionalidad de la 12.607, el 27 de Mayo de 2003, la legislatura bonaerense (aquella que, había sancionado dos años antes esa misma ley por unanimidad) suspendió nuevamente la entrada en vigencia de la ley 12.607, por considerar que no estaban dadas las condiciones (fundamentalmente financieras) para la compleja implementación que suponía este cambio normativo e institucional. Por ello, a través de la sanción de la ley 13.064 se suspende por 180 días la

[97] Uno de los entrevistados recordaba que este senador, de la línea de Ruckauf, había presentado 6 meses antes a este proyecto una iniciativa para crear un "servicio militar obligatorio" para "menores pobres".

aplicación de la 12.607, lo cual conlleva, una vez más, al mantenimiento del decreto-ley de Patronato de Menores[98]. Aún cuando se sancionó sin debate parlamentario, los argumentos de la legislatura en esta ocasión se basaban en la crisis y la emergencia coyuntural: *"De este modo, la crisis y la emergencia han servido objetiva o subjetivamente para legitimar, con el argumento de la inoportunidad, el abandono de cualquier esfuerzo dedicado a la reforma legal e institucional"* (Villegas, 2005: 56). No obstante, en este punto es de fundamental importancia señalar que esa misma legislatura que suspende la norma por falta de fondos, al día siguiente de la suspensión, es decir, el 28 de Mayo de 2003 sanciona la ley 13.063 que autoriza la condonación de deudas a los bingos provinciales, recortando de esta manera al presupuesto provincial una cifra que equivalía, aproximadamente, al presupuesto anual destinado a infancia en la provincia.

"Cuando veo que ingresa el proyecto no lo podía creer, decía además esto es porque De la Cruz se está demorando (...) De la Cruz tiene que ponerle letra. Digo, si hay algo que tiene obligación es de decir bueno... el recurso que interpuso... tiene que dar toda la argumentación, se tenía que exponer de una manera... y ahí es donde viene la lucha de "Bueno, sí está bien, yo hago, pero no pago todo el costo"... Y lo eximía a De la Cruz de expedirse sobre este tema, si habían sancionado una ley. Corbata, su intención era sacar otra ley, para eximir que se tuviera que expedir el poder judicial" (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

"La intención fue hacer un proyecto alternativo al proyecto Corvatta, que fue muy cuestionado, y que a la vez fuera posible de ser implementado" (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria).

Transcurrido el plazo de suspensión estipulado en la ley 13.064, la legislatura vuelve a sancionar una ley, la 13.162 del 30 de Diciembre de 2003 (promulgada el 08 de Enero de 2004), que prorroga por otros 90 días la suspensión de la Ley 12.607. Así, este período de la ley 12.607 se cierra con la negociación de un cambio de referente en el costo político y simbólico de la suspensión, que es asumido ahora por la legislatura bonaerense. Mientras, comienzan a gestarse algunos cambios de estrategia de los actores "ofensivos" que en confluencia con el cambio de gestión en el poder ejecutivo generarán una nueva coyuntura para el segundo período del proceso, correspondiente a la ley 13.298. Sobre éste mismo versa el próximo capítulo.

[98] *"Los parlamentos presentan un notorio y triste espectáculo por que no han conservado la conciencia de las fuerzas revolucionarias a las que deben su existencia"* (Benjamin, 1991: 9)

CAPÍTULO 4 - SEGUNDO PERÍODO DEL PROCESO DE REFORMA LEGAL (2005-2007)

Nueva ley ¿nuevos conflictos? Albures de la 13.298

> *"A la solemnidad del origen es necesario oponer… la pequeñez meticulosa e inconfesable de esas fabricaciones e invenciones… el conocimiento es simplemente el resultado del juego, el enfrentamiento, la lucha y el compromiso entre los instintos" - Foucault (1996: 22)*

> *"Los discursos y las prácticas jurídicas más allá de su pretensión de fijeza y sus inercias institucionales, en tanto son productos culturales y de una perspectiva cultural, están siempre grávidos de una politicidad por la que la interpretación termina siempre afectando a la concepción que de sí misma tiene la sociedad" - Medici (2009: 187)*

El 29 de Diciembre de 2004, cuatro años después de la sanción de la 12.607, la legislatura bonaerense aprobará, durante los últimos minutos de la última jornada parlamentaria del año una nueva ley en materia de infancia, que derogaba las leyes 10.067 y 12.607. Allí nace la ley 13.298 "Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños", promulgada el 10/01/05, avalada por el Decreto 66/05 (14/01/05) con observaciones del ejecutivo[99] y publicada en el BO 25090 (27/01/05).

Al igual que su antecesora, esta ley avanza sobre los principios de: 1) Desjudicialización en primera instancia de las problemáticas de infancia que no impliquen infracciones a la ley penal (desjudicialización de problemáticas socio-asistenciales), 2) Diferenciación de las competencias en materia asistencial y penal a través del desdoblamiento del sistema judicial de menores en el "Sistema de Promoción y Protección de Derechos" y "Sistema de responsabilidad Penal Juvenil", intentando diferenciar los hasta entonces fusionados "peligro moral y material", desplazando el primero al ámbito ejecutivo y el segundo al ámbito judicial penal 3) Desinstitucionalización de los niños y prevalencia de estrategias de reinserción familiar y comunitaria, 4) Reorganización institucional en base a municipalización de la atención de cuestiones relativas a la infancia, territorialización y descentralización, 5) Co-responsabilidad entre las agencias del estado, la sociedad civil y la familia

[99] Se observan los arts.: párr. 2º del art. 22 , inc. d del art. 28, art. 40, párr. 2º, con sus aps. 1, 2, 3 y 4, art. 41, art. 49, art. 50, la expresión "y/o juzgados de paz" contenida en el art. 52, art. 63

(Lescano, et al, 2008). En términos técnicos estrictos, esta norma se diferencia de la anterior en tanto crea un numero considerablemente menor de órganos y asimismo pospone para una futura reglamentación varios aspectos, que no serán cubiertos en esta normativa. Este punto constituirá, por un lado, el *leiv motiv* de nuevas suspensiones judiciales, y por ende de la extensión de los plazos de la reforma; pero por otra parte, y según los actores entrevistados, será la condición de posibilidad para aprobar una norma con un futuro más prominente que la 12.607, es decir, que "la ley que no fue".

Según el Diario de Sesiones de ese día[100], estuvieron presentes 90 diputados provinciales sobre un total de 92 designados (2 ausentes). En el sumario se apuntaron 12 puntos, entre los cuales se encontraba en el número 7 el tratamiento sobre tablas del presupuesto para el año 2005 y en el número de orden 9 la aprobación, con modificaciones, del proyecto de ley del poder ejecutivo adhiriendo a la ley nacional 25.917 de Responsabilidad Fiscal. En el punto 11 se ubica la "Sanción del proyecto de ley en revisión, de Promoción y Protección Integral de los derechos de los niños". Esta vez, y a diferencia de la sesión que dio nacimiento a la ley 12.607, la cámara establecerá un debate -mínimo- en torno a la aprobación de la norma. En la página 6989 del Diario de Sesiones del 29/12/04 se establece textualmente:

"11 - PROMOCION Y PROTECCION INEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS - Punto 60 del orden del día - (E/276/04-05)- Texto del proyecto de ley"

A continuación de la transcripción del texto del proyecto de ley, se conforma la Cámara en comisión. Allí, la diputada Tabarés pide la palabra:

"Sra. Tabarés (Frente para la Victoria) - Pido la palabra.

Señor presidente: Debido a la importancia que nosotros consideramos que tiene esta ley que viene del Senado y que ya tiene media sanción, solicitamos que los fundamentos del bloque del Partido Justicialista del presente proyecto se incluyan en el Diario de Sesiones

Sr. Presidente: Con el asentimiento de los señores diputados, se procederá en la forma propuesta
Asentimiento

Sr. Presidente: Los fundamentos serán incluidos en el Diario de Sesiones

Sr. Piemonte (Alianza): - Pido la palabra

Señor Presidente: si bien vamos a acompañar con el voto afirmativo el tratamiento de este proyecto, también queremos dejar aclarado que de todas formas, a nuestro bloque le parece que ***esta ley significa un retroceso respecto de la 12.607 que esta Cámara había votado por unanimidad, que se había aprobado como ley de la Provincia y que estaba suspendida***

[100] Diario de sesiones de la cámara de diputados - 3era sesión extraordinaria - Período 132 - La Plata, 29 de diciembre de 2004, 26ª. Reunión

(…) nos parece que va a necesitar de bastantes leyes correctivas, por que sino, es probable que quede solamente en una expresión de deseo.
Al no estar constituidos o al dejar de constituirse los consejos municipales*, para darle a la niñez una atención asistencial diferente, es muy probable que el tema de la judicialización de la pobreza para la niñez siga siendo un hecho corriente en la provincia de Buenos Aires.*
Por lo tanto, ***hecha esta aclaración, votamos afirmativamente*** *este proyecto, pero nos parece que debemos seguir trabajando bastante en el perfeccionamiento de este instrumento legal.*

Sr. Ferrara (PAUFE, Bloque de Patti): - Pido la palabra

Señor Presidente: El bloque del PAUFE va a acompañar esta ley, porque creemos que es una instancia superadora -como dijo el señor diputado Piemonte- en cuanto a la ley de Patronato y ***creemos que es menos ambiciosa que la que se conoció como «Ley Lima»****, votada en su momento en esta Legislatura.*
Y digo ***menos ambiciosa y quizás tal vez también es más práctica****, más fácil de llevarla a cabo y de tener una resolución inmediata.*
Creo que la ley se fija sus propios plazos para la ***constitución de estos consejos, pero esto también depende de la voluntad del poder político para llevarlo a la práctica.***
Lo único que quiero dejar aclarado, que creo que es un defecto técnico, tiene que ver con el artículo 56 de la ley en cuanto a los recursos pero, precisamente, por ser un defecto técnico no me voy a explayar, por lo tanto, solicito que se incorporen los fundamentos en la versión taquigráfica.

Sr. Presidente (Mércuri) - Con el asentimiento de los señores diputados, se procederá en la forma propuesta.
- Asentimiento.

Sr. Presidente (Mércuri) - Los fundamentos serán incluidos en el Diario de Sesiones.

Sr. Masson (Polo Social) - Pido la palabra.

Señor presidente: nosotros seguimos con mucha atención el tratamiento de este proyecto en la Cámara de Senadores, así como las discusiones que el mismo ha tenido durante el corriente año y pensamos que, ciertamente, ***significa un avance en las políticas de minoridad, pero también seguimos siendo críticos de la concepción que se tiene desde la Subsecretaría del Menor de la provincia de Buenos Aires -concretamente, la doctora Tabolaro-*** *respecto de algunos paradigmas que quiero especificar.*
Por ejemplo, ***nosotros entendemos que en vez de hablar de niños delincuentes o jóvenes delincuentes, tenemos que hablar de niños o jóvenes en situación de delito****.*
Esto que parece una exquisitez gramatical, en realidad no lo es y me parece que este marco regulatorio legal, si no se produce un cambio de paradigma y de interpretación de la realidad, simplemente va a ser una ley que nos permitirá a los bonaerenses decir: tenemos una ley que se ajusta más a una atención integral y prioritaria de los menores en situación de riesgo o de delito. Pero si las personas u organismos del Estado que tienen que llevar adelante el cumplimiento de esta ley, no trabajan en forma coordinada y mirando la realidad desde este lugar, vamos a seguir pensando que lo más conveniente es generar más lugares para poder seguir aislando o sacando a los jóvenes de la sociedad en la cual todos queremos vivir.
Respecto de este punto en particular, queremos resaltar que nosotros hemos presentado en este año un proyecto de creación de una comisión, para que se pueda mirar integralmente la realidad del menor en la provincia de Buenos Aires y volvemos a hacer un reclamo a la Provincia para ***que la realidad de los menores en situación de delito, no solamente sea mirada desde el punto de vista asistencial o judicial,*** *o suceda lo que hemos visto en los últimos meses, que el Ministro de Seguridad, el Ministro de Justicia y el Ministro de Desarrollo Humano se pasaban la responsabilidad de los menores de uno a otro-incluida la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires-,* ***quedando los menores en el medio sin tener todavía una solución****.*
Vamos a acompañar la aprobación del presente proyecto de ley, pero vamos a seguir insistiendo en que la provincia de Buenos Aires mire desde otro paradigma e integralmente la situación de los menores en realidad de delito. *Muchas gracias, señor presidente.*

Sr. Zimerman (Izquierda Unida) - Pido la palabra.

Señor presidente: es para ***adelantar el voto afirmativo del bloque de la Izquierda Unida*** *a este proyecto de ley,* ***aceptando los reparos mencionados por el diputado Piemonte.***

Sr. Dileo (UCR) - Pido la palabra.

Señor presidente: es para adelantar ***el voto afirmativo del bloque de la Unión Cívica Radical*** *a este proyecto de ley que, tal como lo dijeran los diputados preopinantes,* ***viene a llenar un vacío legislativo que no ha sido inocuo para los habitantes de la provincia de Buenos Aires y, fundamentalmente, para los menores en situación de riesgo.***
Es necesario decir esto, porque significa lisa y llanamente el ***reconocimiento de la incapacidad, de la improvisación y de la falta de atención del gobierno de la provincia de Buenos Aires a la situación de la minoridad en nuestro territorio.***
Vamos a ***votar afirmativamente, aunque consideremos que no es la mejor ley y que puede ser perfectible pero, fundamentalmente, nuestro voto tiene el sentido de enterrar definitivamente una ley que tuvo nacimiento en la dictadura militar -la 10.067- que plasmó durante muchísimos años un proceso tutelar en el que el menor que a él arribaba,*** *no solamente lo hacía en situación de carencia sino que, además, se convertía en una víctima del sistema.*
Aspiramos a que esa incapacidad y esa improvisación con esta ley queden saldadas, pero será necesario que el Ejecutivo de la Provincia aporte los recursos humanos y materiales necesarios para que esta ley verdaderamente comience a cumplirse y a saldar esa enorme deuda social de la cual es adjudicatario a partir de su incapacidad por haber sancionado y puesto en funcionamiento una ley que entendemos era mucho mejor que esta.
De todas formas, creo que con la sanción de esta ley vamos en camino de ***cumplir con los pactos internacionales*** *que son ley suprema de la Nación a partir de su incorporación en la Constitución de la Nación, razón por la cual -reitero- si bien pensamos que es perfectible, es necesario ya mismo contar con un instrumento que permita iniciar el camino de una solución concreta al problema de la minoridad, al que se ha soslayado en estos últimos años. Hoy los menores en situación de riesgo se han convertido-reitero- en víctimas del sistema. Luego de hacer estas aclaraciones, adelanto el voto afirmativo de la Unión Cívica Radical.*

Sr. Presidente (Mércuri) - Se va a votar el proyecto en general.

Sr. Secretario (Alberi) - Aprobado.

- Sin observaciones, se votan y se aprueban en particular los artículos 1º al 70 de proyecto, tal como lo aconseja el despacho de la Cámara constituida en comisión.

Sr. Presidente (Mércuri) - Es ley. Se comunicará al Poder Ejecutivo y al honorable Senado.

FUNDAMENTOS
El proyecto de ley presentado en el Senado titulado «Protección Integral de los Derechos de Niños y Adolescentes», ***nace de la necesidad de aggiornar la legislación con los principios que tienen rango supra constitucional****; me refiero a los principios establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños.*
Si pensamos que este proyecto intenta resolver la dolorosa problemática de nuestros niños y adolescentes, sería creer que existen leyes «milagrosas». *Convengamos que la situación preocupante que sufre gran parte de nuestros niños y adolescentes bonaerenses es emergente de la pobreza e indigencia que padece un número creciente de nuestra población, en correspondencia directa con el neocapitalismo impulsado como sistema económico global, cuyas consecuencias todavía no hemos podido revertir.*
Los vínculos sociales y familiares han sufrido un embate con resultados sin medición ni registro, de modo que no debemos esperar que la realidad se modifique por ley: *nunca debemos esperar de ella, más allá de su excelencia, resultados que se obtienen a partir de decisiones estrictamente políticas y socioeconómicas.*
Ahora sí, entremos a la importancia de consensuar una ley dedicada a nuestros chicos y jóvenes, abandonando los marcos de referencia propios de lo que identificamos como ley de Patronato.
El proyecto de ley que se alienta desde el Senado establece una estrategia operativa que distingue al niño víctima, del niño en conflicto con la ley penal.
Hasta ahora nuestra ley trató en forma indiscriminada a los chicos víctimas del delito, con problemas familiares, con problemas socioeconómicos al igual que a los chicos autores de delitos. *Esto generó estrategias de control social o represión social a las que hemos llamado paradójicamente de protección, que es la respuesta a un sentido paternalista de*

protección que hace del niño o adolescente un objeto y no un sujeto de derecho.El niño es sujeto de derecho y se lo debe tratar como tal. Su protección debe ser enfocada desde este claro e incuestionable principio.
El Juzgado de Menores atiende la problemática del menor, del abusado sexualmente, como del niño abandonado. En los institutos se pueden encontrar chicos por ser indigentes tanto como por haber sido autores de un delito.
Señor presidente, señores diputados: este proyecto ya aprobado por el Senado, hace hincapié y dedica los primeros títulos a las responsabilidades de los órganos administrativos para la protección de los derechos de esta parte tan vulnerable de nuestra sociedad. Para ello, la autoridad de aplicación que designe el Ejecutivo tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez y desconcentrará su tarea en servicios locales de protección de derechos, servicios que también podrán realizar los municipios que se adhieran mediante convenio con la autoridad central. Serán unidades técnico operativas con una o más sedes, que tendrán a su cargo toda esta tarea fundamental de asistencia frente al niño amenazado o concretamente violado en sus derechos. Habrá también una comisión interministerial, que tendrá como misión la coordinación de las políticas y la optimización de los recursos con el fin del mejor cumplimiento del objeto de esta ley.
Asimismo se prevé la conformación de un observatorio social a fin de que monitoree y evalúe los programas de protección de los derechos del niño. La ley establece el procedimiento tanto en el ámbito civil como en el penal y obliga a esta Legislatura para que en el término de un año dicte una ley especial organizando el fuero del niño.
Señoras y señores legisladores: aún nos falta hacer; pero hoy, con la aprobación de este proyecto, terminaremos el año con un avance importantísimo desde el punto de vista legislativo.
Creo, más, estoy convencida que si bien se trata de un proyecto perfectible en muchos de sus aspectos, es de posible y pronta implementación. Sé que no ha sido sencillo consensuarlo, pero el honorable Senado lo ha logrado.
Merece nuestro apoyo; consensuar y lograr un voto unánime será un buen fin para este año por su significativo aporte a la justicia para con nuestros niños y jóvenes.
Gracias a todos. Diputada Tabarés[101].

De los extractos señalados, es interesante observar que varios bloques partidarios, representantes de un muy amplio espectro de posiciones políticas e ideológicas, apoyan la normativa, aún cuando casi su totalidad reconoce que la ley exhibe deficiencias técnicas, pero que, "es la mejor posible" para esa coyuntura. Al mismo tiempo que reconocen sus debilidades como "un mal necesario" se impone para los diputados la aprobación del proyecto en cuanto la necesidad de dar fin al patronato y legislar en consonancia con los tratados internacionales. Asimismo, todas las intervenciones señalan el deterioro e incapacidad del sistema de menores para atender las problemáticas de la infancia. Puede señalarse que, aún sin los discursos triunfalistas que se esgrimieron en la sanción de la primera ley, esta nueva normativa nace a la luz del reconocimiento de problemas futuros (que en efecto tendrá) de técnica legislativa, plazos y recursos financieros, aunque ello tampoco alcanzaría en esta sesión para teñir la retórica que impulsa e inhibe a cualquier bloque de oponerse. En tal sentido, resulta tan potente la legitimación discursiva del paradigma de la protección integral y de los derechos del niño que, luego de varios años en los que se delata el conflictivo proceso provincial de transformación legal, aún con los reparos evidentes que se hacen frente a la ley, todos los bloques adhieren a ella, quizás con la certeza de su posterior devenir, que será nuevamente judicializado bajo la emblemática mimetización de la ley

[101] Diario de sesiones de la cámara de diputados - 3era sesión extraordinaria - Período 132 - La Plata, 29 de diciembre de 2004, 26ª Reunión.

con el histórico tratamiento de su objeto de regulación, los "menores". Al consultar a los entrevistados cuáles fueron las razones para reemplazar una ley que no presentaba mayores problemas de técnica jurídica por una nueva norma, además de algunas cuestiones referidas a los órganos e infraestructura judicial, los informantes clave coinciden en que la ley 12.607 quedó "desprestigiada":

"Y...también se crea una nueva ley como un aire de cambio, como que la ley 12.607 venía mal parida..." (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria)

"Sale la ley 13.298. Bueno, gran brindis, gran festejo, ahora sí impecable, desde lo... proceso legislativo impecable, acuerdos políticos claros, contundentes, no hubo ninguna escena bochornosa en la sanción como en la 12.607. Hubo un voto consciente (risas)" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

No obstante, respecto de uno de los ejes de mayor conflictividad en torno a la reforma, específicamente el eje "financiero" (ver gráfico 1 del capítulo 2), esta nueva ley y etapa en el proceso traerá aparejadas algunas modificaciones de suma relevancia. Ello refiere al rol de los municipios en la atención primaria y local de las problemáticas de infancia, cuestión que resultaba obligatoria en la ley 12.607 y que terminó por impulsar la resistencia de los municipios confluyendo con la del poder judicial. En esta nueva ley, una de las observaciones refirió a que los municipios asumirían en forma gradual (no obligatoria) las competencias establecidas por la ley y en la medida en que el ejecutivo asigne los fondos presupuestarios necesarios.

Sobre este punto es importante señalar que desde el año 2004 (en virtud de la ley 13.163 sancionada el 30 de diciembre de 2003 y publicada en el BO del 19 al 23 de Enero de 2004) la PBA descentralizó los denominados "Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales" (cuya operatoria se reglamentó por el decreto 609/04), que consta de recursos financieros transferidos desde el gobierno provincial a todos los municipios bonaerenses, calculados en base a un índice compuesto, resultante de un conjunto de indicadores, entre ellos y como más importante el nivel de NBI de cada distrito[102]. Estos fondos deben, por ley, ser aplicados a desarrollo social y obligatoriamente en un 50% derivado a "infancia", aunque

[102] En la Resolución 1212 de Noviembre de 2004, el Ministerio de Desarrollo Humano (actualmente de Desarrollo Social) estipulaba que el ingreso a institutos penales solo debía ser con auto judicial de responsabilidad, privilegiándose en todos los casos la derivación a medidas alternativas y evitar internaciones. Asimismo, regulaba en el art. 6 el ingreso a instituciones de la dirección tutelar, tipificaba los institutos existentes y reglamentaba el procedimiento de ingreso a las instituciones. Asimismo, y en virtud de la vigencia del decreto ley 10.067 instaba en el art. 9 de la resolución a: *"los señores Jueces de Menores para requerir a los Municipios medidas ciertas y oportunas de promoción y protección de derechos ante cada ocasión en la que surjan situaciones precisas de niños y adolescentes con sus derechos vulnerados, teniendo en cuenta la transferencia de recursos implementada a través de la Ley 13.163, Decreto 609/04 y Resolución nº 25/04 de este Ministerio de Desarrollo Humano"*.

sin especificar la materia de destino dentro de la categoría infancia, por cierto ambigua, lo cual significó para varios entrevistados el destino de fondos a planes alimentarios y modalidades clientelares antes que a la conformación de los dispositivos en línea con la nueva normativa. Al respecto, es importante destacar que la adhesión de los municipios a la nueva ley es voluntaria y mediada por la forma de un convenio con la provincia.

"Los municipios reciben fondos a manera de coparticipación, en el año 2004, un poco como correlato de esta supuesta incapacidad que tenían los municipios de afrontar todos estos procesos, de adecuarle un emplazamiento a las familias para poder recibir a los chicos, de dispositivos institucionales, y no hablo de los llamados institucionales por hogares o institutos, sino dispositivos como comedores, dispositivos como centros complementarios, dispositivos como ámbitos de deportes, de educación, etcétera (...) Como correlato de esto, en la provincia de Buenos Aires, en el año 2000 se pone a rodar, entre otros, en el marco de los fondos de coparticipación provincia-municipio, la coparticipación por lo que sería los dos ejes: el eje A y el eje B. El eje A que es básicamente el alimentario, y el eje B que es para la constitución del sistema de promoción y protección de derechos de los niños. Anterior a la sanción de la 13.298. Pero en el ánimo que se estaba dando el proceso, digamos, de la 12.607, suspendida, por las sucesivas medidas cautelares; en el interregno se presenta la inconstitucionalidad de la 10.067; se promovía, digamos, la aprobación del proyecto que hoy conocemos, con algunas modificaciones, de la 13.298. Previo a esto, entonces, aparece la 13.163 con el ánimo de dar respuesta a esto que aparecía como el motivo por el cual los municipios no podían asumir la responsabilidad de la totalidad de la ciudadanía, de 0 a 99 años" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong).

En este sentido, el artículo 15 de la ley 13.298 establece: *"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. A tal fin se* ***invita*** *a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez"* (el resaltado es propio).

De tal modo, este articulo sintetiza la descompresión de uno de los punto de mayor conflictividad en torno a la ley 12.607, que sin embargo terminó durante el período 2000-2004 opacado por el protagonismo burocrático-mediático que desplegó del poder judicial, claro protagonista "visible" de la resistencia al desmantelamiento del sistema judicial de menores.

La incorporación explícita en el articulado de la "participación activa de las organizaciones no gubernamentales" en el marco del modelo de coparticipación, será un punto considerado como "conquista" para los movimientos de derechos del niño pero que, según la hipótesis de trabajo de esta tesis, tendrá unos efectos bien diferentes a los esperados (democratización, consolidación de la atención

a la infancia, etc.) en tanto permitió "diseminar" responsabilidades y contribuir a un efecto diluyente en el sistema de protección de derechos bajo la nueva orbita territorial y administrativa.

Si bien el poder ejecutivo observa algunos artículos en el decreto 66, no obstante, declara que coincide con los lineamientos y direccionalidad de la ley. Esto resulta coherente en cuanto dicho proyecto de ley (luego convertido en la lay 13.298) es "bajado con el aval político" directamente por el Poder Ejecutivo, impulsado por el entonces Ministro de Desarrollo Humano, Dr. Juan Pablo Cafiero. En el proyecto, el ministro solicita la declaración de inconstitucionalidad de la ley de patronato (10.067) por considerarla contraria a la CDN y, por ende, a la constitución. El 14 de Febrero de de 2005, el ministro Cafiero declaró al periódico Página 12: *"La ley dispone que el objetivo principal de la política de infancia debe ser la crianza y desarrollo de los niños dentro de su familia y, solo en última instancia, como medida de protección, de carácter excepcional y provisional, la permanencia temporal en entidades de atención social (...) hoy si se encuentra en la calle un pibe que no esté delinquiendo, se lo pone a disposición del juez y se lo interna. Con la nueva ley ese chico iría a un juzgado de Familia y de manera conjunta con operadores barriales y el municipio, se buscarán alternativas a la internación, ayudando a la familia con planes sociales"* (en Guemureman y Azacarte, 2005a:1).

Estas declaraciones (así como los fundamentos de la sesión parlamentaria citados ut supra) resultan especialmente pertinentes como analizador del discurso que pretendió, desde el "frente ofensivo", avanzar con las nueva ley. En este discurso se alude con especial prevalencia a los "niños no delincuentes" que el fuero de menores atrapaba y judicializaba. Se alude a un sujeto inocente, construyendo como valor de disputa política el niño "victima", es decir, "no delincuente" para el cual se estipulan estrategias territoriales y multi-sectoriales de intervención[103]. Sin embargo, son "estos" niños aquellos para los que se producirán menor cantidad de dispositivos, programas, planes y operadores en el marco de la implementación de la ley, donde los municipios solo estuvieron "invitados" a tomar las responsabilidades, a la vez que se delegó implícitamente -por desatención- una parte de la gestión a las organizaciones sociales, principio de supuesta democratización, considerado

[103] Los modelos de corresponsabilidad extendida (escuela, familia, comunidad) "olvidan" que la justicia es la única que puede imponer sanciones por la fuerza. En cambio, el sistema socio-asistencial requiere de mínima voluntad y de una interacción que conforme ese control social. Si esta diferencia no esta clara se corre el riego de exportar nuevamente el modelo carcelario fuera del sistema penal: *"Las relaciones complejas entre la justica pena, y los sistemas asistenciales constituyen como hemos dicho, un proceso circular cuyos resultados, además de la producción de cronicidad, pueden ser el abandono y su correlato, la peligrosidad social (...) cuando el abandono se representa como un problema ingestionable asume la forma de disturbio o de peligrosidad"* (Pitch, 2003: 186).

como una conquista por los movimientos de derechos del niño, que encontró en la implementación de la ley su máxima aporía.

Para la atención de problemas de índole "ex - asistencial", la ley estipula la creación de un "Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño/a y Adolescentes", definido como *"el conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan, y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, en la CDN y demás tratados de DDHH ratificados por el Estado argentino"* (Art. 14, Ley 13.298). Como se analizó más arriba, una diferencia sustancial con la ley 12.061 es que esta nueva normativa no estipula como obligatoria el traspaso de la protección de la infancia a los municipios, sino que la deja supeditada a la voluntad y celebración de convenio de cada municipio con el gobierno provincial. Sobre la misma, en términos de "técnica jurídica", García Méndez sostenía: *"Ni un solo argumento razonable ha sido elaborado hasta hoy para explicar la sustitución (luego de la contundente sentencia de constitucionalidad de la misma) de la ley 12.607 por la doctrinariamente confusa y técnicamente deficiente ley 13.298"* (2005). Indagando en las razones políticas de la misma, dos de los entrevistados comentaban:

(Sobre la 12.607) *"Era una cantidad de órganos judiciales imposibles de cubrir. Era imposible. No se podía. Las alternativas que se buscaron fueron las que después derivaron en la 13.298. Por eso el mismo ejecutivo empieza a impulsar un nuevo proyecto de ley"* (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

"La 12.607 necesitaba de consenso. Esta: los municipios pueden mirar a otro lado, y será la provincia la que se haga cargo. Como nos está sucediendo" (Entrevista 4 - Sociólogo - Técnico especialista Poder Ejecutivo - Ong)

Transcurrido un mes de sanción de esta "nueva" ley, el 04 de Febrero de 2005, la Procuradora General de la SCBA presenta un nuevo pedido de suspensión (aplicación de medida cautelar) como anticipo de una futura presentación de inconstitucionalidad sobre dicha norma; exposición que finalmente nunca fue presentada (expte. I−68116, "Procuradora general de la Suprema Corte de Justicia de la Prov. de Bs. As. s/medida cautelar autónoma anticipada - acción de inconstitucionalidad"). Aún cuando ya existía un fallo de la Suprema Corte (ver desarrollo de Ley 12.607) reconociendo la plena constitucionalidad de los desplazamientos de competencias sobre menores de edad que esta normativa planteaba, aún así el razonamiento jurídico se impondrá, una vez más, como fundamento para el freno

de la normativa, amalgamando una serie heterogénea de elementos y obstáculos para su realización que, sin embargo, nuevamente encuentran en los debates de doctrina jurídica, su expresión "visible" y su herramienta táctica para la disputa.

En el pedido de esta nueva medida, la procuradora fundamentaba el peligro de la implementación inmediata de la ley en cuanto no se hallaban *"garantizados los recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensable"*, así como por la carencia de articulación entre ambos sistemas, destacando *"el veto parcial de la ley en orden a aspectos sustanciales de financiamiento que pueden comprometer aún más su operatividad"*. Decía: *"La mencionada norma establece un sistema de promoción y protección de los niños adolescentes, que pretende ser integral sin dotarlo, a la fecha, de su entrada en vigencia de las herramientas necesarias para su efectiva puesta en marcha"*. La procuradora sostuvo que: *"No contempla la franja etaria de menores de 18 a 21 años"*. Sobre los Tribunales de menores (disueltos en el esquema de la nueva ley) decía: *"la autoridad de aplicación (...) no se encuentra aun designada ni creados los Servicios Locales de Protección de derechos del Niño (...) ante esta ausencia la entrada en vigencia de los artículos 65, 66 y 67 (...) vienen a colocar a los menores actualmente asistidos por los Tribunales de Menores en una suerte de desamparo concreto, real e inminente en donde ningún órgano será responsable de ellos (...) Así los menores que tengan amenazados o violados sus derechos no tendrán autoridad, servicio, organismo o ente estadual algunos a los que puedan acudir (...) En esta línea los actúales Tribunales de Menores ven circunscripta su esfera de actuación al ámbito penal"* (citado en Guemureman y Azacarte, 2005a: 3). Con respecto a los Tribunales de Familia y Juzgados Civiles la Procuradora argumentó: *"La ampliación prevista de las competencias de los Tribunales de Familia y Juzgados Civiles no resulta suficiente para dar cumplimiento al deber de garantía que el Estado Provincial tiene impuesto"*. Con respecto a las funciones de los Asesores de Menores decía: *"Estas disposiciones transitorias también vienen a vulnerar el derecho de defensa de los menores en conflicto con la ley penal toda vez que asigna tal función a los Asesores de incapaces sin proveer a la asignación o creación de cargos suficientes para atender procesos orales en un marco acusatorio (...) La nueva ley procura la descentralización administrativa sin proveer que en los municipios que no son cabeza departamental no existen cargos de Asesores de Incapaces"*. Respecto del presupuesto sostenía: *"Por otra parte el artículo 69 autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y la procuración General a efectuar las adecuaciones, reasignaciones presupuestarias y*

transferencias que resulten necesarias a los fines de implementación de la ley. Esta autorización legal a la fecha es abstracta en la medida que es de público y notorio que no existe ley de presupuesto vigente para el año en curso" (citado en Guemureman y Azacarte, 2005a). Es interesante que el argumento de la Procuradora en este segundo pedido interpuesto por la misma institución judicial ya no hace eje principal sobre la ley en sí misma, sino en que su entrada en vigencia colocaría a los sujetos amparados en la ley 13.298 en una situación de desprotección e indefensión que subsistiría hasta que el diseño del Sistema se integre en su totalidad. En síntesis, los argumentos ahora se centran en la falta de articulación para la transición, la falta de reglamentación, creación de órganos administrativos competentes y de recursos financieros derivados del ejecutivo así como la falta de aprobación del presupuesto para dicha implementación. En forma complementaria, se alude al cercenamiento del acceso a la justicia que a criterio de la procuradora tendrían los niños en el marco de la nueva ley. Analizando el mismo en términos de "dinámica" de un activismo judicial que se consolidó en esos años como táctica del campo de disputa por las reformas legislativas, uno de los principales protagonistas del "frente ofensivo" analizaba este mecanismo:

"Y cuando suspenden la ley, cuando presentan la demanda, ni siquiera coinciden los argumentos de la suspensión con los argumentos de la demanda. Como el efecto político ya estaba producido, que fue la suspensión, en la demanda se limitaron a copiar la anterior" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

Al respecto, un funcionario del poder judicial del "frente defensivo" comenta:

"Fue una irresponsabilidad del Poder Ejecutivo, un facilismo de las ong, de los sindicatos (...) Le dije al subsecretario de justicia que es imposible de aplicar, que tiene errores groseros. Se presenta en febrero una medida cautelar por que el 35 tenía este problema, el abrigo. Esto jurídicamente nos preocupaba, pero además ***nos daba la posibilidad de actuar*** *de manera originaria ante la corte, por que sino no podíamos actuar. El único planteo que se nos posibilitaba frente a la corte era un planteo de inconstitucionalidad. Y el abrigo nos daba…* ***era lo único que nos cabía en el molde de la inconstitucionalidad****. La procuradora pidió la suspensión parcial, no la total. La corte la hizo total. Nosotros queríamos que los órganos administrativos sí empiecen a funcionar"* (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

El activismo judicial tendrá aquí también un carácter protagónico y visible. Tal como lo describe el extracto de entrevista, mientras que bajo la cadencia táctica que asumió el proceso, el poder judicial apeló a cada uno de los entramados jurídicos posibles para suspender la norma, ello termina por posibilitar su suspensión total. Así, sin los órganos administrativos creados y con la ley suspendida en su totalidad, se vuelve a trabar la disputa en un punto ciego. Mientras que la suspensión de la ley

implicaba para unos la posibilidad y exigencia de crearse los órganos administrativos de ejecución, también esa misma suspensión en su carácter total posibilitaba que los mismos no se creasen.

Días después de la presentación de la procuradora, el 07 de Febrero de 2005 la SCBA suspende cautelarmente la ley 13.298 por entender que no estaba garantizada la creación de los órganos previstos, aunque eximiéndose de pronunciarse sobre el carácter inconstitucional de la misma. La SCBA sostuvo: *"I. Que, sin que esto signifique adelantar un juicio definitivo sobre la compatibilidad constitucional de las diversas normas que configuran el funcionamiento de la ley 13.298, la presentación de fs. 53-61 advierte sobre los efectos negativos que para el resguardo y atención de los menores en la Provincia podrían prima facie resultar de su inmediata entrada en vigor, en particular cuando, tal como se denuncia, no se encuentran garantizados recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensables. Del propio texto de la ley 13.298 surge una disparidad entre la derogación del sistema vigente y el funcionamiento efectivo del que ha de reemplazarlo"*

Pocos días después, el 11 de Febrero de 2005, el Poder Ejecutivo apeló esta medida con un recurso de reposición citando en su fundamentación los argumentos del fallo de la SCPBA del 14 de Mayo de 2005, especialmente aquellos que determinaba que la intervención judicial no queda anulada por la primera actuación administrativa y que no es de rango constitucional ninguna norma que faculte al Poder Judicial sobre cuestiones asistenciales. En el mismo sostenía que el planteo de la justicia no resultaba suficiente para legitimar la subsistencia del inconstitucional sistema de patronato[104]. A su vez, alegó que las herramientas para la implantación estaban creadas e interpeló al poder judicial en tanto defensor del sistema de patronato: *"la cautelar cuestionada significa una posición activa, tanto para el mantenimiento de la inconstitucional legislación de facto por un lado- y la ilegitima judicialización de la política relativa al menor y al joven -por el otro-, comprometiéndose así, peligrosamente, el poder institucional en un tema tan delicado como la promoción y protección de los derechos de los niños (…) (la ley) no puede sustituida -ni aun cautelarmente- haciendo revivir el inconstitucional Decreto Ley 10.067-83"*. Para el entonces Ministerio de Desarrollo Humano, el factor fundamental para obstaculizar la puesta en marcha de la nueva ley era la "resistencia al cambio" que conllevaba la derogación de la estructura del Patronato. Este recurso es contestado el 16 de Marzo de 2005 por la SCBA que decide

[104] Según Resta, hay que observar la *"verdadera cara del carácter biopolitico de muchos procesos institucionales en cuanto al dominio en la vida por parte de unos hombres sobre otros (…) Se trata de prácticas de real dominio, no sobre los intereses pero si con respecto a la vida de aquellas categorías mancomunadas por la fragilidad estructural"* (2008: 15)

sostener la suspensión de la ley 13.298 (Res. 6) ya que: *"No se encuentran garantizados recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensables"*. Asimismo decide llamar a una Audiencia Pública entre las partes, que nunca fue realizada, lo cual indica que los supuestos desacuerdos entre el poder ejecutivo y el poder judicial fueron resueltos "a puertas cerradas"[105].

"Durante el período de la medida cautelar la procuración y el ejecutivo fueron a numerosas mesas para tratar de superar los obstáculos que impedían la entrada en vigencia. Una de las cosas que finalmente se consiguió es que mandasen un proyecto para estructurar los órganos y crear un proceso, esto no lo tenían en ese momento. Fue un avance. (que fue la ley 13.634) En lo que no nos poníamos de acuerdo era los abrigos. Tenias a Cafiero y Tabolaro diciéndote que había era un 0800, un teléfono, a donde la gente podía llamar y vos te imaginabas a toda la provincia llamando, que quizás es gente que no se puede dar a entender con el juez y entonces lo imaginas llamando a un 0800… Nuestra pretensión era un mostrador con gente que atienda, un lugar físico, una oficina donde la gente vaya y lo atiendan y le den una respuesta. No llamar a un 0800 que nadie lo atendía" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

Mientras que la ley 13.298 se encontraba suspendida por la medida cautelar de la SCBA, el poder ejecutivo provincial, en paralelo, comienza a reglamentar la norma. En esta "impronta reglamentista" del Poder Ejecutivo, el 07 de Marzo de 2005 se promulga el Decreto 300/05, que coloca al Ministerio de Desarrollo Humano (actual Ministerio de Desarrollo Social) como autoridad de aplicación en materia de infancia, e integra al Sistema de Promoción y Protección Derechos de niños, niñas y adolescentes a todos los organismos, entidades y servicios componentes de cualquiera de los ministerios previstos en el articulo 23 de la ley, más todas las entidades publicas o privadas que ejecuten acciones en el ámbito de los mencionados ministerios, todo ello estipulado en referencia a la ley 13.298, por entonces suspendida. Esta reglamentación fue uno de los más importantes gestos normativos que el poder ejecutivo (dentro de una gestión "pro-ley") realiza en la disputa por el gobierno de la niñez, en sentido de 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 etaria, los fondos de financiamiento, etc.). En referencia a este decreto, García Méndez reconoce que mejora las deficiencias técnicas de la ley 13.298, aunque es dable presumir, en virtud de los hechos narrados, que estas deficiencias técnicas no representaban el eje verdadero de disputa entre ambos poderes. Sobre esta puja, y desde un análisis político, Guemureman y Azacarte sostenían: *"Es evidente que la mera sanción de la ley 13.298 ha desatado una serie de conflictos y controversias entre distintos*

[105] El 4 de Abril de 2005 la SCBA suspende por 45 días, "a pedido de las partes en pugna", la audiencia prevista para el 06 de Mayo de 2005.

sectores que expresan diversos proyectos políticos en juego. La disputa por la puesta en marcha de la ley está atravesada por la pugna política en términos de hegemonía como escenario de fondo. Los principales actores involucrados en ella, el Gobierno y la Legislatura, desarrollaron una serie de acciones que arrastran enfrentamientos por asuntos de mayor alcance y proyección política" (2005a: 5) En efecto, la ley 13.298 se sancionó el 29 de diciembre de 2004 en un clima tensado por el tratamiento del presupuesto provincial; pulseada política dirimida entre los duhaldistas (mayoría en el parlamento) y los alineados con Felipe Solá (por entonces gobernador de la provincia). En el marco de esta disputa, el 30 de Diciembre se aprueba el presupuesto provincial para el año 2005 y al día siguiente, el 31 de diciembre de 2004 los legisladores duhaldistas impulsan una acción parlamentaria para vedar al gobernador Solá la potestad de reasignar fondos por decreto así como se eliminan los cargos que este había propuesto para su creación. Profundizando aún más en la dimensión política de la disputa, Guemureman y Azacarte reflexionan: *"En este sentido, la confrontación entre la Procuradora Falbo, representando de la corporación judicial y adherente al duhaldismo, y el Ministro de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero, representante del Ejecutivo y alineado con Felipe Solá, de quien recíprocamente recibe su apoyo y sostén, se manifiesta a través de la discusión por las distintas posturas que provoca la ley 13.298, aunque una lectura más atenta nos advierte igualmente de otro trasfondo atravesado por la lucha entre distintas fracciones (...) Sin embargo, también deberíamos preguntarnos acerca de los intereses en juego de la corporación judicial que se opone a la puesta en marcha de la ley"* (2005a: 6).

El impulso de esta nueva ley tampoco contaba con un grado sustentable de consenso entre los poderes, se tradujo en la medida de suspensión y el largo e intrincado período posterior de reuniones, pujas, acuerdos y desacuerdos, en una disputa que ya llevaba varios años.

Además del tiempo transcurrido, para este período se suman otros elementos contextuales que por su carácter crítico van a poner tope a la extensión del conflicto en el tiempo (sin que ello implique la solución de los ejes de fondo planteados: juridicidad, financiamiento, competencias). Con ello me refiero a varios hechos que hacen leer al avance en las leyes como una respuesta al escándalo mediático y político que involucró a jueves y funcionarios del poder ejecutivo, que se sucedió luego de

la muerte de 4 adolescentes en un incendio de la comisaria de Quilmes en octubre de 2004, detenidos en condiciones inhumanas[106].

Asimismo, es ineludible en este aspecto hacer referencia al fallo "Verbistky" del 3 de mayo de 2005, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve sobre un habeas corpus colectivo presentado por el CELS a favor de las personas privadas de libertas en la provincia y con algunas referencias a menores de edad, especialmente respecto del alojamiento en comisarías. Otro antecedente contextual ineludible en este ya largo y sinuoso recorrido es que, un mes antes, la Suprema Corte de Justicia provincial, en la causa "A., R. M. Privación ilegal de la libertad Violación Homicidio" (21/3/2007), había decretado la inconstitucionalidad del art. 36 del decreto ley 10.067/1983, por infringir la garantía del debido proceso[107].

A su vez, el 28 de Septiembre de 2005 el Congreso Nacional aprueba la Ley 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" que produce un antecedente ineludible para el posterior avance de la legislación en materia de infancia, que fortalecerá más simbólica que materialmente la dirección de estos procesos.

En síntesis, fallos relevantes como Verbistky y Maldonado, el incendio en la comisaría de Quilmes, las observaciones internacionales sobre la situación de los menores de edad en la PBA y la sanción de la ley 26.061 confluyen en un marco de presión para los funcionarios judiciales y ejecutivos en pos de la descompresión de la disputa, que luego de varios años resultaba desgastante para los actores, a medida que se agotaban las tácticas de disputa.

En atención a la falta de reglamentación de los fueros específicos (mojón estructural que fue paradójica condición de posibilidad simultanea para la sanción y suspensión de la ley 13.298), el poder ejecutivo avanza en este sentido. Para fines del 2006, específicamente el 28 de Diciembre, se sanciona la ley provincial 13.634 (publicada en el BO 25.588 del 2/2/2007), promulgada por el decreto 44/2007 del

[106] En el mes de octubre del año 2004 los calabozos Nº 1 y 2 de la Seccional Primera de Quilmes, destinados a alojar menores de edad, se incendiaron. Como consecuencia de dicho incendio nueve jóvenes fueron internados en los servicios de terapia intensiva de distintos establecimientos (Hospital I. Iriarte de Quilmes, Clínica del Niño de Quilmes, Htal. de Gonnet de La Plata); cuatro jóvenes fallecieron y los cinco restantes fueron dados de alta habiendo padecido lesiones de diferente consideración. En ese momento se dicta la Resolución 1623/04 del Ministerio de Seguridad, entonces a cargo del Dr. León Arslanián, que prohíbe el alojamiento de personas menores de edad en comisarías, ratificando la Acordada 2768/97 de la Suprema Corte de Justicia de la PBA. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Humano, entonces a cargo del Dr. Juan Pablo Cafiero, saca la disposición 1212/04 que acota las demandas de internación ya que establece en uno de sus Anexos, los "Lineamientos para la tramitación y la gestión de ingresos de adolescentes con causas judiciales penales en el sistema internativo". También este tipo de alojamiento es prohibido para menores a partir del Fallo Verbitsky de 2005.

[107] En el caso, la Asesora de Menores había alegado la inconstitucionalidad del art.36 del decreto ley 10.067, porque dicha disposición infringía la garantía del debido proceso al quebrantar el principio de bilateralidad.

18/1/2007 con observancias[108], estipulando su entrada en vigencia para el 1/12/07. Esta resulta complementaria (art. 98) de la 13.298, deroga el patronato (decreto-ley 10.067), modifica la competencia del Fuero de Familia[109], elimina los Tribunales de Menores, crea el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial y la del Ministerio Público (dando respuesta en alguna medida a las objeciones antepuestas por el poder judicial acerca de la inconstitucionalidad de la norma y de la falta de reglamentación específica)[110].

Dichos Fueros son reglamentados por el Decreto 151/07 del 13 de Febrero de 2007[111], creándose el "Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil", complementariamente con las Resoluciones Ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07. La Res. 166/07 crea y delimita los servicios Zonales (disolviendo las delegaciones departamentales), en forma gradual, define que las Casas de Abrigo dependerán de los Servicios Zonales y funcionaran como lugares de alojamiento provisional de niños y jóvenes con conflictos familiares. También crea 18 Centros de referencia (en congruencia con el territorio de los departamentos judiciales) para atención ambulatoria de jóvenes en conflicto con la ley penal. La Res. 171/07 transforma la Subsecretaría de Minoridad en Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño; la Dirección Provincial de Asistencia a la Infancia y Adolescencia en Estrategia de

[108] Se observaron los arts. 12, 40, 43, 48, 56, 70, 100 y 104, y los incs. 4, 5 y 6 del art. 68 y el art. 72.

[109] Este fuero pasa a ser de doble instancia: un juzgado unipersonal, integrado por un juez que contará con un consejero de familia, asistido por un equipo técnico auxiliar formado por un médico psiquiatra, un psicólogo y un trabajador social. Se recrearían 77 juzgados de familia en los 18 departamentos judiciales cuya competencia será determinar el tiempo de permanencia de niños en ámbitos alternativos y el otorgamiento de la guarda con fines adoptivos, entre otras. Como Ministerio Público intervendrán los Defensores Oficiales y los Asesores de Incapaces.

110 La Fundación Sur, en un artículo del Dr. Blanck sostiene que existe una "trampa" entre el art. 1 de la ley nacional 22.278 y un "agujero negro" provincial los artículos 63, 64 y 65 de la ley 13.634, que deja abierta la posibilidad de la disposición excepcional del adolescente en manos del juez aun bajo la edad de inimputabilidad, en la cual se supone que el Estado renuncia totalmente a la persecución penal. Al respecto, una entrevistada mencionaba: *"Ellos bajaban la convención tal cual y decían que esto es así… que así lo tenemos que aplicar… bien, no es viable decíamos. Si queremos ser tan puristas no podemos sacar una norma como la 13.634 con las medidas de seguridad que no les decimos de protección por que suena a patronato pero lo hacemos igual. Las medidas de seguridad son para los psiquiátricos, entonces para los no punibles que cometieron un hecho delictivo pueden ser encerrados por loco malo. Esta cosa de no querer caer en el patronato nos hizo caer en cualquier cosa"* (Entrevista 1 - Abogado. Funcionario poder judicial)

[111] El mismo establece: *"Art. 2. El Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil se integrará por un conjunto de organismos, entidades y servicios que, en el ámbito provincial y municipal, formularán, coordinarán, orientarán, supervisarán, ejecutarán y controlarán las políticas, programas y medidas, destinados a promover, implementar y coordinar acciones de prevención del delito juvenil, asegurar los derechos y garantías de los jóvenes infractores a la ley penal y generar ámbitos para la ejecución de medidas socioeducativas que, centradas en la responsabilidad del joven infractor, posibiliten su real inserción en su comunidad de origen. Art. 3: 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, y Art. 4: Para el logro de sus objetivos, el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil deberá contar con los siguientes medios: a. Políticas y programas de prevención del delito juvenil y de responsabilidad penal juvenil, b. Organismos administrativos y judiciales; c. Recursos económicos; d. Procedimiento; e. Ámbitos para el cumplimiento de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad, f. Establecimientos para el cumplimiento de medidas socioeducativas restrictivas y privativas de la libertad".*

Intervención Territorial y la Dirección de Hogares y ONGs en Programas Convivenciales[112]. La Res. 172/07 reformula competencias de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos respecto de las cuestiones de responsabilidad penal juvenil, convierte a la Dirección Provincial Tutelar en Unidad de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil; la Dirección de Institutos Penales en Medidas Alternativas y estipula los establecimientos para el cumplimiento de medidas judiciales (centros de recepción, de contención y cerrados), define las pautas para su ingreso y para los inimputables respecto de medidas de seguridad.

En síntesis, estas resoluciones ministeriales estipulaban el cambio de funciones de los operadores del antiguo sistema de Minoridad y la creación de nuevos órganos y dependencias para la aplicación del sistema de promoción y protección de derechos, dotando de la institucionalidad normativa a los municipios y la comunidad en las políticas de niñez de sus distritos y *aggiornando* el sistema penal de menores a las nuevas categorías legales.

Para el 14 de Febrero de 2007 y luego de dos años de suspensión, la SCBA emite acordadas reconociendo la constitucionalidad de la Ley 13.298, emitiendo el 28 de Febrero de 2007 la Resolución 55 que levanta la medida cautelar que pesara sobre la ley 13.298 y *"declara extinguida la controversia por haber devenido abstracta la cuestión litigiosa, lo que importa poner fin a la suspensión cautelar de la ley 13.298"* (citado en Villaverde, 2008).

Sin embargo, el "activismo judicial" (Beloff, 2003) aún no había terminado, gestándose un nuevo embate judicial en este proceso. Una semana después del fallo, el 08 de Marzo de 2007, la procuradora, María del Carmen Falbo, presenta (nuevamente) un recurso de revocatoria bajo la figura *in extremis* a la Res. 55, denominado *"Vacío de órganos y vacío de proceso"*[113] donde cuestiona el Art. 95 de la ley 13.634, sosteniendo que se conformaba un vacío legal para los procedimientos penales y los órganos en el período de transición: *"el vacío legal (...) referido a la ausencia de procedimiento penal que regiría la transición, como así también de órganos que asumirían en la mentada transición"*. Argumentaba que: *"el* ***desenfreno*** *de la operatividad de la ley Nro. 13.298 y la inmediata puesta en marcha del sistema sustentado en dicho cuerpo, que vino a complementar el Legislador con el dictado de la ley*

[112] Regula sus funciones y competencias, así como también sobre prácticas de salud, el abrigo, el traslado de niños y el certificado de intervención de los Servicios de Promoción y Protección.

[113] La causa caratulada: B-68.128, *"Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. s/ Inconstitucionalidad de los arts. 2, 35 incisos f y h y 37 de la ley Nro. 13.298"* y su anexa I. 68.116, caratulada: *"Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. s/ Medida cautelar autónoma anticipada- Acción de inconstitucionalidad"*.

Nro. 13.634, ocasiona (...) durante la transición, un vacío legal en el proceso penal juvenil", que *"precisa y exige órganos especializados y tratamiento diferenciados, también ausentes (...) Sin órganos ni proceso penal claramente reglados, se llega al consecuente agravio al debido proceso y a la defensa en juicio".*

En este sentido, y según señala Villaverde (2008), días antes de la presentación del recurso *in extremis*, se realiza la "Jornada de la Asociación Argentina de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores y Familia (A.A.M.F.J.M.yF.): *"Ley 13634: Implicancias del Nuevo Régimen Penal del Niño y de Familia en la Provincia de Buenos Aires"* (3 y 6/3/2007). En ella se deja asentada la preocupación de magistrados y funcionarios por *"la puesta en vigencia de la ley Nro. 13.634 y la consiguiente derogación del Sistema del Patronato genera vacíos legales que pueden poner en riesgo la Administración de Justicia, en la medida que no se establezcan pautas y procedimientos claros para la transición…."* Y, la urgencia de *"...establecer pautas claras y concretas de procedimiento penal durante la transición, con provisión de los órganos que garanticen un debido proceso"*.

Aunque resulte atendible y razonable la preocupación planteada por la "estratégica" falta de previsión técnica, legal e institucional para la transición, que de modo paradigmático atravesó a todo el proceso de reforma y puja por las nuevas leyes de infancia, generando las condiciones de posibilidad para que el poder ejecutivo no realice las asignaciones presupuestarias pero mantenga un discurso "pro derechos del niño" y que en simultaneo la corporación judicial logre sucesivas "restauraciones conservadoras" bajo suspensiones judiciales, aún así resulta notable en este punto de saturación de la disputa argumental que los asesores de menores, aquellos que luego de la suspensión de la ley 12.607 se arrogaron la "natural" representación de los intereses de los menores de edad, algunos años después aún resistieron la implementación normativa, solo que virando el argumento a la "estratégica" disfuncionalidad de la transición normativa. Ello, una vez más, exhibe lo complejo y poco lineal del proceso en cuanto a las coyunturas, intereses, confrontaciones ideológicas e institucionales, así como las deficiencias estructurales que se amalgamaron el devenir del proceso analizado durante siete años.

Transcurrido un mes y medio de la presentación *in extremis* de la procuradora, el 18 de Abril de 2007, la SCBA por primera vez retira el amparo que ejerció durante los años precedentes a las resistencias del Poder Judicial a través de las sucesivas concesiones a las medias cautelares, rechazando por primera vez un pedido de la Procuradora; y dando así fin a la Ley de Patronato.

Este momento es recordado por un representante del frente "defensivo" del poder judicial:

"Cuando la corte levanta la medida nosotros no estábamos de acuerdo, decíamos: "no hay nada creado" y la corte decidió levantarlo por que como estaba lo procesal ya hecho (...) Los argumentos que da la corte para rechazar el recurso in extremis… después se arrepienten y dicen, "no lo podemos poner en vigencia por que no están os órganos creados" y te digo, pará! No podés decir eso. Te lo dije, ustedes dijeron que no y ahora no la quieren poner en vigencia! Discutíamos donde poner a los pibes" (Entrevista 1 - Abogado - Funcionario Poder Judicial)

En cambio, el "frente ofensivo" considera a este recurso como un último intento del poder judicial por frenar la reforma:

"Nunca habíamos escuchado "recurso in extremis"; y lo fundamentaban (...) o sea como una imploración de que revean... como una revocatoria, que revoque la corte (...) el in extremis no existe, es un recurso que no existe" (Entrevista 11 - Abogado - Ong - Redactor de la ley y Juez)

A su vez, al analizar este último revés judicial, los "impulsores" de la ley consideran que este rechazo se fundó en el estrangulamiento simbólico y político para la provincia que comportaría una nueva suspensión, en vistas a la ya existente ley nacional:

"Y cambió también que la nación ya tenía una ley nacional, cambió sustancialmente de antes... porque las primeras suspensiones eran sin la ley nacional, ahora ya la ley... cuando suspendían esa ley volvía la ley de patronato de la provincia, ya la distorsión era muy grande, era muy grosero" (Entrevista 2 - Abogada - Representante de Ong)

En forma complementaria, algunos de los actores evaluaron este desenlace como una última negociación política en virtud del agotamiento de la disputa y la creciente presión contextual[114]:

"Negociación política. O sea ahí hubo, digamos, una cuestión política de decir "Bueno, muchachos, ustedes no puedan rechazar más esto" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un tribunal de menores).

"La propia fatiga de la corte de que "Bueno muchachos, basta, el juego de la pelota que pasa de acá para allá se terminó, ya tuvimos que hacer el papel...". Hay una fatiga del propio poder, "Si la suspendimos una vez, la suspendimos dos veces...esta vez que tome el poder político... porque yo no puedo resolver el tema de fondo, yo no le puedo exigir al ejecutivo. Fue, me parece, una toma de conciencia de la propia corte de que el tema ya había llegado a su fin, desbordó la realidad, "Nosotros no vamos a ser los que salvemos esta vez una cosa por el desborde, somos nosotros los que tengamos que decir... No lo vamos a convalidar". Entonces quiero decir fue como una indirecta al poder político diciéndole "Bueno pongan todas las cosas... tuvieron tiempo...", desde que empezó la historia esta, de este tema, tuvieron tiempo suficiente como para ir reformulando lo que era el sistema, capacitando a los actores, configurando lo que era..." (Entrevista 3 - Politólogo - Asesor del Poder Legislativo).

[114] Para el año 2007 el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria presenta un extenso y detallado informe a un representante del Comité Interamericano por los Derechos del Niño que tendrá un fuerte impacto massmediático en el ámbito internacional de los derechos humanos. En dicha oportunidad algunos representantes del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia presentará un informe similar donde se destacan las crecientes violaciones a los derechos humanos en comisarías y otros lugares de encierro para jóvenes y el carácter declarativo de la sanción normativa local. Para más detalle ver: *"Informe para la AUDIENCIA DEL 127º PERÍODO DE SESIONES DE LA CIDH "Situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Argentina"*, Martes 06 de marzo de 2007.

En este sentido, al cambio de coyuntura dado por la ley nacional, los fallos emblemáticos y el crecientemente cuestionado sistema de menores (incendio de la comisaría de Quilmes, hacinamiento y denuncias de violencia institucional crecientes)[115] se adiciona la ampliación y consolidación del frente de organizaciones y movimientos sociales que, a diferencia del período correspondiente a la ley 12.607, se posicionaban como un actor político de mayor peso en la confrontación discursiva acerca de las nuevas normativas:

"Existía muchísima presión, vos pensá que la ley 13.298 nace de un gran consenso, por lo tanto había muchísima presión, se había formado el Foro Provincial por los Derechos del Niño acá en la provincia de Buenos Aires, que a su vez tenía los foros locales; nosotros formamos parte del foro provincial, la comisión provincial por la memoria; desde el foro se habían creado unos servicios de promoción y protección, que no eran del tipo de servicios locales, sino que se intentaba empezar a capacitar, en determinadas localidades, en esto de la nueva normativa, y de empezar a hacer todo un relevamiento de la situación de los niños y su derechos vulnerados, para de algún modo presentar ya eso visto a los futuro servicios zonales y servicios locales. Y este foro además se reunía con los jueces de la corte, con la procuradora, y bueno, empezaron a presionar... Hubo de las dos cosas, la corte tuvo que entender que todos queríamos basta de patronato, que queríamos la reforma, fue muy bueno esto de la formación del foro, pero además de otros actores, ¿no?" (Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo de DDHH)

Desde la mirada de un operador del poder ejecutivo esto se interpreto del siguiente modo:

"Nosotros ya sabíamos que no se iba a hacer lugar a ninguna otra medida cautelar, hubo mucha presión política y el gobernador había dado todas las garantías, asentado fuertemente en el aval nacional, de que no iba a haber una prorroga más para la puesta en vigencia, desde el poder ejecutivo. La convicción ideológica de las autoridades del ejecutivo provincial en los distintos niveles, y el aval político que este grupo humano tenía a nivel de la gobernación, validó que esto fuera posible" (Entrevista 5 - Trabajadora Social - Técnico especialista - Poder Ejecutivo).

Asimismo, otros actores del frente ofensivo que no pertenecían al poder ejecutivo, reconocen el impulso que la gestión Cafiero-Tabolaro le imprimen a este último tramo del proceso:

"Había voluntad política desde el ejecutivo, o al menos desde la subsecretaría. Eso era notorio, ella integrando el foro, reuniéndose con los jueces... era bastante fuerte la presión, por eso la corte tuvo que... analizar la cuestión jurídica pero también esta presión social, digamos" (Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo de DDHH)

En efecto, si bien los movimientos por los derechos del niño avanzarán en la capitalización simbólica de la "lucha por los derechos", dadas sus particulares características resultan elocuentes las declaraciones de su máximo referente, en tanto reconocen la condición de posibilidad que significó el perfil de la gestión del poder ejecutivo en funciones de Cafiero:

[115] Según estadísticas del órgano judicial de la provincia, desde el segundo semestre de 2004 al primero de 2006 hubo 1.483 denuncias por *"malos tratos físicos y psíquicos, y apremios en perjuicio de menores tutelados en institutos y seccionales policiales de la provincia de Buenos Aires".*

"Venimos desde hace tiempo trabajando para la puesta en vigencia de estas leyes que hemos sabido construir desde las organizaciones que creemos en la promoción y protección de derechos y áreas del Estado que comparten este pensamiento" (Declaraciones efectuadas en conferencia de prensa por Adolfo Aguirre, Coordinador Provincial del Foro por los Derechos de la Infancia, en ocasión a la puesta en vigencia de la ley 13.298)

De tal modo, luego de casi siete años la nueva normativa provincial en materia de infancia comienza a regir en términos formales, aunque su implementación institucional sería gradual y abarcaría hasta fines del año 2008 en el ámbito penal. Cierra así el recorte temporal seleccionado para el proceso de reforma legal en tanto objeto de estudio de esta tesis. Analizado en perspectiva, y despojada de las lecturas binarias o dicotómicas que al observador inicial se le imponen, es dable sostener que el proceso analizado ha sido sinuoso y complejo, en tanto la reforma legal bonaerense en materia de infancia ha resultado un fenómeno inédito, y claramente impensable en reformas legales de otras materias. Ello denota un claro trasfondo meta-jurídico que señala la vigorosa disputa por el "gobierno" de la infancia (de *cierto* sector de la infancia) que ha dejado en evidencia las luchas políticas entre corporaciones y actores, donde no se podría distinguir sectores "correctos" e "incorrectos" sin que ello represente una lectura ingenua. En cambio, la mirada debe posarse en el plano político más llano, donde los tan enunciados derechos del niño, y los niños en definitiva, no ocupan un lugar central. En cambio, las formas fetichizadas del derecho de los niños se han erigido como claves comunicacionales en procesos de reorientación de las propias funciones, alcances y posibilidades de gestión de lo social por parte de las agencias estatales, en consonancia con un contexto socio-económico e histórico distante de aquel que vio nacer al modelo del patronato. No obstante, este contexto más amplio resulta una clave de lectura para los efectos y rellenos estratégicos que la reforma condensará, justamente más allá de sus fines declarados o previstos por los actores "ofensivos". En cuanto a los recursos tácticos, este proceso ha exhibido el uso de lo jurídico en su cabal dimensión política e ideológica, funcionando en cada período bajo múltiples orientaciones, no siempre lineales ni univocas, pero no por eso "incoherentes". La preocupación que signó la reconstrucción sociológica de este proceso en tanto objeto de estudio se orientó a profundizar, a través de fuentes documentales y el propio relato de los actores, la inteligibilidad de las complejas tramas y relaciones que lo han hecho posible. Así, el gobierno sobre determinadas poblaciones, en este caso "ciertos" niños, configura un ejercicio de poder al que ha sido dificultoso renunciar por parte del poder judicial aunque también, "ganada" la batalla legal por parte de los movimientos por los derechos del niño y algunas gestiones del poder ejecutivo, es posible afirmar que ello no ha generado el avance sustancial en el mejoramiento de las condiciones de vida digna y

acceso a los derechos humanos para dicho grupo, sino -como se sostuvo al inicio- a la rigidización y expansión del sistema penal juvenil y la disolución de la atención social y asistencial a la infancia en el ámbito del poder ejecutivo; como se analizará más adelante caracterizado por la falta de información, la escasa capacidad de exigibilidad de cumplimiento y la volatilidad de dispositivos con escasa profesionalización. Así, la reforma en materia de infancia robustecerá el sistema penal y debilitará el sistema socio-asistencial. Sin dudas, y como sostiene Caldeira: *"aunque los derechos humanos sean en teoría un valor universal, en verdad son cultural y políticamente interpretados (...) depende de cómo se articula políticamente el concepto en contextos específicos"* (2007: 415). Para concluir este capítulo, es sugerente seguir a Beloff cuando sostiene que, sin políticas públicas y acceso a los derechos por parte de los niños:*"La reforma legal, aún cuando fuera la mejor posible, por si misma -sin estos otros elementos- no puede operar sino como fuegos artificiales sobre la realidad"* (2007: 1)[116].

Concluido este proceso, se adjunta en el Anexo el esquema grafico de regulación normativa general y penal sobre infancia vigente en la PBA. En el próximo capítulo se presentará la caracterización socio demográfica del conjunto poblacional destinatario de esta reforma, es decir, de niños, niñas y adolescentes bonaerenses, realizado en clave de lectura de las hipótesis de contexto más amplio que se trabaja en esta tesis. Asimismo, el próximo capítulo desarrollará el dimensionamiento y análisis del despliegue de las agencias del control judicial y socio penal sobre personas menores de edad durante los últimos años, desde la perspectiva de los datos estadísticos que pudieron ser obtenidos de la agencia policial, judicial y organismo técnico, con especial atención al universo penal.

[116] La autora analiza: *"Mas allá de que tener leyes mejores es un fin en si mismo en la democracia, y que la reforma de los obsoletos estatutos tutelares se imponía como un imperativo elemental de justicia, se advierte luego de 15 años que la confianza en las modificaciones legales, por su mera concurrencia, iban a transformar la condición material de la infancia, fue excesiva"* (Beloff, 2007: 23)

Despliegue judicial sobre niños, niñas y adolescentes:

Dimensión cuantitativa del fenómeno

CAPÍTULO 5 - DIMENSIONAMIENTO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA PENAL JUVENIL DESDE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

"Las estadísticas solo nos brindan aquello que oficialmente es perseguido y registrado, por ende, la evolución de las causas de ingreso al sistema penal, debe ser leída en clave de medir la voluntad de las agencias de control social en capturar y perseguir a determinados tipos de delitos y determinados portadores de atributos" - Silvia Guemureman

"Los indicadores son frases que contienen números, justificando y poniendo en pie una acción, o un debate público a propósito de ellos" - Alain Desrosieres

Introducción [117]

Este capítulo presentará el dimensionamiento y análisis del sistema judicial de menores de la PBA (en especial sobre causas penales), desde la perspectiva de los datos cuantitativos disponibles. En su planificación inicial, este objetivo de investigación pretendía "reconstruir" a partir de datos estadísticos de las diferentes agencias de control social penal involucradas en la "cadena punitiva" (policía, justicia y organismo técnico) el devenir de los adolescentes que ingresaron al "sistema de menores" durante el período previo y contemporáneo a la reforma y proceso de implementación analizado. El interés en este eje de trabajo radica en su carácter complementario y convergente al análisis cualitativo desarrollado en el capitulo precedente, generando puntos de análisis que puedan, a modo de triangulación, establecer lecturas articuladas.

Lamentablemente, este objetivo se volvió sumamente complejo al iniciar el trabajo de campo, específicamente respecto de la recolección de la información. Lejos del poco tiempo previsto en el diseño de investigación para su recolección, los mismos requirieron de especial esfuerzo, paciencia, pluralización de estrategias y canales de abordaje y, principalmente, un prolongado lapso de tiempo y persistencia. Así, luego de 6 meses en el caso de la justicia, 1 año en el caso de la agencia policial y 1 año y medio en el caso del organismo técnico se lograron obtener los datos que ilustrarán este capítulo. Durante dicho período, el procedimiento aplicado fue la presentación de cartas formales, vía de acceso

[117] Este capítulo se nutre en gran medida del artículo *"Situación de los adolescentes en el Sistema Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires desde la perspectiva de los datos"* (en prensa) elaborado en coautoría con la Dra. Silvia Guemureman, codirectora de la beca doctoral del Conicet que me permitió realizar esta investigación y coordinadora del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, marco institucional a partir del cual se gestionó la información.

que presentó varias dificultades: en algunos casos debieron presentarse más de una vez por extravío de la misma por parte de la institución, o presentar notas complementarias de aval de mi identidad por parte de la universidad, también se tuvieron que presentar dos pronto despacho y amparo en el decreto de acceso a la información pública a raíz de la falta de respuesta o por cierre arbitrario del expediente interno de solicitud de información. A su vez, luego de cada presentación por escrito a distintas instituciones y áreas se debió realizar un pormenorizado y extenso seguimiento telefónico, que se transformó en una rutina de trabajo más durante varios meses, transitando laberintos burocráticos, falta de respuesta, extravíos, explicaciones reiteradas, circulación indefinida por centrales telefónicas y respuestas insólitas. Finalmente, para cada agencia se trazaron diferentes estrategias de acceso, hasta encontrar aquella que (en general por cuestiones coyunturales específicas) lograba ser exitosa. Si bien ninguna agencia brindó el tipo y cantidad de información requerida, fue la agencia judicial aquella que mayor información brindó (y con mayor facilidad de acceso), habiéndose obtenido "lo posible" de la agencia policial y el organismo técnico. Asimismo, ante la falta de respuesta de la agencia policial provincial se ha solicitado la información sobre PBA a la instancia estatal superior a ésta, es decir, a la Dirección Nacional de Política Criminal[118], quien luego de ser intimada por un pronto despacho y apelando al Decreto Nacional 1172/2003 de acceso a la información pública, contestó por escrito que no contaba con la información de dicha jurisdicción, dando cuenta de la falta de voluntad para democratizar el acceso a la información sobre las agencias policiales o directamente de la falta de coordinación y conocimiento del despliegue de las policías provinciales.

A su vez, los datos que producen y han brindado las agencias resultaron inconsistentes e incomparables entre sí, dando por tierra el objetivo propuesto para este capítulo. Por ello debió renunciarse a una lectura integrada y correlacional de las agencias, presentándose la información por separado, y con los respectivos recaudos de alcance, consistencia y poder explicativo.

De todos modos, baste revisar la literatura y el proceso de trabajo colectivo en los equipos de investigación a los que pertenezco, para corroborar que esta situación no es original, en tanto todas las investigaciones sobre la temática que se propusieron trabajar con este tipo de datos han transitado los mismos inconvenientes en relación a la existencia, acceso y confiabilidad de los datos, característica

[118] Dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

propia del campo de investigación sobre las agencias de control social penal, extensivamente desarrollado en la bibliografía disponible[119].

Para ello, aún cuando persiga el mismo objetivo, este eje de trabajo se dividirá en dos capítulos, que a fines de organización expositiva serán ubicados de modo no correlativo. En el presente capítulo se expondrán los datos del INDEC para la caracterización socio-demográfica y económica de la población de niños, niñas y adolescentes bonaerenses. En segundo orden se presentarán los datos de la agencia policial y de la agencia judicial, todos ellos con una extensión temporal máxima que apenas llega al inicio de la implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (julio de 2008) para la agencia judicial y diciembre de 2007 para la agencia policial. Por ello, estos datos resultan especialmente interesantes para su vinculación con los capítulos 2,3 y4 -sobre el proceso de reforma legal- así como para caracterizar el escenario y despliegue (en términos de series históricas) previo a la implementación del Fuero. Luego del mismo, se colocará un capítulo basado en un análisis de tipo cualitativo donde se describe el proceso de implementación y la nueva estructura judicial e institucional inaugurada por las nuevas normativas. A continuación, la secuencia expositiva diseñada retoma el análisis de los datos cuantitativos presentando aquellos correspondientes al organismo técnico, desde fines de 2008 a fines de 2009, que permitirán analizar tendencialmente el impacto de la reforma en la institucionalización así como la composición de la población penal dentro del sistema de encierro.

La necesidad de buena información: un límite al fetichismo del discurso de los derechos

Sin, dudas, la necesidad de información confiable, sistemática, rigurosa, comparable y continuada en el tiempo resultan herramientas centrales para el monitoreo, evaluación y seguimiento de las políticas de infancia, en especial aquellas referidas al ámbito penal. La fragmentación e inconexión de la escasa información delatan la ausencia de sistemas integrales de información, mapeos y rutas que abarquen todas las instancias por las que transita un niño o adolescente "atrapado" por el sistema penal. Aún cuando este tema y sus implicancias se hallan suficientemente analizados, en espacial en los trabajos ya citados, cabe destacar que la "estratégica" falta de información, ya sea por su inexistencia o

[119] Al respecto ver: Daroqui y Guemureman (2001a, 2003), Guemureman (1999, 2002, 2004, 2005), CELS (2003), IDN (2004), Lescano (2008), entre otros. La falta de producción, publicidad y acceso es uno de los principales obstáculos a la hora de investigar a las agencias de control social penal, hecho de debate y consideración metodológica permanente de los equipos de investigación del Gespydh y del Observatorio, a los cuales pertenezco.

inaccesibilidad, contribuyen a que, parafraseando a Silvia Guemureman, *"sobre los jóvenes se pueda decir prácticamente cualquier cosa* [120]. Podríamos sostener que ello aumenta exponencialmente la vulneración de los adolescentes con causas penales, construidos socialmente como un colectivo amenazante sobre el cual se montan las demandas ciudadanas en campañas de "ley y orden" y "mano dura": *"El hecho de que no se registre cuidadosamente ni se utilice estratégicamente la información relacionada con la justicia de menores contribuye a la ausencia de garantías de la protección del niño en conflictos con la ley"* (Unicef, 2008: 3).

Ello se refleja con claridad en el discurso mediático que instala la casuística noticiosa, dotada de buenas dosis de amarillismo y espectacularidad, que exacerba las "emotividades punitivas" (Garland, 2005) consolidando imágenes peligrosistas y demonizadas acerca de los "menores delincuentes", sus actos, recurrencia y extensión, solo por veces citando cifras que no resultan validadas por alguna fuente institucional y menos aún conocida su forma de construcción[121].

La ausencia de información, además de una grave falta de los organismos y un incumplimiento de sus obligaciones, resulta "estratégica" en la sanción y seguimiento de las modificaciones legislativas[122]: *"donde los indicadores se cuantifican a lo largo del tiempo, se puede realizar un seguimiento del efecto de la introducción de nuevas leyes, normas o políticas"* (Unicef, 2008: 4)[123].

Bajo estas particulares condiciones de producción, existen varios trabajos previos (a modo de estado del arte) entre los cuales se destaca la primer e ineludible labor de sistematización estadística y

[120] *"La falta de información redunda en una nueva vulneración de derechos en que los adolescentes y jóvenes terminan siendo destinatarios de políticas de seguridad que con bases endebles y sustentos poco sólidos estipulan más penas, más restricciones y menos garantías. Se recrea así una suerte de discrecionalidad según la cual se puede afirmar virtualmente cualquier cosa sobre los jóvenes: que son más violentos, que cometen delitos a edades más tempranas, que son más peligrosos, y otras aseveraciones del mismo carácter, sin respaldo de información o registros que validen esas afirmaciones que así se convierten en profecías autocumplidas"* (Guemureman y López, 2009, en prensa).

[121] Para un excelente análisis de la cuestión ver los trabajos de Mercedes Calzado, o los informes del Observatorio de Medios de la UNLP o del "Capítulo Infancia" del Observatorio Social de Medios.

[122] La reconstrucción de los discursos y argumentos disputados durante el proceso legislativo de los capítulos precedentes, así como los intentos de modificación de la ley durante la implementación del sistema presentados en el próximo capitulo dan suficiente cuenta del uso estratégico que asume de la falta de información en materia de infancia.

[123] En el marco de los sistemas de justicia penal juvenil, Unicef propone un esquema básico de 15 indicadores que deberían medirse en forma estandarizada y sistemática en todo el país. Estos 15 indicadores serían: 1) Niños en conflicto con la ley (aprehendidos), 2) Niños privados de libertad (FUNDAMENTAL), 3) Niños privados de libertad antes de la sentencia (FUNDAMENTAL), 4) Duración de la privación de libertad antes de la sentencia, 5) Duración de la privación de libertad impuesta por la sentencia, 6) Niños muertos en privación de libertad, 7) Separación de los adultos, 8) Contacto con padres y familiares, 9) Sentencias privativas de libertad (FUNDAMENTAL), 10) Remisión previa a la sentencia, 11) Atención después de la puesta en libertad, 12) Inspecciones periódicas independientes, 13) Mecanismo para atender quejas, 14) Sistema especializado de justica de menores (FUNDAMENTAL), 15) Prevención (FUENTE: Unicef, 2008: 8. Para más detalle ver el cuadro 2.1 de dicho manual).

dimensionamiento cuantitativo de la cuestión, realizado por Daroqui y Guemureman en "La Niñez Ajusticiada" (2001a) donde se analizan datos de la PBA y Capital Federal hasta el año 1998/9. Posteriormente, el CELS y Unicef (2003) publicaron: "Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires"[124].

A su vez, en el año 2005 la SENAF y Unicef publicaron el informe oficial "Privados de Libertad" (MJyDD - UNICEF, 2006), producto del relevamiento de datos en todo el país donde se indica que unos 20 mil niños, niñas y adolescentes se encontraban privados de libertad, la mayor parte por causas asistenciales. Este informe señalaba que la PBA, concentraba el 38% de los establecimientos para niños, niñas y adolescentes, es decir, un total de 290 instituciones (199 privadas y 91 estatales), 25 de ellas de tipo penal, que alojaban 578 personas[125]. En 2008, ya derogada la ley nacional de patronato, el mismo organismo publicará los resultados del relevamiento "Adolescentes en el Sistema Penal", donde solo se exhibieron los resultados generales para el total país, sin ninguna desagregación por provincia, lo cual hace de dicha información un dato más político que estadístico, con escasas posibilidades de uso informativo, analítico y académico. Ambos informes (2005- 2008), no obstante, presentaron serias dificultades técnicas y metodológicas en la validación de los datos.

Acerca de las fuentes y períodos

En este primer capítulo estadístico, se mostrará la evolución de la situación de los niños y adolescentes en relación a la instancia judicial, desde 1999 hasta el primer semestre del año 2008, pretendiendo a través de este análisis diacrónico capturar la situación previa al proceso de implementación del Fuero Penal Juvenil. Precisamente, al tomar como momento inicial de la serie el año 1999, se aspira a sentar un piso previo a la sanción de la primera ley de infancia, a partir del cual visualizar los movimientos ocurridos, las tendencias que se perfilan y los escenarios que emergen como perspectiva inmediata previa a la implementación[126].

[124] En dicho informe también se subrayan las dificultades para acceder a la información estadística de la agencia policial principalmente, pero también del organismo técnico, la inconsistencia e incomparabilidad de la misma y la falta de condiciones institucionales acorde a la nueva normativa.

[125] Según este informe, otros 8.291 menores de edad estaban "internados" por causas asistenciales

126 En cada caso se extendió o restringió el período abarcado por la serie. Así, según disponibilidad de la fuente, algunas series arrancan en el año 1999 y otras en 2004.

Se ha utilizando como base las estadísticas del INDEC[127] para la caracterización sociodemográfica de la población de niños y adolescentes en la PBA, datos que reconocen en el Censo del 2001 su relevamiento. Dado que a poco de realizado el censo se produjo en la Argentina una crisis de características sociales muy relevantes, en los años posteriores hubo fluctuaciones significativas en los datos referidos a pobreza y condiciones de vida. Por ello, a los fines del análisis se actualizó la información con los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a la segunda onda del año 2005.

Para el dimensionamiento de las aprehensiones policiales a menores de edad por causas penales se ha tomado como fuente los datos del Centro de Operaciones Policiales (COP) del Ministerio de Seguridad de la PBA. Para la descripción y caracterización de la población en la esfera de la administración de justicia, se utilizó como fuente las estadísticas judiciales que elabora el Departamento de Estadísticas dependiente de la Procuración de la SCJPBA. A fin de simplificar la denominación, se utilizará la sigla NNyA para referir al conjunto de niños, niñas y adolescentes.

Datos de la agencia policial

Los datos del COP sobre aprehensiones policiales a personas menores de edad solo pudieron ser obtenidos para los años 2003-2007 ya que la fuente informó que no cuenta con el registro de los años anteriores. La serie concluye en 2007 ya que los mismos fueron solicitados en 2008 y recién obtenidos luego de arduas gestiones en 2009. Esta cifra se construye por la remisión de planillas desde las departamentales policiales (que concentran varias comisarias) y su confiabilidad es relativa, en tanto los registros no se encuentran sistematizados ni estandarizados. Asimismo, los datos obtenidos no representa el total de intervenciones policiales sobre personas menores de edad sino solo una escasa porción del despliegue de la fuerza policial ya que, al consultar el modo de construcción de los datos, se ha informado que las mismas **solo registran las aprehensiones que luego derivarán en una causa judicial penal[128]**, dejando un amplio espectro de intervenciones discrecionales y arbitrarias en el oscurantismo de una práctica que, al no ser registrada, garantiza su impunidad (al respecto ver nota al pie sobre amparo judicial contra la aprehensión policial). Así, las averiguaciones de identidad no son

[127] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

[128] "*El dato numérico es aportado por las Jefaturas Departamentales y* ***debería*** *reflejar la cantidad de menores aprehendidos imputados de un delito tipificado en el Código Penal. Atte"* (email de respuesta del COP en ocasión de un pedido de aclaración enviado por dicha vía. El resaltado es propio)

registradas según informó la fuente por que *"no resultan de relevancia o utilidad institucional"* y que como *"las contravenciones no son legales para menores de edad, no están contabilizadas"*, y que *"en esos casos se da intervención directa al juzgado de menores"*. De todos modos, la agencia policial **nunca** informó a los juzgados la totalidad de sus aprehensiones (Daroqui y Guemureman, 2001a: 159) sean cual fueren las leyes vigentes, ya que siempre existe un margen de discrecionalidad que éstas se reservan para sí en el histórico "buen gobierno de la calle" ejercido a través del "doble estándar preventivo-policial / represivo-tutelar" (Axat, 2009: 1) que pervive en las prácticas del cuerpo policial, generando un "efecto iceberg" o cifra negra que garantiza su margen de maniobra[129]. No obstante, aún cuando la agencia policial declara contabilizar e informar solo las detenciones que luego se transformarán en una causa judicial, las cifras de policiales presentan brutales inconsistencias respecto de las judiciales, de un año a otro y en sentido inverso (por ejemplo, un año "sobran" causas respecto de las aprehensiones y al siguiente "faltan" causas en relación a las aprehensiones)[130]. Asimismo, las categorías de clasificación por tipo de delito son disimiles entre ambas agencias, haciéndolas del todo incomparables, aun cuando sus totales coincidieran, o al menos de acercaran[131].

A través de su práctica por excelencia -la aprehensión- la agencia policial asume un indiscutido protagonismo (superlativo en el caso de los más jóvenes) constituyéndose en la principal herramienta del control social formal: *"La aprehensión de adolescentes y jóvenes se produce cuando se encuentran imputados o sospechados de la comisión de un delito, y es la que dispara la maquinaria que desarrollará el doble proceso de "estigmatización y "judicialización" que constituirá los factores determinantes en la construcción del "sujeto-menor-peligroso" (...) el ingreso a la "maquinaria judicial" por parte de un adolescentes (...) solo es posible a través de la instancia policial, es el accionar policial el que determina quienes y que delitos deberán ser tratados en sede judicial y quienes*

[129] La manipulación de la "sospecha" por parte de la fuerza resulta su principal estrategia de poder, desplegada selectivamente sobre "determinados sujetos", al respecto ver: Tiscornia, (2004), Sozzo (2005).

[130] A modo de ejemplo baste decir que para el año 2005 la agencia policial informa 27.072 menores aprehendidos y la agencia judicial 39.812 menores involucrados en causas penales. Durante el 2006 la agencia policial informa una cifra de 29.333 y la judicial de 25.957. Finalmente en 2007 la agencia policial informa 26.690 y la judicial 38.396.

[131] Las detenciones a menores de edad son en un 95% (calculo no estadístico, informado por los operadores judiciales entrevistados) por flagrancia, es decir, por ser atrapados "in fraganti". Ello descarta que las inconsistencias presentadas entre ambas agencias se puedan deber a ingresos a la justicia por orden judicial o investigación sumarial previa.

y que delitos integrarán la "cifra oscura" de los NN imputados y los hechos delictuosos jamás esclarecidos" (Daroqui y Guemureman, 2001a: 160) [132].

Sistemáticamente ocultas, encriptadas corporativamente, distorsionadas en algún excepcional caso de publicidad y reservadas como saber furtivo para el buen manejo de la arbitrariedad policial, sus prácticas son el termómetro que marca el nivel de amplificación de la red de control social que, cuan red de pesca gigante (Cohen, 1988), se expande y contrae por excelencia bajo el comando policial.

Datos de la agencia judicial

Si bien a partir de la implementación del Fuero, el poder judicial comenzó a utilizar un sistema informático propio a partir del cual se construyen las estadísticas judiciales (denominado SIMP), las cifras que se trabajarán en este capítulo fueron construidas en base a las planillas que remitían mensualmente las secretarías de cada juzgado. La ventaja de los datos brindados por la agencia judicial es que la información está desagregada por departamento judicial y por materia -penal o asistencial-**.** Asimismo, a partir de las mismas se pueden conocer cuántos expedientes se abrieron en los Juzgados de Menores en virtud de "motivos penales" o "motivos asistenciales" y a cuántos niños, niñas y adolescentes involucran, así como se puede conocer el detalle de los motivos más específicos, aunque esta información se reporte con carácter agregado, para el total de los departamentos judiciales. También permite conocer la cantidad de órdenes judiciales de privación de libertad sobre menores. Una fortaleza en estos datos es que son producidos en forma continua por el área estadística, que no se vio afectada en su producción por las diferentes coyunturas políticas, como ocurre con la agencia policial y el organismo técnico. Por ello las estadísticas judiciales para este período resultan comparables, consistentes y accesibles, y permiten confeccionar series diacrónicas.

En cuanto a las dificultades que presentan, quizás la más importante es la omisión en el envío de información para la confección de estadísticas por parte de algunos departamentos judiciales, lo cual no permite comparaciones con un grado alto de exactitud. Asimismo, tal como informó la fuente judicial, en la confección de dichas planillas la falta de conciencia general acerca de la responsabilidad y la utilidad de una estadística confiable por parte de los agentes judiciales y el gran volumen de información que debe procesarse conlleva a generar cuantiosos errores, algunos de ellos producto del

[132] Es dable recordar que por mandato normativo la policía constituye un organismo de "prevención", además de represión (Daroqui y Guemureman, 2001a: 156).

empleo de criterios diferentes. A su vez, las categorías no están regidas por los parámetros estandarizados para medir la eficiencia judicial en términos de causas ingresadas-causas resueltas (según tipo de resolución), por lo cual no se puede conocer aun la evolución posterior de los expedientes y la población involucrada en términos de resolución, tramite o archivo, sin dudas un elemento central de evaluación para los sistemas penales juveniles (al respecto ver los 15 indicadores propuestos por Unicef en nota al pie).

En cuanto a las cifras de población internada en institutos, se cuenta solo con la suministrada por los propios jueces, lo cual muestra su voluntad internativa. Tal como señala Azacarte y Guemureman (2006), las estadísticas judiciales dimensionan las internaciones oficiadas por los jueces de menores, que muchas veces, en virtud de falta de recursos institucionales, no se concretan. Es por eso que para obtener un dimensionamiento "real" de la privación de libertad resulta necesario contraponer la información que proporcionan las estadísticas judiciales con aquellas que suministran los propios organismos técnico-administrativos[133].

Este punto presenta una de las principales dificultades de la información cuantitativa relevada. La confrontación de ambas series no fue posible dado que las estadísticas de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia se dejaron de producir en el año 2005 (año de sanción de la ley 13.298) y la política de información de la dependencia tomó un paradójico rumbo haciéndose más restringida respecto a la elaboración y al acceso a la información, máxime teniendo en cuenta que el principal desafío del cambio normativo estaba puesto en la tasa de internación, a la vez que los principales problemas de los primeros dos años de implementación fue la cantidad oficios de privación de libertad en relación a las plazas disponibles. En este aspecto, el abandono de la producción de datos (aún cuando la anterior resultara precaria e inconsistente) se erige como uno más de los "estratégicos" sentidos de la falta de información sobre el campo penal juvenil. Por ello, y como se explicará en detalle en el siguiente capítulo estadístico, la cifra "real" de privación de libertad y la composición de la población penal debió ser construida *ad hoc*, sistematizando datos obtenidos por cuenta propia.

[133] Así, en el artículo citado, las autoras cruzan ambas fuentes para el año 2004, y constatan que para ese año hubo 4.163 casos oficiados para internación por parte de los Tribunales de Menores. No obstante, las personas efectivamente internadas fueron: 1.182 en institutos penales, 712 en los centros de contención, 548 en comunidades terapéuticas, 81 en Registro Penal ("alojados") y 1 en el Sistema Integrado Metropolitano (SIM). Es decir, las demandas de internación se convirtieron en internación efectiva en un 60,62% de los casos (2.524) durante 2004.

Caracterización sociodemográfica y económica: derechos legislados vs. Condiciones de pobreza

Antes del análisis de las estadísticas judiciales resulta necesario y relevante realizar una descripción general sobre las condiciones de vida de la población menor de edad en la PBA, atendiendo por esto a dos aspectos interrelacionados: a) la necesaria contextualización socioeconómica del universo sobre el cuál se despliega la agencia judicial y b) la situación actual de los derechos humanos de la segunda y tercera generación de dicho conjunto de personas, ampliamente reconocidos normativamente (26.061, 13.298, CDN, etc.) pero colocados en una tensión persistente respecto de las condiciones de vida y el acceso a derechos, especialmente incumplido en el caso latinoamericano (Beloff, 2008). Dar cuenta de estas características supone esbozar el nivel de garantía de los derechos positivos reconocidos, sin pretender efectuar un diagnóstico social sobre quienes "son atrapados" selectivamente por el sistema de control socio penal a fin de comprender sus características o perfil, renunciado así a la asociación acrítica de pobreza y delito[134].

En términos generales, la PBA cuenta con una población total para el año 2001 de 13.827.203 habitantes, demostrando una variación relativa intercensal del 9,8% respecto de la medición anterior, en 1991. Esta cantidad de habitantes representa el 38,1% de la población total de la Argentina para dicho año, posicionándose como la provincia con mayor población del país, con una importante distancia porcentual respecto de otras jurisdicciones. No obstante, del total poblacional provincial, el 62,8%, es decir 8.684.437 bonaerenses, residen en el conjunto de 24 partidos aledaños a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominado como "Gran Buenos Aires" (sobre un total de 134 partidos en toda la provincia)[135].

Según los últimos datos disponibles del INDEC, del total de habitantes del país, el 33,6% tenía menos de 18 años. En la PBA, el porcentaje de población menor de 18 años era del 31,7% sobre el total de la

[134] Se da por descontado el carácter selectivo del sistema penal (Foucault, 1989, Pavarini, 1983, Melossi, 1992).

[135] Este cordón urbano concentra la mayor parte de la población bonaerense, con una densidad de 2.394,4 habitantes por km2, lo cual contrasta con el promedio provincial de 45 habitantes por km2 y lo transforma en uno de los conglomerados más importantes del país en términos demográficos (en efecto, solo el Gran Bs. As. representaba en el 2001 el 23,9% del total de la población de la Argentina). Respecto de la composición poblacional según tipo de residencia, el 96,3% de los bonaerenses (13.324.241 personas) residían al 2001 en aglomerados urbanos, siendo el restante 3,7% población rural, ya sea dispersa o agrupada. En términos de fecundidad, el promedio de hijos por mujer es de 1,9; situándose esta cifra levemente por debajo del promedio nacional (2,1). En cuanto a la cobertura de salud, casi la mitad de los bonaerenses (el 49%) no contaba para el 2001 con obra social o cobertura médica. Dentro de la población provincial de 10 años y más en 2001, solo el 2% se encontraba en condición de analfabetismo, levemente por debajo del promedio nacional para dicho año (3%).

población bonaerense, es decir, un total absoluto de 4.378.886 NNyA. Aún más, solo la PBA concentraba el 36% de los habitantes de menos de 18 años en todo el país. Entre éstos, el 27% tenía entre 0 y 4 años, el 28% entre 5 y 9, el 29% entre 10 y 14 años y el 16% de 15 a 17 años. Aún con las asimetrías en la amplitud de las frecuencias trabajadas en los datos oficiales disponibles, cabe señalar la importante participación de los adolescentes de entre 15 y 17 años (16%) en la distribución interna por edad de los bonaerenses más jóvenes (ver gráfico 1 en Anexo).

En cuanto a los aspectos socioeconómicos, según la última información oficial de acceso público, correspondiente al segundo semestre de 2005 en base a la Encuesta Permanente de Hogares[136], el 44,5% de los niños, niñas y adolescentes de la PBA se encontraban bajo la línea de pobreza (LP). Entre éstos, el 50,4% se ubicaban en una situación aún más gravosa, es decir, bajo la línea de indigencia (LI)[137]. En otras palabras: la mitad de los menores de 18 años en la PBA son pobres, y de ellos, igual guarismo se despliega en la condición de extrema pobreza, conceptualizada como indigencia.

Es imposible, con arreglo a rigurosidad estadística, establecer la cantidad nominal -es decir, no porcentual- de personas con menos de 18 años en la PBA bajo condiciones de pobreza. Ello se debe a que los últimos datos disponibles en cantidades no porcentuales son de 2001, mientras que los datos de pobreza correspondientes a 2005 solo se exhiben en términos porcentuales, estando restringido por el INDEC el pedido de este tipo de información específica. Sin embargo, asumiendo el error estadístico subyacente de la dinámica demográfica acontecida entre 2001 y 2005 y vinculando ambos datos, puede inferirse que la cantidad de NNyA menores de 18 años en condiciones de pobreza en la PBA era de 1.197.465 personas para el año 2005[138].

Analizando estos datos por grupo etario, surge que la cantidad de NNyA de 0 a 4 años por debajo de la LP es de 11,1% y por debajo de la LI es del 11,6%. Para los de 5 a 14 años, la LP se ubica en el 25,9% y la LI en el 30,2%. Por último, el 7,4% de los adolescentes de entre 15 y 17 años se ubican bajo la LP mientras que el 8,7% del mismo grupo etario está bajo la LI. Nuevamente, los grupos etarios exhiben

[136] Cabe destacar que existen datos más actualizados correspondientes a la última onda de la EPH realizada en 2008. No obstante, la disponibilidad de estos datos es restringida por el organismo oficial de estadística pública. Se ha intentado solicitar los datos desagregados al organismo nacional y al departamento estadístico provincial para el conjunto poblacional de menos de 18 años en esta medición, resultando esta gestión sin ningún éxito.

[137] Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales, disponible en: www.indec.mecon.gov.ar

[138] Este número resulta del cálculo del porcentaje de NNyA bajo línea de pobreza para GBA en la EPH del segundo semestre de 2005 (44,5%) en relación a la cantidad de NNyA que habitaban en GBA según el censo 2001 (2.690.932). Los últimos datos aparecidos hacen pensar que la situación de pobreza e indigencia habría aumentado en forma significativa en la jurisdicción bonaerense, afectando coexensivamente a una mayor cantidad de NNyA.

una disímil amplitud de frecuencias que hacen difícil la comparación intergrupal. Haciendo un ejercicio analítico de tipo ensayístico, puede observarse que para el primer grupo, el porcentaje de la frecuencia dividido por la amplitud etaria (44,5 / 18 años) da por resultado un 2,47% por cada año contemplado, cifra que se mantiene cercana para los adolescentes de 15 a 17 años, en el orden de 2,46% (7,4 / 3 años). Ello significa que el impacto de los altísimos índices de pobreza e indigencia de la PBA para el grupo de NNyA afectan en similar proporción a los adolescentes y a los más pequeños.

Asimismo, el 56,2% de los NNyA de la PBA para el año 2001 vivían en hogares particulares con privación material[139] (este guarismo asciende a 58,9% en GBA, posicionándose por encima del total provincial y del total nacional para esta variable). Analizado por grupo de edad, la cifra es 55,6% para los NNyA menores de 1 año; 56,9% tanto para el grupo de 0 a 4 años como para el de 5 a 15 años; y 53% en el caso de los adolescentes entre 15 y 17 años (que se incrementa en el caso de GBA a 55,9%). En otras palabras, 6 de cada 10 adolescentes del conurbano viven en hogares con privación material.

Tomando como unidad de análisis ya no las personas sino los hogares, las cifras indican que del total de hogares existentes en la PBA (3.921.455) al año 2001, el 51,6% alojaba NNyA (2.022.725 hogares). Esta cifra se desdobla en 54,1% para GBA y 48% para el resto de la provincia. Desagregado por edad surge que entre éstos el 9,2% alojaba NNyA entre 0 y 4 años, el 16,4% de 5 a 14 años, el 5,2% de 15 a 17 años y el 20,8% restante combinaba niños de diferentes grupos etarios. Circunscribiendo el análisis a los hogares con NNyA (2.022.725 - 100%), surge que el 17,8% alojaba NNyA de 0 a 4 años, el 31,8% de 5 a 14 años, el 10% de 15 a 17 años y el 40,4% restante combinaba más de un grupo etario.

Analizando los hogares bonaerenses con NNyA por condición económica, cabe destacar que el 47,3% de los mismos tienen algún tipo de privación material (956.749 hogares), guarismo que se eleva al 50,2% de los hogares en el caso de GBA. Entre los hogares de la provincia con NNyA que exhiben privación material, el 20,9% es sólo de recursos corrientes, el 9,7% patrimonial y el 16,7% convergente (de ambas categorías precedentes), guarismo que se eleva en el caso de GBA al 19%.

[139] Nota: la "privación material" es uno de los componentes del Índice de Privación Material de los Hogares que suma a todos los hogares que tienen algún tipo de privación. El Índice de Privación Material de los Hogares clasifica a los hogares según su situación de privación material considerando dos dimensiones: patrimonial -que tiene en cuenta las condiciones habitacionales- y de recursos corrientes -que considera la capacidad económica del hogar-. La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: sin ningún tipo de privación, con privación sólo patrimonial, con privación sólo de recursos corrientes y con privación convergente (cuando presentan privación patrimonial y privación de recursos corrientes simultáneamente). Fuente: INDEC (2001).

Si analizamos el indicador de privación material de hogares bajo la unidad de análisis "personas" (NNyA), surge de la misma fuente y año que el 41,3% de los NNyA de la provincia habitan en este tipo de hogares, lo que para las cifras de 2001 significa referenciar a 2.454.239 personas de menos de 18 años. Ello se desagrega por edad en 2,2% para los menores de 1 año, 9,1% para los de 1 a 4 años, 23,7% para los de 5 a 14 años y 6,2% para los de 15 a 17 años. En otras palabras, ello significa que en los 956.749 hogares bonaerenses que contemplan NNyA y privación material, habita un total de 2.452.239 NNyA, de los cuáles 369.457 son adolescentes entre 15 y 17 años.

Asimismo, sobre el total de NNyA residentes en hogares bonaerenses particulares, el 13,2% se encontraba en 2001 en situación de hacinamiento crítico. La proporción varía según intervalos erarios, evidenciando una desagregación por edad. En ese sentido, son los niños más pequeños los que más sufren el hacinamiento crítico, registrando sendos 16,1% el intervalo de los menores de 1 años y el intervalo comprendido entre 1 y 4 años. Luego, la incidencia del hacinamiento crítico disminuye, afectando un 13,2 de los NNyA comprendidos entre los 5 y los 14 años, para disminuir a un 8,4% en el intervalo de 15 a 17.

Los datos referenciados del año 2005 (EPH) señalan que el 69,7% de los hogares de GBA con NNyA se encontraban bajo la línea de la pobreza y de éstos el 71,1% bajo la línea de indigencia.

En cuanto a la cobertura de salud, el 55,3% de la infancia en la provincia no contaba al año 2001 con cobertura de salud, posicionándose levemente por encima del nivel nacional (55%). Esta cifra desagregada presenta un comportamiento disímil entre el conurbano bonaerense (GBA) con un registro de 59,9% de niños son cobertura de salud en comparación a la misma cifra para el resto de la provincia, situada en el orden del 47,9%, es decir, 12 puntos promedio por debajo. La tasa de mortalidad infantil registrada al año 2006 es de 12,5% (tasa por mil nacidos vivos), muy levemente por debajo del registro para el total país (12,9%).

La tasa de escolarización es del 93,6% en el grupo etario de 6 a 17 años, registro posicionado por encima de la marca a nivel país (91,5%) y que no exhibe diferencias porcentuales de relevancia entre el GBA y el resto de la provincia. No obstante, al desagregar este dato entre niños y adolescentes resulta que aquellos entre 6 a 12 años obtienen una tasa de escolarización del 98,6% mientras que entre los de 13 a 17 años esa misma cifra desciende a 86,1%, dando cuenta de la mayor vulnerabilidad en el acceso a la educación para los adolescentes bonaerenses, correspondiente al nivel medio del sistema educativo. Datos más recientes provenientes de la EPH citados en un informe del Ministerio de Educación de la

PBA[140] señalan que para los aglomerados de conurbano (GBA), Gran La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata, la tasa de escolarización durante el 2006 fue de 99,4% para los niños entre 6 a 11 años, del 98,5% para los de 12 a 14 años y 79,8% entre los adolescentes de 15 a 17 años. Específicamente en este último grupo etario es de notable interés la diferencia en la tasa de escolarización según el decil de ingresos al cual pertenezca el hogar del adolescente. En otras palabras: mientras que entre los adolescentes bonaerenses que integran el decil de ingresos 9 y 10 la tasa de escolarización es del 89,2%, esa misma cifra replicada para el decil de ingresos "sin ingresos y 1" desciende al 79,8%, aunque esta brecha exhibe una considerable disminución tendencial en los últimos años.

Así caracterizada la inexcusable vulneración de derechos por condición socioeconómica de vida de los NNyA de la PBA, a continuación se describirán y analizarán los datos provenientes de la agencia policial y de la agencia judicial en el marco del análisis del despliegue del control social formal sobre NNyA, y en especial aquellos involucrados en causas penales.

Datos del Ministerio de Seguridad: del olfato policial a la sinusitis de los datos

> *"- Buenos días Capitán XX, llamo para conocer las novedades sobre un pedido de información estadístico, sobre aprehensiones a personas menores de edad en la provincia, para un trabajo académico, lo dejé por mesa de entradas".*
>
> *- A ver, déjeme buscar… ¿López? Si, si, acá lo tengo… si, tiene su firma, que es un ganchito… me va a tener que traer una certificación de la UBA sobre su identidad, yo no sé quien es usted.*
>
> *- Si, no hay problema, puedo llevarla la próxima semana a La Plata…*
>
> - *Miré, no sé para que quiere usted esto, yo no me meto en su trabajo, no se por que usted se mete en el mío… ¿O acaso yo le pregunto a usted cuantos alumnos de la UBA tienen el pelo corto y cuantos tienen el pelo largo?"*
>
> *(Nota de campo, conversación telefónica con la máxima autoridad del Departamento de Estadísticas del Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Agosto de 2008).*

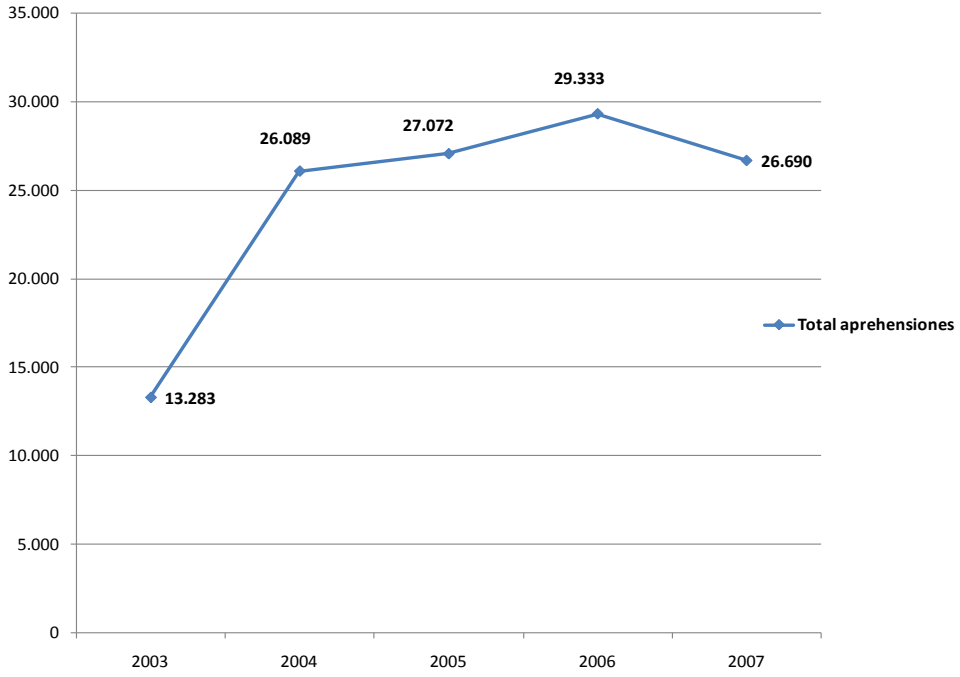
Aún con las consideraciones y recaudos sobre la información explicados al inicio de este capítulo, la información brindada por la agencia policial reviste una importancia central en la reconstrucción del despliegue penal en tanto esta es la "puerta de entrada" de los jóvenes al sistema penal, que activa el

[140] Informe disponible en: www.abc.gov.ar

circuito: *"la aprehensión es la bisagra que permite articular la conformación de una identidad lo suficientemente desviada como para ser considerada inepta para la vida ciudadana (...) con un estatus de desvió mas consolidado"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 156). Estas cifras son mediáticamente exhibidas por las agencias como demostración de la eficiencia policial en el "combate al delito", instrumentos de capitalización política de la fuerza policial para señalar, en distintos momentos, la necesidad de leyes más duras, la mayor eficiencia en sus capturas o simplemente la peligrosidad y acecho de sus sospechosos preferidos. Así, la agencia policial en tanto "auxiliar de la justicia" despliega selectivamente su olfato hacia la clientela predilecta, en el caso de los más jóvenes: morochos, urbanos y pobres. En las cifras obtenidas para el periodo 2003-2007, se observa un curioso incremento del 196% entre el año 2003 y 2004[141], que se estabilizará en la tendencia 2004-2007, aunque con un leve pico durante 2006 (ver cuadro 1 en Anexo y Gráfico 2 a continuación).

Gráfico 2

Cantidad de personas menores de edad aprehendidos - Provincia de Buenos Aires (2003-2007)



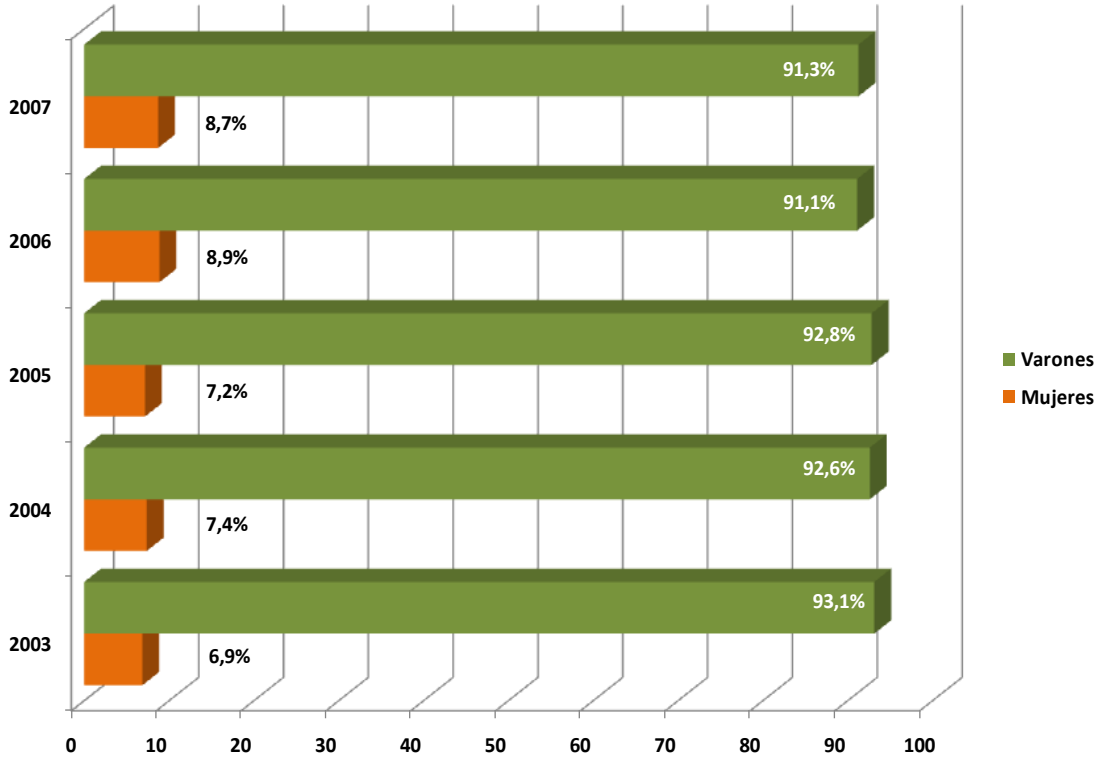
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Operaciones Policiales - Sección estadísticas - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

[141] Frente a la falta de confiabilidad en el "salto" de dicha cifra entre lustros, como recaudo metodológico no se tomará en consideración para el análisis de la serie al año 2003. No obstante, la inclusión del mismo en el cuadro y grafico fue deliberada en tanto evidenciar las inconsistencias de la información que brindan las agencias del sistema penal sobre sus propias intervenciones, máxime en un área tan sensible como la del vínculo entre la policía y los más jóvenes.

Al analizar los datos según sexo, se advierte una leve aunque creciente participación de las mujeres en la cifra total de aprehensiones, que pasa de un 6,9% en 2003 a 8,7% en 2007. Es interesante señalar que esta tendencia en la desagregación según género se condice con las cifras judiciales.

Gráfico 3

Porcentaje de aprehensiones de personas menores de edad según sexo - Provincia de Buenos Aires (2003-2007)



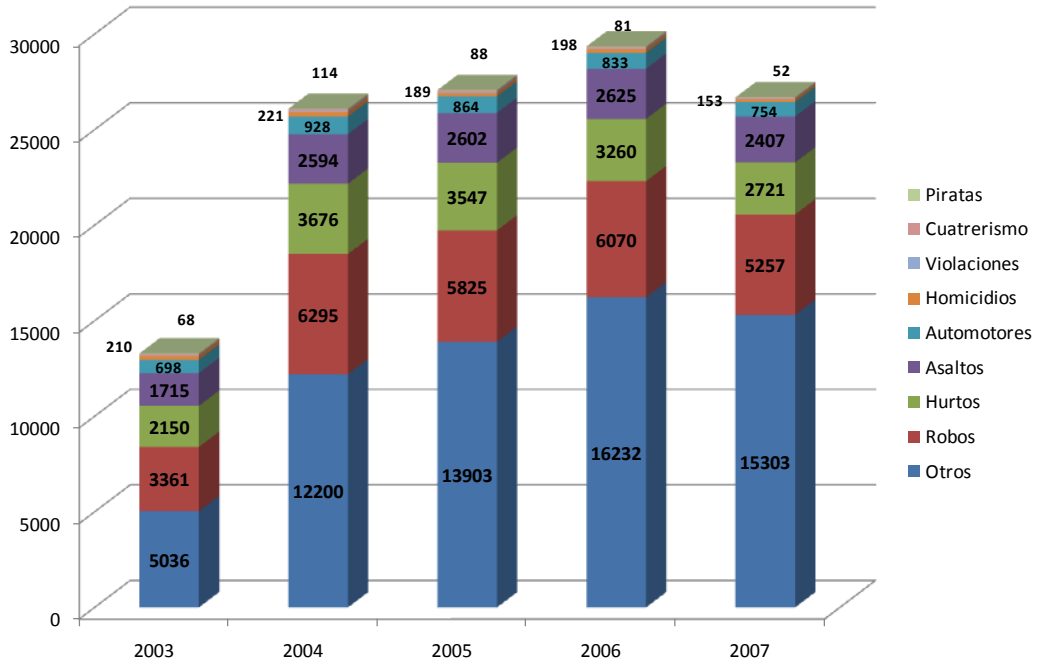
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Operaciones Policiales - Sección estadísticas - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

Observando los datos obtenidos por tipo de delito, se destaca que las categorías utilizadas por la agencia policial para construir los datos acerca de su propio despliegue no tienen ningún arreglo a criterio jurídico o legal. La particular taxonomía utilizada por la fuerza policial para dar cuenta de sus intervenciones está vinculada a cuestiones de organización interna de la propia institución y sus dependencias y a categorías de su cultura e historia institucional (por ejemplo: piratas, cuatrerismo, asaltos, automotores, etc.). En otras palabras: las propias categorías bajo las que se contabilizan las

prácticas policiales dan cuenta del desarreglo de éstas respecto de las acciones típicas legalmente tipificadas como delitos.

Gráfico 4

Cantidad de personas menores de edad aprehendidos según delito - Provincia de Buenos Aires (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Operaciones Policiales - Sección estadísticas - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

Realizada esta aclaración, resulta imprescindible observar que en los datos por tipo de delito (Gráfico 4) se observa un creciente porcentaje de la categoría residual "otros", que sin dudas suman a la escasa calidad de las mismas[142]. El aumento de dicha categoría, carente de capacidad explicativa, desvirtúa el análisis de la serie histórica en el comportamiento de las categorías, que se distorsiona por el incremento del mismo. No obstante, en el siguiente gráfico se observa que tendencialmente las categorías por tipo de delito se mantienen estables, concentrándose la abrumadora mayoría en delitos

[142] Al solicitar aclaraciones a la fuente original sobre la composición de la categoría "Otros" vía email, un representante del COP contestó textualmente por la misma vía: *"Como le comentara en el otro correo los guarismos hacen referencia a aprehendidos por delitos contemplados en el Código Penal. En Item "Otros" tiene en cuenta todo el resto de los artículos enumerados en el Código Penal que no se detallan (ej. Todas las Tentativas: de homicidio, de robo, de hurto). Los delitos cometidos no enunciados como lesiones, daño, defraudaciones, amenazas y tantos otros. Me encuentro a su disposición si fui poco clara. Atte."*. Sobrarían comentarios sobre el curioso criterio de agrupación.

contra la propiedad, tal como asaltos, automotores, robos y hurtos. Por otra parte, y en términos nominales, se observa una tendencia decreciente en los homicidios registrados (sin dudas uno de los principales resortes de las "olas de inseguridad" y el pánico social en manos de los "empresarios morales" que reclaman la baja de la edad de imputabilidad y más sistema penal para los menores de edad), que pasaron de 221 en 2004 a 153 en 2007, es decir, un 31% menos.

En síntesis, aún con los resguardos mencionados, a partir de las propias cifras policiales no podría sostenerse un aumento en la cantidad de delitos cometidos por los adolescentes, y aún menos un aumento en la comisión de hechos delictivos que atenten contra la vida o integridad física de las personas. Sin embargo, tal como se desarrollará en el capítulo sobre la implementación del sistema, un "aumento desmedido" de la comisión de delitos "en manos de los menores descontrolados" será el discurso que con especial ahínco caracterizará al profuso discurso policial en los medios de comunicación durante el primer año del Fuero adjudicando este comportamiento a las nuevas leyes y reclamando al mismo tiempo la "necesaria" baja en la edad de imputabilidad penal.

Despliegue del último tramo del Patronato Judicial de Menores: de la incontenible tutela sobre la exclusión hacia la invisibilidad estadística de la esfera administrativa

Análisis y composición general de las causas judiciales

En términos generales, la cantidad total de causas judiciales que involucran a NNyA (tanto asistenciales como penales) ha registrado una importante merma desde el año 1999 (70.076 causas) hacia el año 2007 (52.101 causas)[143]. La evolución reconoció fluctuaciones: hasta 2006 la tendencia fue incremental, registrando incluso picos de 96.730 causas para el año 2004 y 91.156 en el 2005. La baja en el año 2007 se explica por el importante descenso de las causas asistenciales (ver Gráfico 5), comportamiento esperable en virtud de la implementación, a partir de abril de 2007, de la nueva ley provincial de infancia, Ley 13.298, que deroga expresamente el ejercicio judicial de la tutela asistencial de la hasta entonces vigente Ley 10.067. Los datos para el año 2008 -preliminares, solo disponibles para el primer semestre- dan cuenta que la tendencia se profundiza, ya que contabiliza un total de

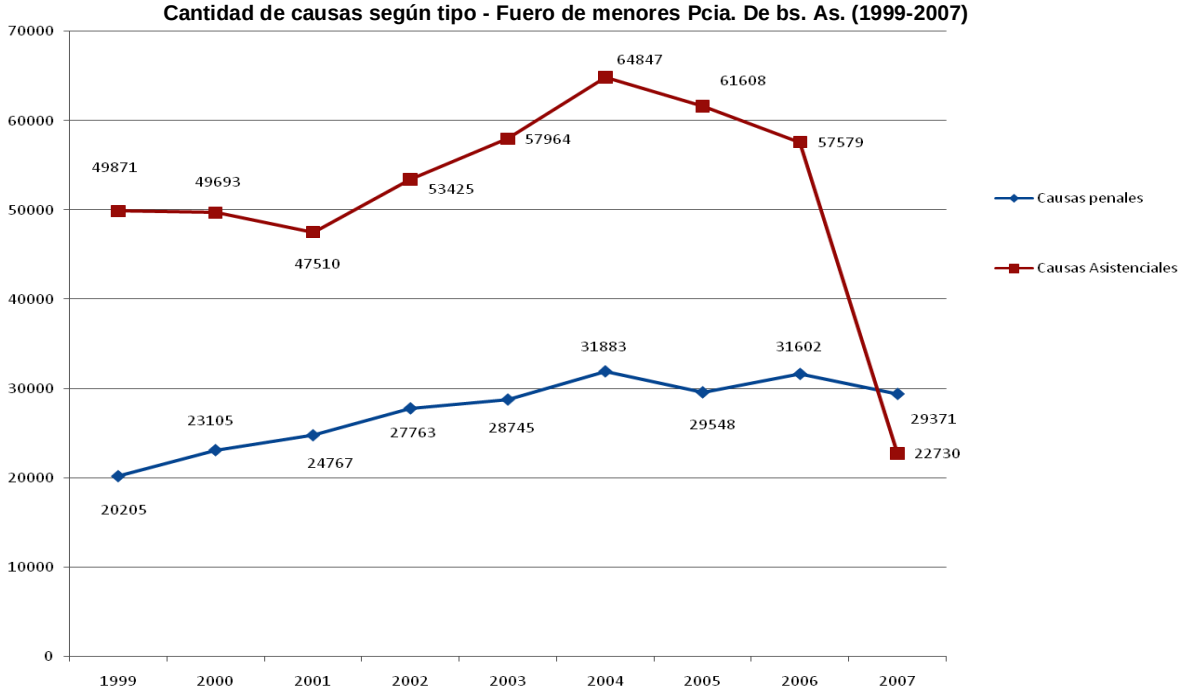
[143] Fuente: Departamento de Estadísticas de la SCPBA.

causas por ambas materias de 14.800, cifra que proyectada a la totalidad del año se duplicaría ubicándose en el orden de las 29.600 causas, es decir, 43% menos que en 2007.

Si analizamos las causas penales y asistenciales en términos comparativos, se destaca la natural inversión para los años 2007 y 2008 de la proporción entre causas asistenciales y penales respecto del total de las mismas. Mientras que esta proporción en 1999 era de 71% para causas asistenciales y 29% para causas penales, y de 35% y 65% respectivamente en 2006; 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. Esta misma distribución para 2008 resulta de 85% para causas penales y 15% para causas asistenciales, afirmándose la tendencia estipulada por el nuevo plexo normativo, pero sin la intensidad que necesariamente debería exhibir la desjudicialización de las problemáticas socioasistenciales, que constituyó la espina dorsal de la reforma legal, y de las prolongadas resistencias, avances y retrocesos en su sanción e implementación. La persistencia de causas asistenciales y su reflejo en los registros institucionales judiciales durante el primer semestre de 2008 -a casi un año de la derogación de la Ley de Patronato- resulta un dato más que significativo.

Gráfico 5

Cantidad de causas según tipo - Fuero de menores Pcia. De bs. As. (1999-2007)

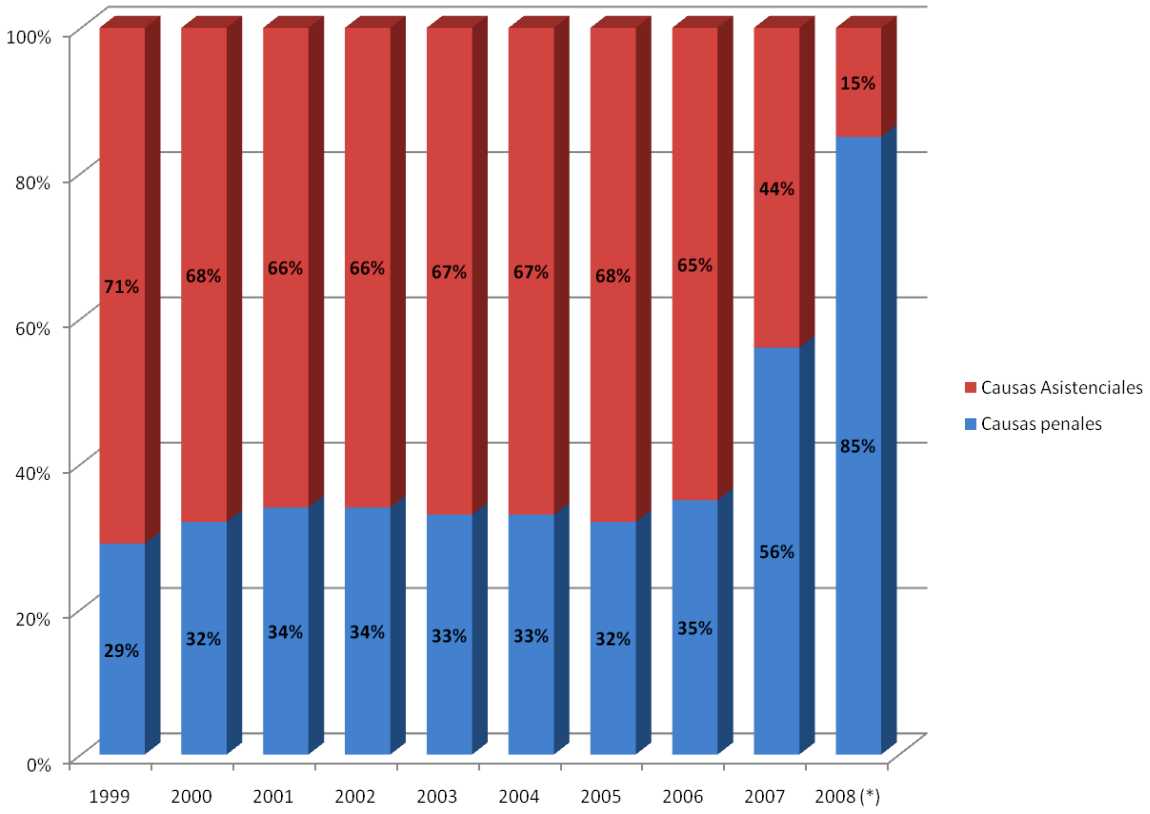


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA.

Sin embargo, resulta indiscutible que todo momento de transición, máxime con la profundidad que la reforma legal en materia de infancia significó para el andamiaje institucional del estado, comporta una dificultad adicional en la interpretación de los datos disponibles. Asimismo, como se sostuvo *ut supra*, la información suele ser nula, parcial o poco sistemática entre las diversas agencias (policial, judicial y administrativa), que deberían dar cuenta de los comportamientos macro generales del universo de personas bajo su alcance y de su propio despliegue institucional. Por ello, la información aquí brindada está sujeta a esta problemática "dual": por un lado, una reciente transición burocrática de gran profundidad, y por otro, la interpretación de la misma bajo una producción de datos insuficiente y desarticulada entre las agencias estatales. Ello no desmerece el análisis tendencial de las prácticas institucionales a través de la performance que los datos señalan, pero sí puede estar sujeta a imprecisiones estadísticas, propias de la naturaleza del problema.

Gráfico 6

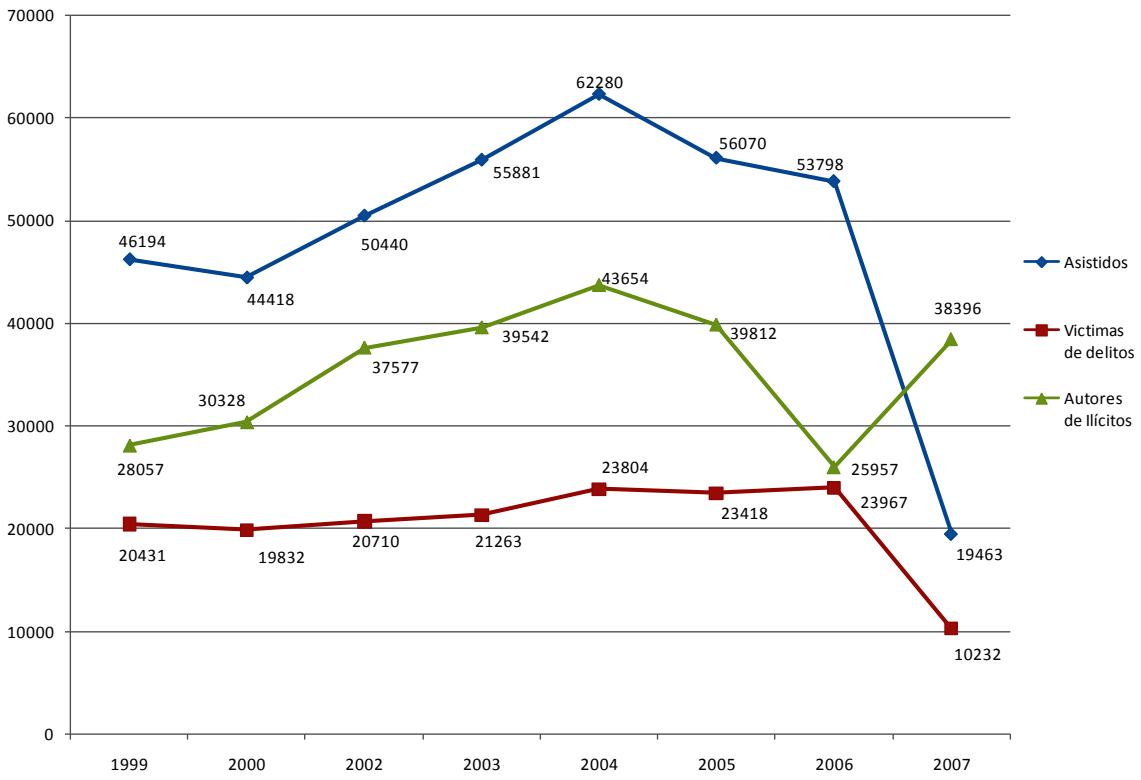
Cantidad de causas según tipo en % - Fuero de menores Pcia. de bs. as. (1999-2008)



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Gráfico 7

Cantidad de personas menores de edad involucradas por tipo de causa - Fuero de menores, Provincia de Bs. As. (1999-2007)



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Aún cuando se supondría que durante los ochos meses restantes de 2007 no deberían haberse registrado causas "asistenciales" -en tanto la normativa vigente a partir de abril de dicho año lo prohíbe expresamente- se registraron 23.824 causas de esta naturaleza, de las cuáles 14.954 corresponden a "Orfandad, salud, seguridad, educación y moralidad", 8.551 a "víctimas de delitos" y 319 a causas civiles. Las causas asistenciales involucraron a 29.695 NNyA, de los cuáles 19.463 (el 66%) correspondían a "orfandad, salud, seguridad, educación y moralidad" y solo 10.232 (el 34%) a "víctimas de delitos"[144]. El año 2007 comienza con una importante merma en las causas asistenciales respecto de 2006, en que se habían registrado 57.579 causas. Las de carácter asistencial reconocieron un ascenso sostenido desde 1999, con 49.871 hasta el año 2004, en que alcanzó el registro más alto del

[144] Las cifras anunciadas excluyen a los NNyA involucrados en causas civiles (patria potestad, adopción, venias supletorias y "otros", que para el año 2007 registraron 319 causas y para el primer semestre de 2008 152 causas (la fuente no registra la cantidad de NNyA involucrados en este tipo de causa).

período con 64.847 causas iniciadas, para descender levemente en 2005 a 61.608, expresando este año el inicio de la tendencia descendente. Durante el primer semestre de 2008, con plena vigencia de la Ley 13.298 y 13.634 la misma fuente señala la apertura de 2.230 causas asistenciales, que se desagregan en 1.443 causas por "orfandad, salud, seguridad, educación y moralidad", 635 por "víctimas de delitos" y 152 de índole civil. Estas causas involucraron a 2.546 NNyA, de ellos 1.784 por "orfandad, salud, seguridad, educación y moralidad" y a 762 por "víctimas de delitos", reproduciéndose la misma problemática señalada respecto de 2007[145].

En parte es probable que ello ocurra en cuanto la implementación institucional del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia se postergó hacia mediados de 2008, iniciándose el 15 de julio de dicho año en solo cuatro departamentos judiciales, implementándose en el resto de los departamentos en forma escalonada y gradual, concluyendo los últimos recién el 28 de noviembre de 2008. Aún cuando la Ley 13.634 anuncia que todo procedimiento debe ajustarse a la CDN y a sus propios preceptos, se han generado controversias entre las diferentes posturas, una de las cuáles interpretaba que hasta tanto no se implemente la estructura institucional del nuevo Fuero en el departamento judicial correspondiente no se debían iniciar las gestiones con ajuste a la nueva ley, mientras que otro sector del Poder Judicial interpretó lo contrario. Al respecto y aún sin una postura unánime, se expidió la SCPBA en la Acordada 105.502[146]. De todos modos, este indicador da cuenta -desde los datos "duros"- de dos fenómenos: por un lado el residual "activismo judicial" que persistió en la apertura de causas asistenciales aún luego de la derogación de la ley de Patronato, y por el otro, estas aperturas de causas resultan producto del desconcierto que signó la transición para los agentes de base, tal como confirman las entrevistas efectuadas a operadores judiciales (al respecto ver detalle en el siguiente capítulo).

Sin pretender interpretar la pertinencia de estas prácticas en tanto doctrina jurídica del caso, es posible que esta suerte de "punto ciego" interpretativo generado por el desfasaje temporal entre la puesta en vigencia de la norma y la instauración del andamiaje institucional correspondiente (distancia que en el caso de los últimos departamentos judiciales llegó a ser casi de un año) explique en parte la posibilidad

[145] Idem anterior respecto de causas civiles.

[146] El 18/03/09 la SCJPBA emitió la Acordada 105.502 referida a: *"Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil. Causas iniciadas antes de su vigencia".* Allí la SCPBA se expidió sobre la incidencia de la implementación de los órganos del fuero de la responsabilidad penal juvenil en el desarrollo de las causas penales iniciadas antes de la plena vigencia del fuero en esa jurisdicción. Para más información ver: www.scba.gov.ar/sitio/jurisprudencia

fáctica de la persistencia en la generación de causas asistenciales y el alto porcentaje de niños "no víctimas de delitos" involucrados en ellas, aún durante 2008[147].

En cuanto a la distribución de causas totales por departamento judicial, para 2007 los tres primeros en cantidad fueron Lomas de Zamora, con el 15,05% del total de causas de la provincia para ese año, seguido por San Isidro con el 10,72% y Morón con el 10%. Para el primer semestre de 2008 estas tendencias parecerían mantenerse, aunque no resultan datos de gran fiabilidad en tanto -según la fuente consultada- algunos departamentos judiciales no habían remitido esta información al momento de construirse los datos. No obstante, aun los datos de 2007 son preliminares y sujetos a modificaciones según establece la misma fuente. En el polo opuesto, los departamentos judiciales con menor cantidad de causas respecto del total son Tres Arroyos (Bahía Blanca) con el 0,49% de las causas, seguido de Pergamino con el 0,50% y Tandil (Azul) con el 0,71%[148].

Analizando con mayor minuciosidad los datos disponibles, se desprende del Gráfico 7 que en 1999, sobre el total de NNyA judicializados, el 49% era "asistencial", el 21% "víctima de delitos" y el 30% "autores de ilícitos". Esa misma cifra para 2006 fue de 51,87% para "asistencial", 23,11% "víctima de delitos" y 25,03% "autores de ilícitos", mientras que en 2007 registró 28,58%, 15, 03% y 56,39% respectivamente. Dicho guarismo para el primer semestre de 2008 se ubica en 9,52% para "asistencial", 4,07% "víctima de delitos" y 86,41% por "autores de ilícitos".

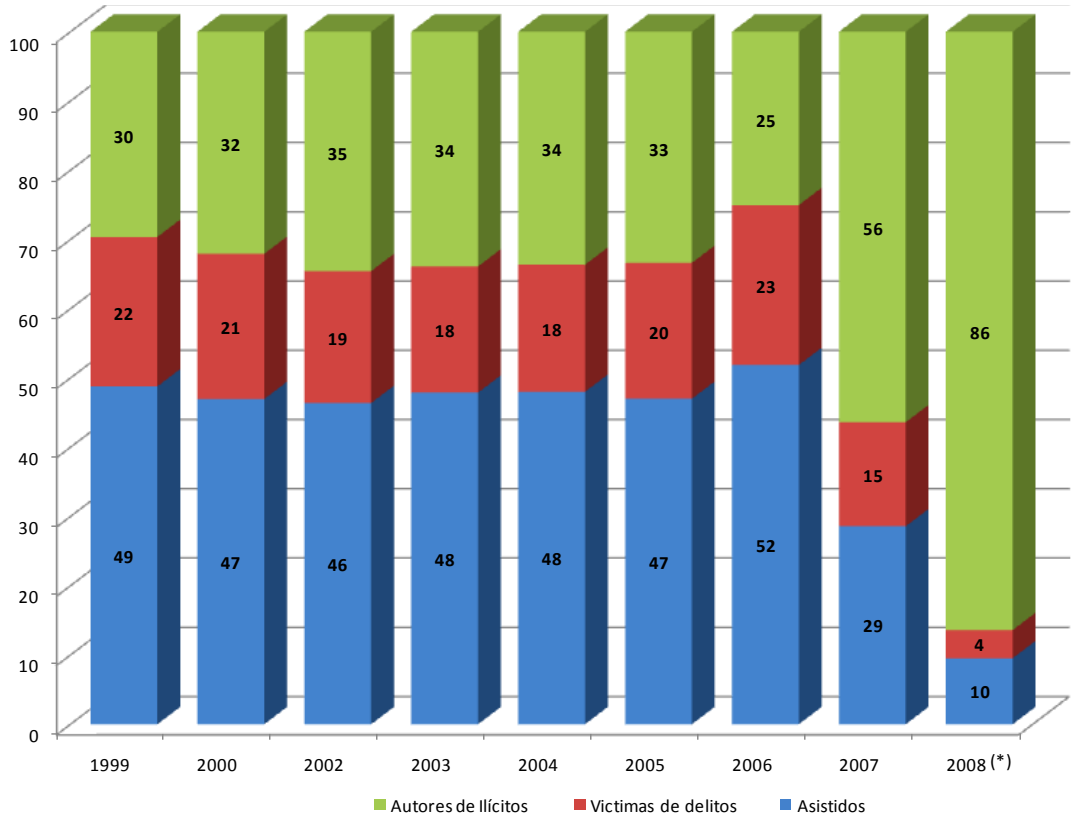
Por último, en el Gráfico 8 se puede observar la decreciente participación de NNyA "asistidos" involucrados en causas judiciales, que si bien irrumpe la tendencia histórica de dichas variables, aún luego de instaurado el nuevo esquema técnico-legal, pervive con un 10% de NNYA sujetos a este tipo de intervención en 2008.

[147] Según se desarrollará en el próximo capítulo, la implementación del fuero resultó "caótica" para casi la totalidad de los actores entrevistados.

[148] El promedio de causas por juez durante el 2005 fue de 1.753 y en 2006 de 1.764; volumen que comienza a descender en 2007 con 1020 causas por juez y 570 en 2008 (proyección elaborada en base a promedio por juez del primer semestre de 2008, ubicado en 285 causas). Estos promedios se calcularon sobre un total fijo de 52 jueces para todos los períodos referenciados.

Gráfico 8

Cantidad de personas menores de edad involucradas por tipo de causa, en % - Fuero de menores, Pcia. de Bs. As. (1990-2008)



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Causas asistenciales: entre la des-judicialización y la des-información

Analizando el volumen total de causas (penales y asistenciales), se destaca que éstas han descendido un 58% entre 2006 (89.181 causas) y 2007 (52.101). Específicamente en materia asistencial, éstas han pasado de 57.579 en 2006 a 22.730 en 2007, replicando la merma de volumen en el orden del 60%, vinculada esta fluctuación a los cambios legislativos antes mencionados. Durante el período previo, la tendencia señalaba un aumento sostenido de las causas en esta materia, que pasaron de 49.871 en 1999 a 64.847 en 2004 y 61.608 en 2005. No obstante, resulta llamativo que según los datos obtenidos, al lógico descenso cuantitativo acelerado de las causas asistenciales y menores involucrados, no se acompaña en igual medida la merma en la línea que grafica la cantidad de internaciones por razones

asistenciales. Es dable inferir que la práctica de internación no necesariamente acompañó la cadencia realizada por variables como cantidad de causas y NNyA involucrados en cuestiones judiciales. A pesar de ello, se registra una merma del 40% en los NNyA internados por causas asistenciales entre 2006 y 2007 (ver Gráfico 9)[149].

En cuanto a las causas de Tipo A (orfandad, salud, seguridad, educación y moralidad), estas pasaron de 39.596 en 2006 a 14.954 en 2007, involucrando respectivamente 53.798 y 19.463 NNyA.

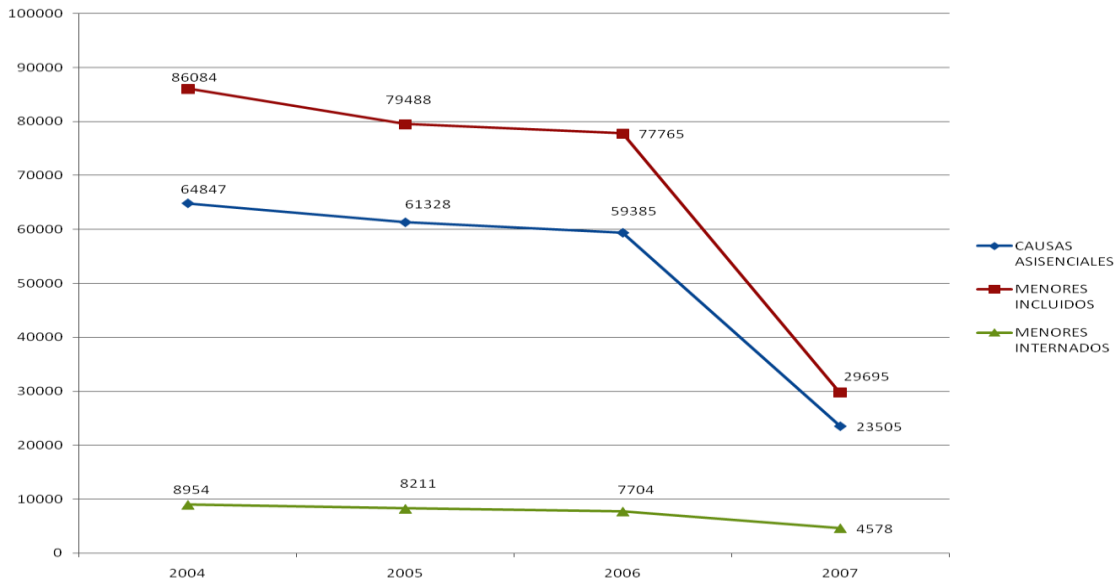
Entre las causas que involucran a NNyA "víctimas de delitos" (Tipo B), al desagregar por tipo de delito se desprende que las lesiones culposas, abuso deshonesto y "otros" (según fuente original) eran las categorías que esgrimieron un mayor crecimiento entre 2005 y 2006, todas ellas mermando en 2007 pero a causa de la desjudicialización normativa de las mismas. Si sólo analizamos la composición para 2007 de las causas en las cuales han sido víctimas NNyA, se destaca una preeminencia de lesiones (2.903 causas), lesiones culposas (1.380 causas) y abuso deshonesto/sexual (1.418 causas). Lamentablemente, 2.903 causas figuran en la categoría de "otros", sin poder realizar un análisis mayor de aquellas que dieron origen a la intervención judicial (ver Gráfico 10). Este tipo de causas tuvo por víctima de delitos a 23.967 NNyA durante 2006 y 10.232 durante 2007, con la misma tipología de delitos en sus categorías de mayor frecuencia.

La cantidad de NNyA internados por causas asistenciales para 2007 fue de 4.578, de los cuáles el 46% (2.114) fueron mujeres y el 54% restante (2.464) varones. Esta misma proporción entre géneros se mantiene para el primer semestre de 2008. En cuanto a la cantidad promedio de NNyA por causa asistencial, ésta fue de 1,26 NNyA promedio por causa en 2007 y 1,23 en 2008, cifra en descenso durante los últimos años (1,33 en 2004, 1,30 en 2005 y 1,31 en 2006).

[149] Esta información está disponible desde el año 2004.

Gráfico 9

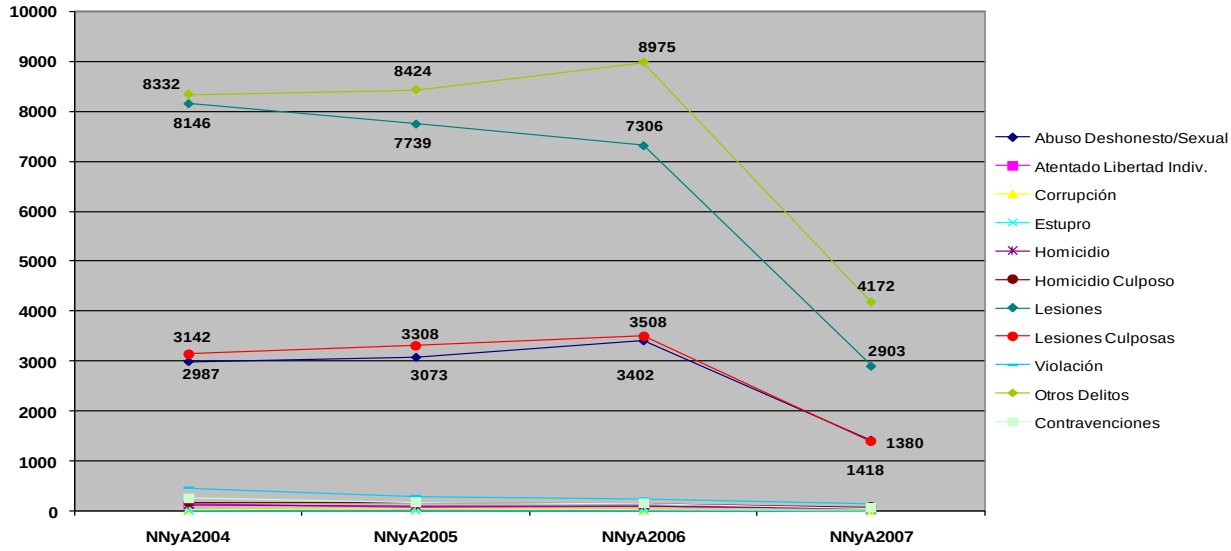
Cantidad de causas asistenciales, menores incluídos e internados por año - Pcia. De Bs. As. (2004-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA. En el número de causas asistenciales de este gráfico se han descontado aquellas correspondientes a materia civil ya que dicha cifra no contiene la cantidad de NNyA involucrados.

Gráfico 10

Cantidad de NNyA por causas asistenciales tipo B (víctimas de delitos) por año según detalle, Pcia. de Bs. As. (2004-2007)



NNyA: Niños, niñas y Adolescentes incluidos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Hasta aquí se ha descrito el panorama general a partir de las cifras sobre materia asistencial de la agencia judicial. El mismo, que marca la desjudicialización de problemáticas asistenciales que motorizaron la dificultosa y compleja reforma analizada en los capítulos anteriores, lamentablemente no cuenta con un correlato de la transición, producto de la ausencia de otro tipo de estadísticas proveniente del poder ejecutivo, que desde 2007 progresivamente tomó a su cargo este tipo de problemáticas. Así, desde la perspectiva de los datos, la niñez bonaerense ha pasado de la tutela judicial a la invisibilización institucional. A continuación se realizará la presentación y análisis de los datos disponibles sobre causas de tipo penal.

Causas penales: la compleja transición hacia un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

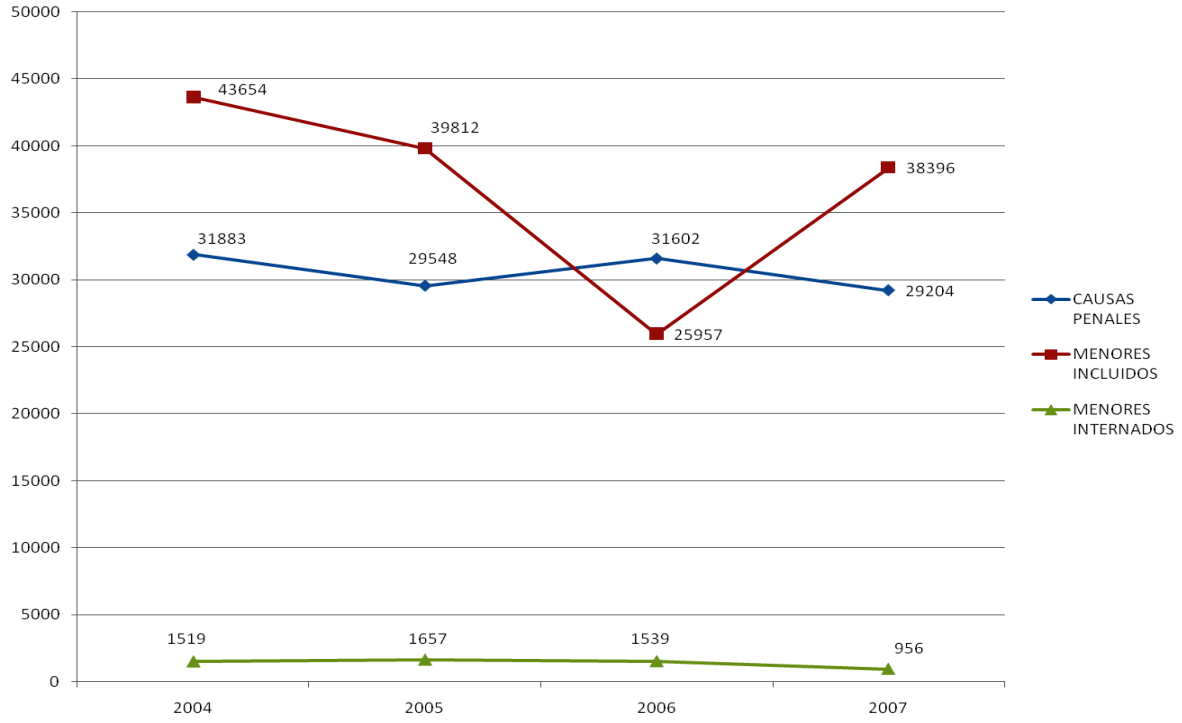
Específicamente en cuanto a las causas penales, el período 1999-2007 exhibe un incremento del 45% en la cantidad de causas iniciadas por esta materia, en el orden de 20.205 en 1999 y 29.371 en 2007, con picos de 31.883 y 29.548 en 2004 y 2005 respectivamente. Para el primer semestre de 2008 la cantidad de causas penales iniciadas fue de 12.570, cifra que proyectada a la totalidad del período (12 meses) se ubicaría en 25.140 causas totales, marca medianamente por debajo de la registrada en 2007 (diferencia negativa del -14%, es decir, 4.064 causas). Asimismo, proveniente del SIMP, se cuenta con el dato correspondiente al primer semestre de 2009, en el cual se registraron 13.727 IPP (investigaciones penales preparatorias) que resulta equivalente en términos de cuantificación al concepto de "causa". Esta cifra proyectada a la totalidad del lustro se ubicaría en 27.454, cifra levemente mayor a la de 2008 proyectada pero sin embargo por debajo de la cifra de 2007 (1917 causas menos). **Ello indica que -preliminarmente en cuanto a las proyecciones esbozadas- puede sostenerse que el primer año de la implementación del fuero de responsabilidad penal juvenil no implicó cambios sustanciales en la cantidad de causas penales iniciadas.**

En cuanto a la cantidad de menores de edad involucrados, mientras que en 2004 sumaban 43.654 adolescentes (en promedio 1,37 adolescentes por causa), en 2007 esta cifra fue de 38.396 menores, es decir, un promedio de 1,31 adolescentes por causa. Para el primer semestre de 2008, la cantidad de adolescentes involucrados en causas penales fue de 16.184, es decir, en promedio 1,28 adolescentes por causa, marcando la tendencia decreciente de la proporción entre cantidad de causas penales y adolescentes implicados.

Al comparar causas penales, NNyA incluidos e internados por igual materia (ver Gráfico 11), se destaca una importante merma de NNyA incluidos en 2006 (25.957) que sobresale por sobre la tendencia histórica marcada -a modo de ejemplo- en 39.812 en 2005, que vuelve a dichos niveles en 2007 con 38.396 NNyA involucrados. Inversamente, la cantidad de causas penales entre 2006 y 2007 desciende en un 7,5%, es decir, de 31.602 a 29.204 respectivamente. En cambio, esta merma es mucho más pronunciada en el descenso de la cantidad de NNyA internados por esta causa, que se ubica en un -40% (de 1.539 en 2006 a 956 en 2007).

Gráfico 11

Cantidad de causas penales, menores incluídos e internados por año - Pcia. Bs. As. (2004-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

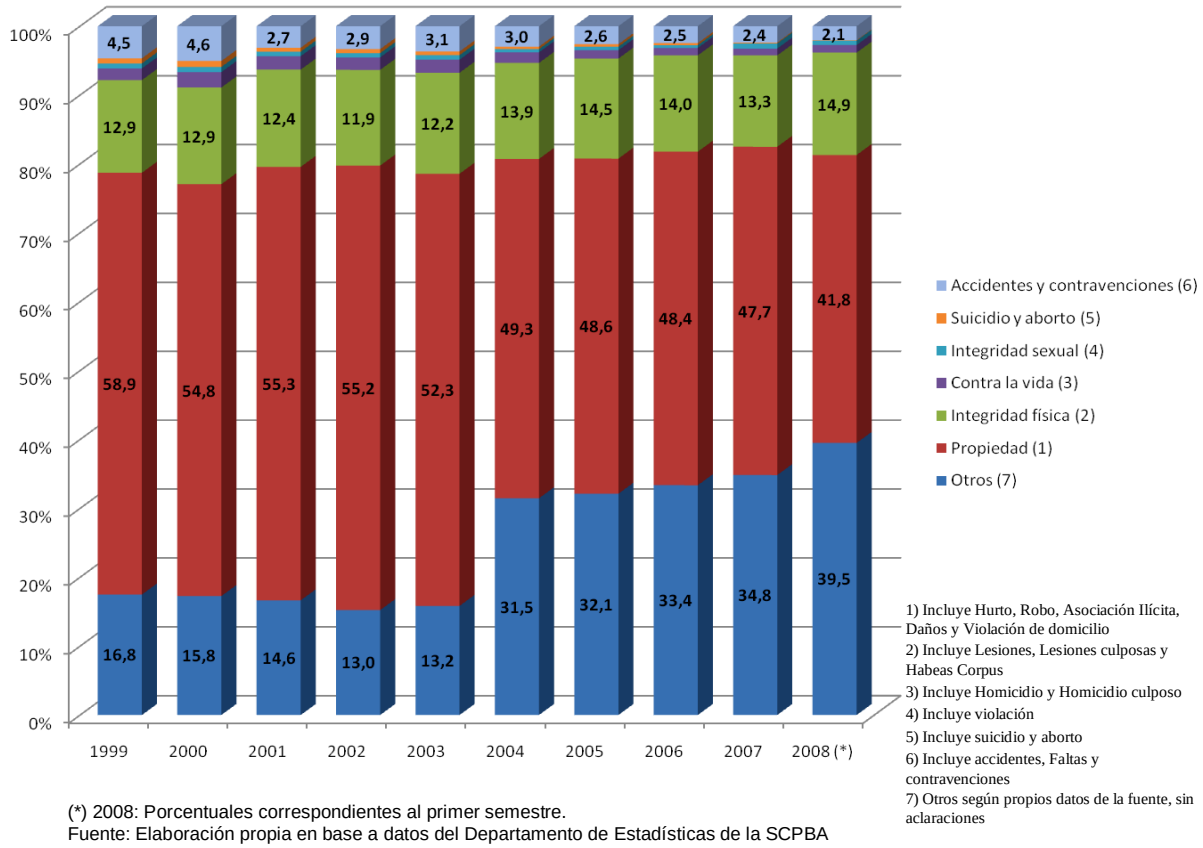
En cuanto al tipo de delito imputado a los adolescentes con causa penal (ver Gráfico 12), las cifras señalan que para 2007 el 47,66% de las causas se deben a delitos contra la propiedad[150], el 13,27% delitos contra la integridad física[151], el 2,39% de accidentes y contravenciones[152], el 0,99% de delitos

[150] Estos datos resultan del agrupamiento de algunas de las categorías establecidas por la fuente de información original. En la categoría agrupada "delitos contra la propiedad" se han incluido los siguientes ítems de la fuente original (SCPBA): hurto, robo, asociación ilícita, daños y violación de domicilio.
[151] Aquí se ha agrupado lesiones, lesiones culposas y habeas corpus.
[152] Aquí se ha agrupado accidentes, faltas y contravenciones.

contra la vida[153], 0,74% contra la integridad sexual[154], 0,13% de suicidios y abortos y un 34,83% restante que se incluye en la fuente original en la categoría de "otros", sin posibilidad de determinar la naturaleza del delito imputado en más de un tercio de las causas. Tal como ocurre con la fuente policial, el desproporcionado engrose de la categoría del "otros" en el tipo de delito imputado es una falencia histórica de la fuente de información judicial. Lamentablemente, este ítem residual del "otros" es del 20,69% en el año 1999 y asciende en forma sostenida hasta 2008 en el cual dicho ítem engloba al 39,5% de los delitos imputados.

Gráfico 12

Cantidad de causas penales por tipo de delito agrupado - Pcia. de Bs. As. en % (1999-2008)



1) Incluye Hurto, Robo, Asociación Ilícita, Daños y Violación de domicilio
2) Incluye Lesiones, Lesiones culposas y Habeas Corpus
3) Incluye Homicidio y Homicidio culposo
4) Incluye violación
5) Incluye suicidio y aborto
6) Incluye accidentes, Faltas y contravenciones
7) Otros según propios datos de la fuente, sin aclaraciones

(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Aún con las imprecisiones señaladas, para el primer semestre de 2008, las causas penales por tipo de delito imputado se distribuían en: 41,80% de delitos contra la propiedad, 14,86% delitos contra la

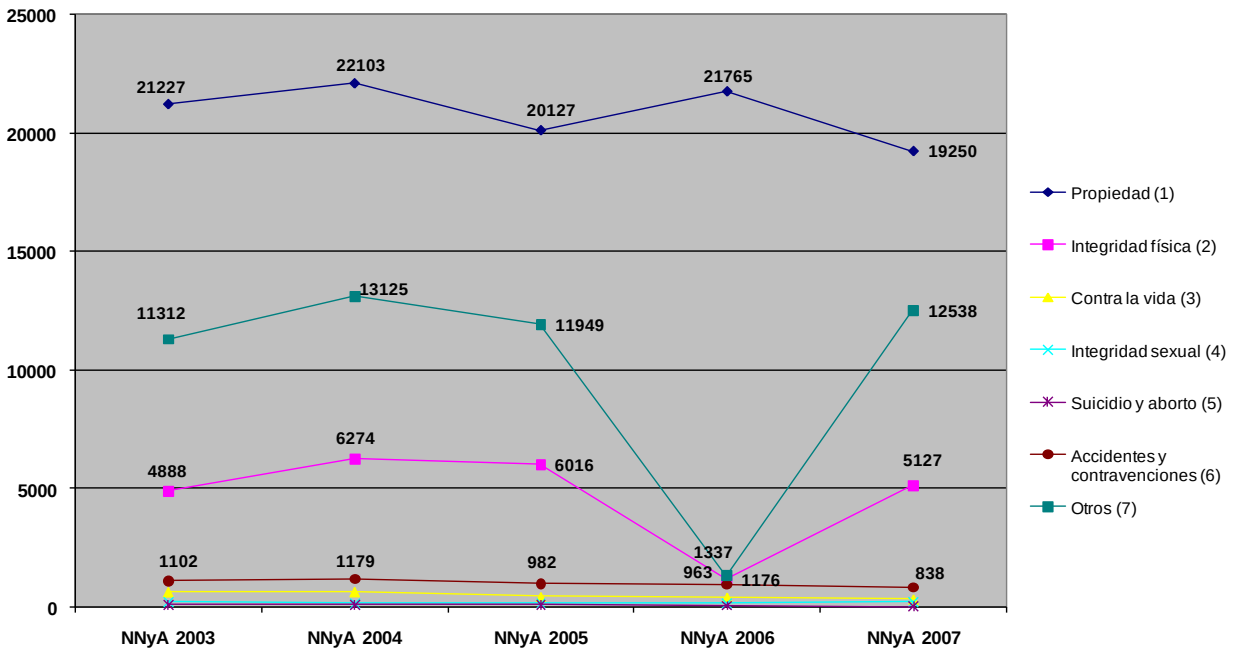
[153] Aquí se ha agrupado homicidio y homicidio culposo.
[154] Aquí solo se incluye violación.

integridad física, el 2,05% de accidentes y contravenciones, 1,11% de delitos contra la vida, 0,62% contra la integridad sexual, 0,06% de suicidios y abortos y un amplio 39,50% de "otros".

Al analizar el porcentaje de menores de edad incluidos en causas penales por tipo de delito para el 2007, sobre el total de adolescentes imputados el 50,14% (19.250) lo fue por delitos contra la propiedad, 13,35% (5.127) por delitos contra la integridad física, 2,18% (838) por accidentes y contravenciones, el 0,90% (347) por delitos contra la vida, el 0,66% (255) por delitos contra la integridad sexual, 0,11% (41) por suicidios y abortos y un 32,65% (12.538) de "otros".

Gráfico 13

Cantidad de NNyA incluidos en causas penales por año según detalle- Pcia. Bs. As. (2003-2007)



NNyA: Niños, niñas y Adolescentes incluidos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

1) Incluye Hurto, Robo, Asociación Ilícita, Daños y Violación de domicilio
2) Incluye Lesiones, Lesiones culposas y Habeas Corpus
3) Incluye Homicidio y Homicidio culposo
4) Incluye violacion
5) Incluye suicidio y aborto
6) Incluye accidentes, Faltas y contravenciones
7) Otros según propios datos de la fuente, sin aclaraciones

Estas mismas cifras para el primer semestre de 2008 señalan que sobre el total de adolescentes imputados, el 44,90% (7.267) lo fue por delitos contra la propiedad, el 14,35% (2.323) por delitos

contra la integridad física, el 1,85% (300) por accidentes y contravenciones, el 1,04% (169) por delitos contra la vida, el 0,55% (89) por delitos contra la integridad sexual, el 0,05% (8) por suicidios y abortos y un 37,25% (6.028) restante en la categoría de "otros".

En el siguiente apartado se abordará específicamente los datos disponibles referidos a "privación de libertad", tanto asistencial como penal.

Privación de libertad: pocas cifras para un problema complejo

Antes de analizar los datos cabe enunciar la definición técnica vigente en la interpretación de este concepto, habida cuenta de la profusión de la noción de privación de libertad como medida de *ultima ratio* que suele acompañarse de una interpretación (y medición) de la misma, que sin embargo suele resultar parcial. Por ello, tomo por definición del concepto a la Regla 11.b de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, que explicita el significado unívoco de la misma en tanto refiere a: *"toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor* ***por su propia voluntad****, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública"*. Reforzando esa definición, el *Manual para Cuantificar los Indicadores de Justicia* de UNICEF de 2008 agrega que: *"Un niño está privado de libertad cuando se le coloca bajo* ***cualquier forma de detención*** *o encarcelamiento en un marco público o privado del que no se le permite, por orden de una autoridad competente, salir por propia voluntad (...) Entre éstas instituciones pueden figurar establecimientos educativos o de rehabilitación, hogares tutelares de menores, y reformatorios (...)* ***Un niño puede por tanto ser físicamente capaz de salir de una institución de privación de libertad debido a la falta de medidas de seguridad, o el carácter mínimo de éstas. Sin embargo, si esta salida infringe una orden de una autoridad competente, el niño debe ser considerado como privado de libertad***"[155].

Las agencias estatales hacen una alusión permanente a la Regla 11b en documentos, programas, informes y propagandas institucionales bajo efecto del encantamiento discursivo que produce el uso fetichizado del discurso de los derechos del niño. Sin embargo, aún con lo claro de la definición citada, los diseños institucionales y la "cuantificación" de los privados de libertad suele ser infiel a dichas definiciones. A modo de ejemplo, y tal como se explicará en los próximos capítulos, en el diseño

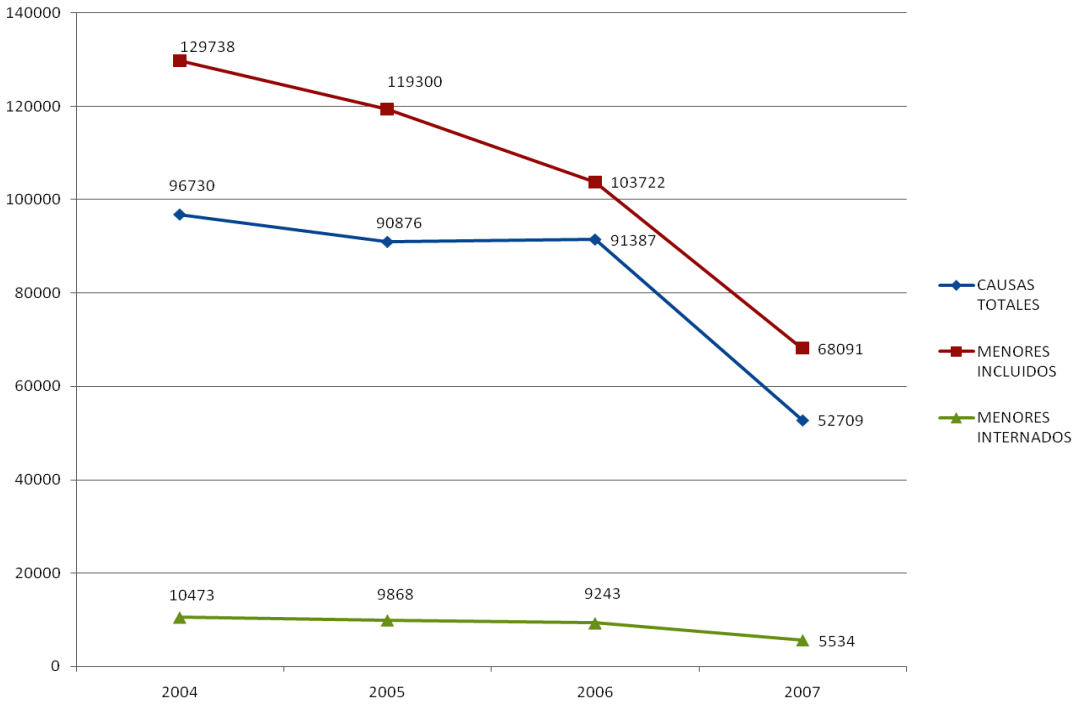
[155] UNICEF, *Manual para Cuantificar la Justicia de Menores*, New York, 2008.

institucional del organismo técnico, los regímenes de semi-libertad, comunidades terapéuticas y clínicas psiquiátricas dependen de la "Dirección de Medidas Alternativas" (a la libertad, en forma tácita), así como el control de los arrestos domiciliarios, delegados al Centro de Referencia (órgano ejecutor de las medidas ambulatorias). A su vez, las escasas cifras que esporádicamente difunde el poder ejecutivo no contabilizan a los adolescentes en regímenes de semi-libertad ni otro tipo de instituciones (comunidad terapéutica, hogares, clínicas psiquiátricas, etc.) como "privados de libertad". No obstante, y asumiendo la incompletitud de los datos en relación a la definición suscripta, a continuación se desarrollará el análisis específico de la temática en el período anterior a la implementación del Fuero.

Mientras que las causas totales mermaron en un 42% entre 2006 y 2007 y los NNyA involucrados descendieron en un 34%, los NNyA internados (eufemismo categorial de las agencias para denominar la privación de libertad) descendieron un 40% entre ambos años.

Gráfico 14

Cantidad total de causas, menores incluídos e internados por año- Pcia. Bs. As. (2004-2007)

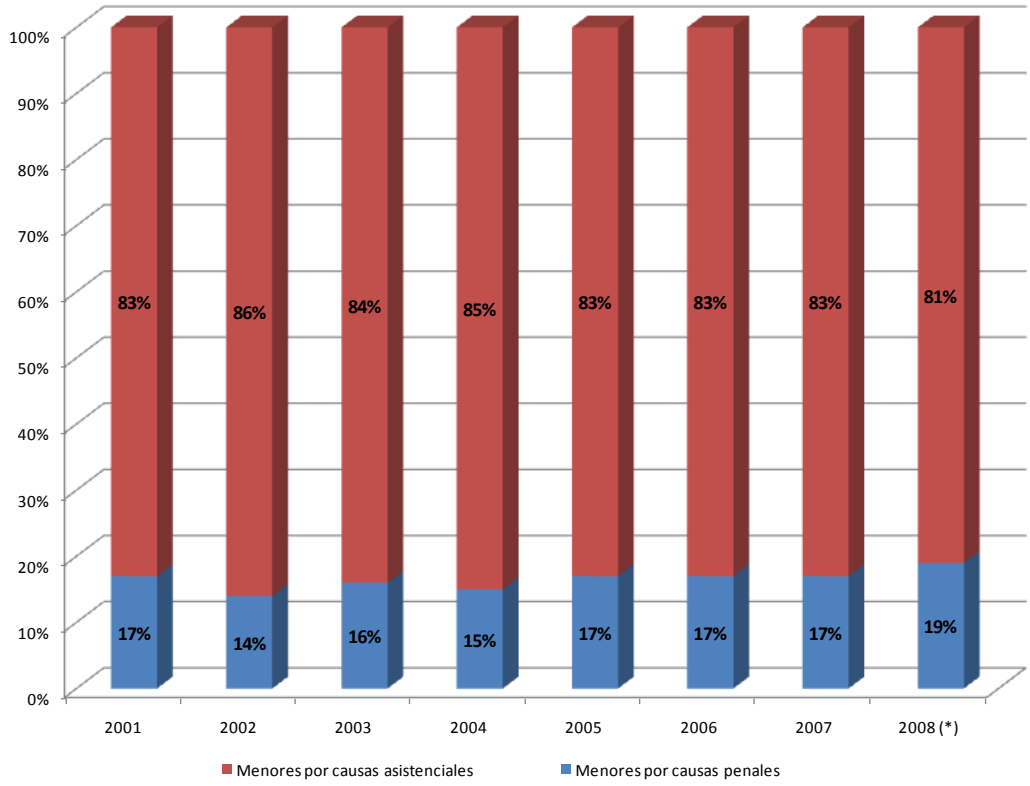


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA
La cantidad de causas totales presentada en este gráfico para el año 2007 difiere en -608 casos respecto de las cifras generales (Gráfico 1). Ello se debe a una inconsistencia de la fuente en los N de la información desagregada en relación a los N totales. De todos modos esta aclaración es a fin de no generar confusión pero resulta poco significativa estadísticamente en este caso.

Esta cifra refiere a los NNyA "internados" por causas judiciales, independientemente de la naturaleza asistencial o penal: mientras en 2001 se contabilizaron 8.691 adolescentes "internados" por causa asistencial (83% del total), los NNyA "internados" por causa penal ascendieron a 1.776, es decir, representaron el 17% de los NNyA privados de libertad. Para 2007 esta proporción se mantuvo en el mismo orden, registrando una leve modificación en la primera mitad del año 2008, con 19% (776) de adolescentes "internados" por causas penales y 81% (3243) por causas de tipo asistencial (ver Gráfico 15 a continuación y **Gráfico 16 en Anexo**).

Gráfico 15

Cantidad de menores internados según causa - Pcia. de Bs. As. en % (2001-2008)



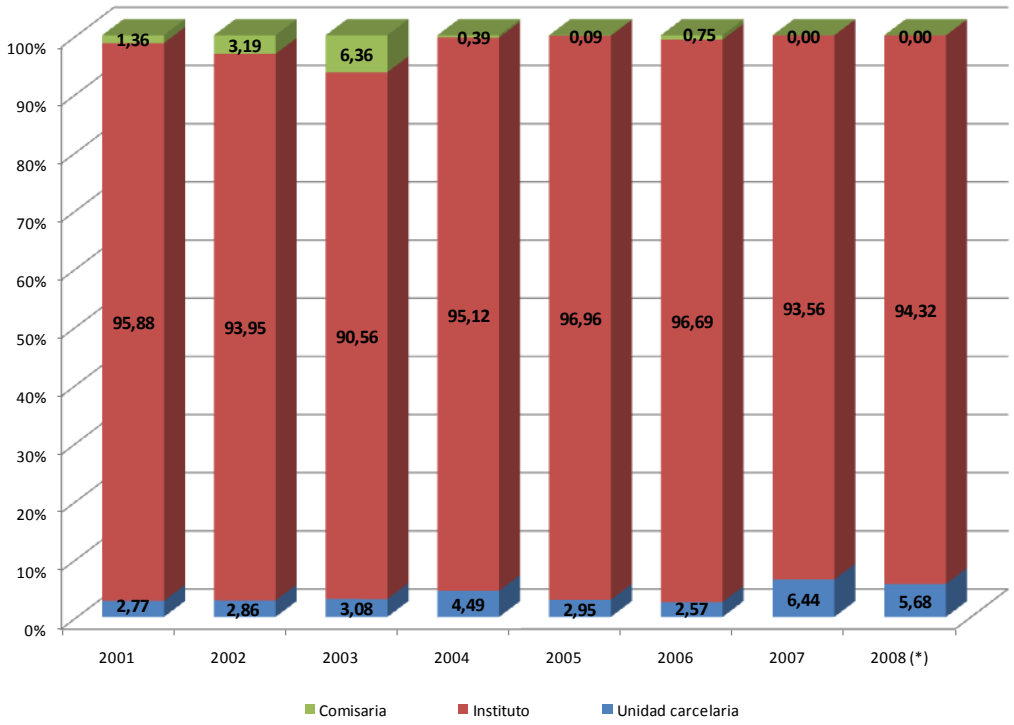
(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

En cuanto a los lugares de alojamiento para adolescentes "internados" por causa penal, para un total de 497 adolescentes en 2007, 32 se alojaban en unidades carcelarias y 465 en institutos de menores. La misma cifra para el primer semestre de 2008 es de 18 adolescentes en unidades penales (6%) y 299 en

institutos (94%), datos que proyectados a la totalidad del período 2008 -12 meses- asumirían los valores de 36 y 598 NNyA respectivamente. Sobre este punto es imprescindible señalar que -aún en las estadísticas judiciales oficiales- se registran menores de edad alojados en comisarías hasta el año 2006 (9 adolescentes, correspondientes al 0,75% de "internados" de dicho período), aún cuando esta modalidad de "alojamiento" está expresamente prohibida por la SCJPBA desde el año 2004, cuando acontece la muerte de cuatro adolescentes calcinados en la comisaría Primera de Quilmes[156].

Gráfico 17

Cantidad de menores internados por causa penal según lugar de alojamiento - Pcia. de Bs. As. en % (2001-2008)



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

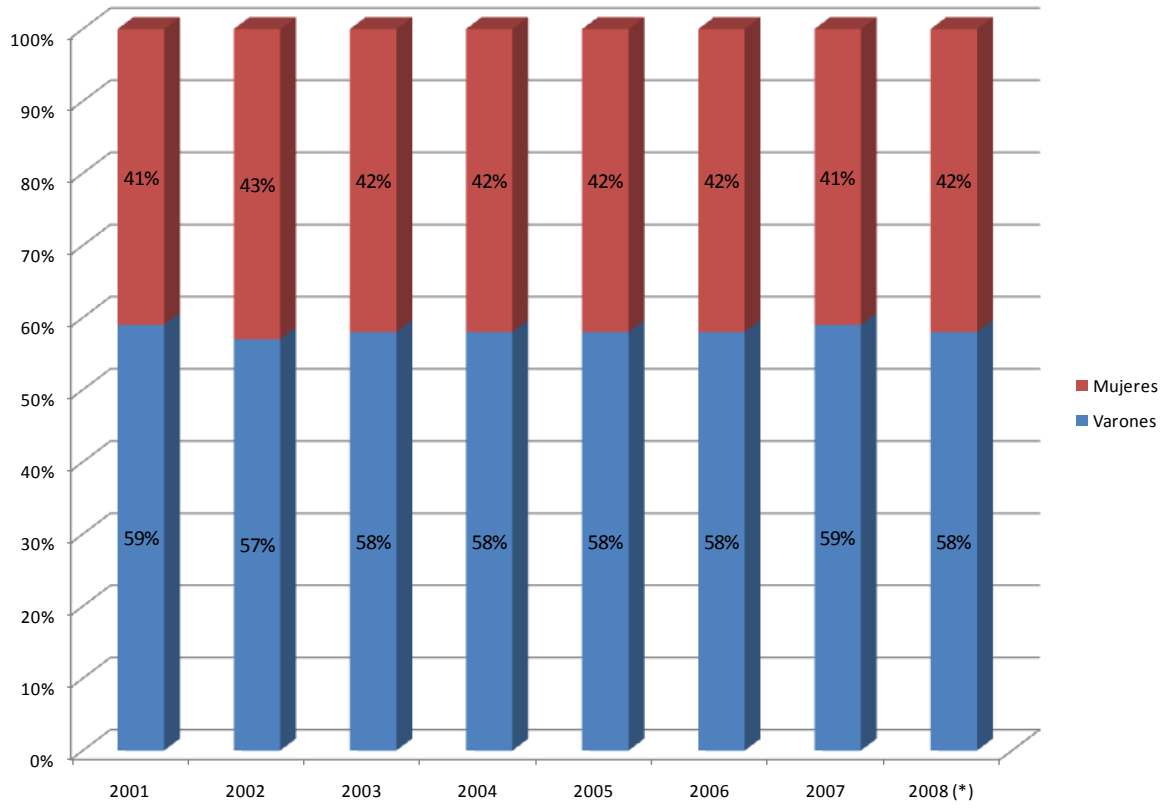
Desagregado por género, sobre el total de menores de edad "internados" en 2007, el 59% fueron varones y el 41% mujeres. Estas cifras, discriminadas por tipo de causa, arrojan un comportamiento disímil: mientras que en las de tipo penal el 85% de los "internados" son varones y el 15% mujeres,

[156] Acontecimiento detallado en el Capítulo 2.

entre las internaciones por causa asistencial, solo el 53% correspondía a varones y el 47% a mujeres para el mismo período. Esta medición para el primer semestre de 2008 se mantiene para la totalidad de causas, con un 58% de internados varones y un 42% de mujeres y para las causas asistenciales (en el orden de 53% de varones y 47% de mujeres). En cambio, las internaciones por causa penal en este período cambian respecto del 2007, registrándose un aumento del 5% en las mujeres, que abarcan el 20% de dichas internaciones, siendo el restante 80% varones (ver Gráfico 18)

Gráfico 18

Cantidad de menores internados según sexo - Pcia. de Bs. As. en % (2001-2008)



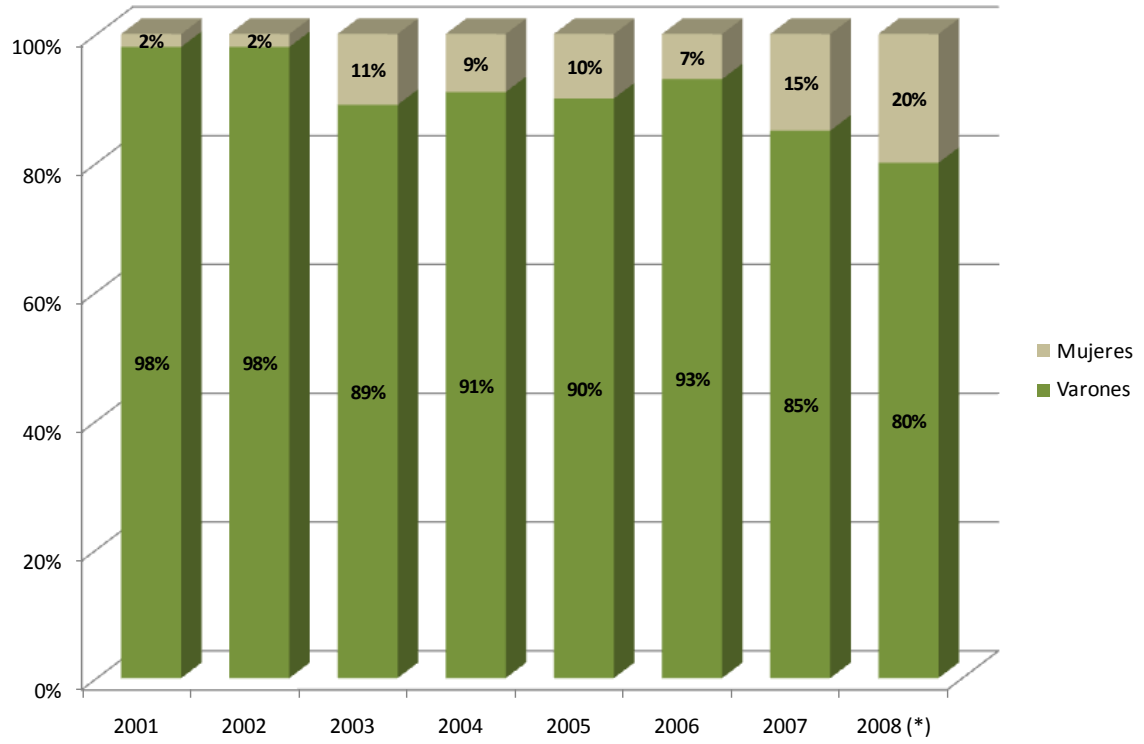
(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Al efectuar el análisis de las internaciones al interior de cada género, se observa que para 2007, sobre el total de mujeres internadas por causa judicial, el 6% correspondía al ámbito de lo penal y el 94% restante a causas asistenciales. Este guarismo aumenta levemente durante el primer semestre de 2008

para las internaciones femeninas por causa penal, que se ubican en el orden del 9% (siendo el 91% restante de tipo asistencial). En cambio, al analizar el tipo de internación al interior del conjunto de varones, se observa que para 2007 el 25% se hallaba privado de libertad por causas penales y el 75% restante por causas asistenciales. El mismo registro para el primer semestre de 2008 señala un leve aumento de las internaciones por causa penal, que se ubican en el 27% respecto del 73% restante de internaciones por causa asistencial. Analizado por materia, en el ámbito de lo penal (Grafico 19) la participación de las mujeres exhibe una pronunciada tendencia creciente, que pasa del 2% en 2001 al 20%, es decir, aumenta 10 veces.

Gráfico 19

Cantidad de menores internados por causa penal según sexo - Pcia. de Bs. As. en % (2001-2008)



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

En cambio, al analizar la distribución por género al interior de las causas asistenciales (ver Grafico 20 en Anexo) la tendencia histórica se mantiene estable, fluctuando apenas de 49% en 2001 al 47% en

2008. **Del análisis comparado de las tendencias en las series históricas de ambas materias según género, podría afirmarse una creciente penalización desplegada por las agencias de control socio penal sobre el conjunto de las mujeres niñas y adolescentes.**

Al analizar los datos sobre causas, NNyA e internaciones en forma comparada, se establece que para el año 2007 (excluyendo las causas civiles) se registraron 52.709 causas totales, que involucraron a 68.091 NNyA, de los cuáles 5534 fueron internados. Ello significa que del 100% de menores incluidos en causas durante el 2007, el 8,13% fue internado, cifra que para el año 2006 había sido de 8,91%; de 8,27% para el 2005 y de 8,07% para el 2004. **En otras palabras: si bien decrecieron las internaciones también lo hizo la cantidad de causas iniciadas, mientras que, sin embargo, la proporción de institucionalizaciones por causas iniciadas se mantuvo más o menos constante: 1 de cada 12 NNyA que ingresaban a los Juzgados de Menores obtenía como respuesta judicial la derivación a internación.** Sin embargo, este guarismo de porcentaje de internados que fluctúa entre el 8% y 9% entre los años 2004-2007 define un fuerte revés durante el primer semestre del año 2008, en el que la proporción de internados sobre el total de involucrados en causas asciende al 21,46%. Esta importantísima suba es difícil de interpretar a la luz de los datos disponibles y de las implicancias y transformaciones resultantes de los cambios legislativos e institucionales antes reseñados.

No obstante, al desagregar esta comparación entre menores de edad incluidos en causas e internados por tipo de causa, se desprende que solo el 4,79% de los adolescentes internados en el primer semestre de 2008 lo estaban por causas penales, correspondiendo la enorme cantidad de NNyA restantes a internaciones de tipo asistencial, aun luego de un año de derogado el sistema legal de tutela judicial. Efectivamente, teniendo en cuenta los datos de la agencia judicial, en este período se abrieron 2.078 causas asistenciales que involucraron a 2.546 NNyA. Sin embargo, y para ese mismo período y según la misma fuente, había un total de 3.243 NNyA internados por causa asistenciales, o sea, una cantidad mayor de internados que de causas abiertas. Se presume que este sobredimensionamiento de menores internados por causa asistencial en relación al total de causas ingresadas y NNyA involucrados se debe a la pervivencia de aquellos que originalmente ingresaron al sistema durante el período de vigencia de la Ley 10.067, y que aún circulan en las mallas de la justicia. Lamentablemente, la inexplicable ausencia de información oficial sobre la reforma y transición normativo-institucional hace que no se puedan brindar mayores precisiones sobre los NNyA que ingresaron al sistema antes de su reforma y han quedado "atrapados" en la transición.

Las cifras aquí analizadas corresponden a las órdenes de internación informadas por los juzgados al Departamento de Estadísticas del Poder Judicial, es decir, refieren a la *voluntad internativa* judicial. Lamentablemente, el organismo técnico administrativo encargado de la tutela, internación y asistencia institucional de los NNyA bajo orden judicial (Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la PBA) ha dejado de producir estadísticas a partir del año 2005 hasta la actualidad; esto en el mismo período en el cual se sanciona y pone en marcha la nueva normativa sobre infancia, que constituiría un sustrato ineludible de información necesaria para la evaluación, análisis y debate sobre la temática, máxime teniendo en cuenta la desjudicialización de las causas de índole asistencial (y por ende la "pérdida" del registro cuantitativo del devenir de dichos NNyA en tanto no se contabilizan más en el departamento de estadísticas del poder judicial)[157]. Aún más, la producción y difusión de esta información estadística constituye una necesidad urgente e imperiosa en el marco del principio de coresponsabilidad entre el Estado (Poder Ejecutivo y Judicial), organizaciones de la sociedad civil y familias, que estructura el nuevo paradigma legal en materia de infancia (principalmente en cuanto a temáticas socioasistenciales, que se pasan a la órbita del ejecutivo, junto con la descentralización y atención local de los casos). Ello coloca en la "deriva de las sensaciones" al debate que involucre al universo de NNyA, "estratégica" en cuando a la desorientación y disolución de la atención de las políticas sociales a la "infancia en riesgo": *"Muchas veces las instituciones se mimetizan con aquello que "pretenden combatir" en una imbricación perversa. Así, la situación irregular y la discrecionalidad se han afianzado en la irregularidad y en la discrecionalidad de las instituciones de minoridad, en sus prácticas, en la recolección de los datos, en la información que se brinda y en la que se oculta las propuestas de políticas que se fundan en esta información"* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 316)

La ausencia de información estadística y diagnósticos fiables hace que los derechos sociales reconocidos queden solo en el plano de lo enunciado, confiriendo sentido -en este caso desde la perspectiva de los datos estadísticos- a la hipótesis aquí trabajada, acerca del desmembramiento y retracción de las protecciones sociales y la consolidación del sistema penal como última (y más probable) oferta de las agencias estatales hacia los mas jóvenes.

Respecto de las cifras sobre el proceso analizado en esta tesis, resulta ilustrativa también la falta de información específica sobre la cantidad y situación de adolescentes del "viejo sistema" que han

[157] Existen cifras hasta el año 2004, elaboradas por el ahora ex Consejo del Menor, que reunía estadísticas y datos referentes a diversas variables de los NNyA tutelados por éste organismo. Éstas son analizadas por Guemureman y Azacarte (2005b).

quedado a la deriva de la transición. Este conjunto de adolescentes entrampados entre ambos sistemas ha sido, como se detallará en el siguiente capítulo, *leiv motiv* de las confrontaciones entre el poder ejecutivo y el poder judicial durante el proceso de implementación, que marcaran su particular cadencia, carente de una mínima elocuencia en términos estadísticos: *"La dificultad de obtención de información desnuda lógicas y mecanismos variados, que oscilan entre la ineficiencia en la recolección y el tratamiento de los datos, hasta su manipulación con fines de ocultamiento deliberado o promoción de la confusión a la hora de abordar, en términos cuantificables, las problemáticas de la seguridad y de la delincuencia juvenil, de los cambios legislativos, etc."* (Daroqui y Guemureman, 2001a: 316).

En el próximo capítulo se describirá el proceso de implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, dando cuenta de los principales obstáculos y tramas político institucionales que lo signaron, en sintonía con el árido proceso legislativo que lo gestó.

PARTE II: PERÍODO 2008-2009

Descripción del nuevo esquema legal e institucional:

La reforma en marcha

CAPÍTULO 6 - IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

"Todas las finalidades, todas las utilidades son solo indicios de que una voluntad de poder se ha enseñoreado de algo menos poderoso y ha impreso en ello, partiendo de si misma, el sentido de una función; y la historia entera de una "cosa", de un órgano, de un uso, puede ser así una interrumpida cadena indicativa de interpretaciones y reajustes siempre nuevos, cuyas causas, no tienen siquiera necesidad de estar relacionadas entre si"- Friedrich Nitzche - Genealogía de la moral

Introducción

Concluido ya el análisis sobre el proceso de reforma legislativa que atravesó la provincia en materia de infancia, este capítulo prevé describir el período de implementación de dicha normativa (13.298 y 13.634), específicamente en lo concerniente al ámbito penal. En términos cronológicos, se seleccionó como recorte temporal el bienio 2008-2009, período en el cual se realizó, en paralelo al trabajo de campo específico inherente a la reforma legislativa (capítulos 2, 3 y 4), el seguimiento y monitoreo del proceso de implementación del Fuero Penal Juvenil (poder judicial) y del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (poder ejecutivo). Además de las entrevistas y relevamiento de documentación *ad hoc* para esta tesis, una parte importante del seguimiento-monitoreo se realizó en el marco de las tareas de investigación habituales del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Instituto Gino Germani (FSOC, UBA), el cual integro desde el año 2008[158]. Así, el conocimiento empírico que nutre la descripción e interpretación de dicho proceso fue posible en el marco de las tareas académicas regulares del Observatorio, pero también constituyó un punto crucial de vigilancia epistemológica y seguimiento de los indicadores analizados en el capítulo precedente y como forma de consustanciarme con el contexto de inserción del último eslabón de este proceso de investigación, anclado en los dispositivos de privación de libertad post-reforma legal. Si bien el análisis versará exclusivamente sobre el área penal juvenil, será ineludible para su descripción hacer algunas referencias al Sistema de Promoción y Protección de Derechos (ex - área asistencial del fuero de menores).

[158] Desde este equipo-colectivo de investigación realizamos sistemáticamente el seguimiento, a modo de contra-panóptico, de los discursos y las prácticas de las agencias de control penal juvenil. Además del relevamiento y sistematización de los datos de las agencias y discursos de sus actores, para su análisis y posterior elaboración en ponencias, artículos y documentos de circulación académica, también participamos en ámbitos de debate y discusión propuestos por el poder ejecutivo, legislativo, judicial y de las organizaciones de la sociedad civil, asumiendo un rol activo en el debate social sobre la temática (al respecto ver comunicados y actividades en: www.observatoriojovenes.com.ar)

En términos generales y a modo de adelanto de conclusiones de este capítulo, sostendré que, luego del largo y sinuoso proceso de reforma legal, la implementación en materia penal juvenil resultó también compleja, aunque con un nivel de planificación más visible y estructurado en el área penal judicial que en el área asistencial ejecutiva, condicionada ésta última por el heterogéneo devenir de las negociaciones del poder ejecutivo provincial con cada municipio y con las organizaciones sociales territoriales. Ello produjo importantes disparidades en cuanto a los recursos técnicos, edilicios, presupuestarios y de recursos humanos disponibles en cada distrito (condicionado a su vez por factores ideológicos, técnicos y políticos de cada municipio, así como a la estructura, alcance y peso político de la red de organizaciones territoriales) [159].

En cuanto al ámbito de lo penal, deben distinguirse dos planos: el judicial y el ejecutivo. En cuanto al judicial, la reforma fue planificada en forma gradual, aunque postergada según su cronograma inicial por el incumplimiento en la asignación de las partidas. No obstante, durante el segundo semestre de 2008 se creó y puso en funcionamiento la totalidad de instituciones y funcionarios judiciales que define la ley 13.634 (defensorías y fiscalías del joven, juzgados de garantías y de responsabilidad penal juvenil, cuerpos técnicos auxiliares, etc.). Desde la perspectiva y experiencia manifestada por los actores del poder judicial, se trató de una transición rugosa y desorganizada, aunque con matices según la tipología de inscripción que asumiera cada entrevistado al interior de este proceso (proactiva, critica, indiferente, reticente), que desarrollaré más adelante.

En cuanto al poder ejecutivo, la reforma fue menos visible en términos de organización y reconversión técnico-burocrática de la estructura. Esta falta de publicidad y planificación produjo una cantidad de "grados de libertad" para su desarrollo que, sumada a la desconfianza, resistencia o simple falta de recursos institucionales, signó -en vista de los actores- la implementación como un proceso "caótico" y llevado adelante "a medias" en cuanto al despliegue de los dispositivos, especialmente en materia asistencial-social[160].

En cuanto al área penal, se crearon instituciones de atención de medidas ambulatorias (Centros de Referencia) de manera dispar y con recursos técnicos, financieros y humanos insuficientes en relación a

[159] *"La delegación a las autoridades locales de competencias en materia asistencial, la tendencia a la remodelación de la justicia juvenil como agencia principalmente comprometida con funciones de control, tornan relevante este debate con respecto a las cuestiones generales relativas a la relación entre la justicia penal y el sistema socio-asistencial, a las que subyace la relación entre las ciencias sociales y el derecho penal"* (Pitch, 2003: 174).

[160] La inexistencia de políticas públicas de infancia (planificadas y plasmadas en documentos oficiales, difundidos, con recursos asignados, etc.) resulta un indicador elocuente frente a estas percepciones.

la demanda de los departamentos judiciales, en especial por la densidad demográfica del conurbano. En cuanto al andamiaje institucional destinado a la privación de libertad penal, durante el período analizado se observó a nivel macro organizacional un movimiento/desplazamiento que he dado en llamar "readaptación estratégica". Ello refiere a la conversión nominal del conjunto de instituciones ya existentes (del hasta entonces complejo tutelar de menores del patronato) sin mayores modificaciones en relación al nuevo marco legal. Ello significa que la reforma legal no ha tenido ningún impacto en el diseño institucional ni en la conformación de los recursos técnicos, edilicios y profesionales en el sentido impuesto por la normativa, fenómeno que logró convivir bajo *readaptaciones estratégicas* principalmente nominales durante la implementación del sistema penal juvenil, aun siendo interpelado recurrentemente desde el poder judicial y organismos de derechos humanos con acciones de habeas corpus colectivos y denuncias. Este último punto resulta central para el proceso analizado: durante la implementación, la agencia judicial desplegó una activa interpelación a las instituciones del poder ejecutivo, expresando puntos de tensión entre ambos. Ello se explica por dos corrientes contrapuestas: por una parte esta profundización del cuestionamiento judicial se explica por la introducción de nuevos actores con tradiciones y culturas jurídicas que lo propiciaron, tal como la figura de los defensores del joven; aunque también por otra parte se debe a una "reorientación" de las tácticas[161] desplegadas por los representantes de la defensa corporativa del poder judicial a la tutela asistencial y penal sobre niños, que si bien durante los años previos en pocas ocasiones cuestionaron al "complejo tutelar" del poder ejecutivo, durante este período reorganizaron su estrategia en estos términos, confluyendo paradójicamente con las corrientes garantistas de los actores "nuevos" del sistema, en especial el cuerpo de defensores, aunque también algunos jueces[162].

Así, y en línea con la hipótesis de trabajo propuesta, sostendré que la implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil en relación a la del Sistema de Promoción y Protección de Derechos

[161] Para Foucault, la táctica aparece vinculada a los efectos locales del poder, por veces conscientes y racionales y por veces no (1996).

[162] Si bien este aspecto debería constituir una investigación en sí misma, dada la cantidad de material disponible y la complejidad de la relación social e institucional en juego, solo a modo de ejemplo puede mencionarse que durante los años 2008/9 los defensores de Lomas de Zamora han presentado un habeas corpus colectivo por el Centro de Recepción de esa misma localidad, actualmente apelado en Cámara. Asimismo, los defensores de La Plata han suscripto a los habeas corpus presentados por el Comité contra la Tortura y han presentado otros escritos propios en representación colectiva junto con la defensa de San Martín, San Nicolás, Mar del Plata y otros departamentos judiciales. A su vez, los jueces, defensores y camaristas de San Martin organizaron una mesa de diálogo con el poder ejecutivo por el incumplimiento de las órdenes judiciales de clausura de pabellones y reformas edilicias incumplidas en el Centro de Recepción de Malvinas Argentinas, que fraguó con el cambio de gestión. También se destaca la sentencia del Juez de Garantías del Joven Cascivio sobre el habeas corpus presentado por el Comité contra la Tortura sobre el Centro de Recepción La Plata.

puede ser interpretado como un indicador del doble movimiento -en sentido del despliegue direccional opuesto- que pareciera caracterizar al proceso de implementación de las nuevas leyes en materia de infancia en el marco del gobierno *penal* de la excedencia: mayor tecnificación y expansión del archipiélago institucional penal por un lado y disolución territorial y debilidad institucional en clave a coyunturas socio-políticas locales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, por el otro. La ausencia de programas sociales destinados a la atención de la niñez "des-judicializada" marca una desinversión de las protecciones sociales que retroalimenta la faz represiva, es decir, al sistema penal. La mayor cantidad de instituciones, cargos y funcionarios relativos al universo de atención en el área penal respecto del universo del área asistencial dan cuenta que, en este breve período temporal de análisis, el desdoblamiento de las competencias judiciales sobre los "menores" en términos penales (tecnificados con arreglo a garantías procesales) por un lado y la transferencia de las competencias asistenciales al ámbito local del poder ejecutivo se dirige a homologar el axioma teórico conceptual (Wacquant, 2000; Bauman, 2005; De Giorgi, 2006; Garland, 2005; Castel, 2004) que señala la expansión del sistema penal al compás de la retracción y desmembramiento del sistema de protección social, posibles en el marco de relaciones neoliberalizadas entre sociedad civil y estado[163].

Adicionalmente a este primer punto o nivel de análisis, me gustaría sostener que -paradójicamente respecto de los discursos que esgrimieron y sustentaron conceptual y políticamente la reforma-, el otorgamiento de las garantías procesales no significó la merma en la dosis punitiva del sistema sobre los más jóvenes, sino que terminó por expandir y rigidizar los tiempos de prisionalizacion y los diseños institucionales de los dispositivos de privación de libertad en clave de sistema carcelario, y la continuidad en la pauperización de los derechos sociales para toda la población infantil[164].

[163] *"Las consecuencias "no queridas" de las soluciones no son, necesariamente, errores o desviaciones: aluden más bien a los límites de la política como un proyecto racional y a los límites de un paradigma teórico que aporta modelos lineales de causa-efecto"* (Pitch, 2003: 106).

[164] "*El precio que pago la infancia en el continente americano para ser reconocida en sus derechos de primera generación ha sido el debilitamiento de sus derechos sociales y culturales"* (Beloff, 2008: 71). Analizando el caso norteamericano, Platt dice: *"Mientras las reformas supuestamente correctivas se han ido deteriorando rápidamente para convertirse en un fracaso desorganizado, los aspectos coercitivos y represivos del sistema de tribunales para menores han sido reforzados"* (2001: 198)

Metodología

Para este eje de trabajo, en términos de investigación en ciencias sociales, el recorte temporal constituyó el desafío central. Es decir, el objeto mismo de investigación ("proceso de implementación") transcurría en simultáneo al relevamiento y exhibía fluctuaciones en forma permanente, que por veces dificultaban el seguimiento o comprensión del fenómeno, así como los alcances, dimensiones e impactos de cada "evento" en el marco del proceso general. Aún cuando estas son características inherentes a todo trabajo de investigación, desde mi experiencia biográfica como investigadora este período ha exigido una atención máxima en cuanto al seguimiento sistemático y permanente sobre los "eventos" que se sucedían conforme avanzaban los meses, atendiendo a la máxima pluralidad de fuentes y redes de contactos posibles y, principalmente, al ejercicio constante de la duda. Implicó también aprender a administrar tiempos y distancias pertinentes para la reflexión y análisis del material, así como intensificar los espacios dedicados a compartir dudas, dilemas y debates -teóricos, conceptuales y políticos- con el equipo de investigación y mis directoras.

En relación a la lógica de investigación instrumentada para el capítulo anterior, aquí ya no se trataba de una "reconstrucción" sino de una práctica de "seguimiento". Adicionalmente, esta simultaneidad entre fenómeno y rango temporal implicó que no existiese bibliografía o producciones investigativas sobre la temática, a excepción de algunos escritos y ponencias de los propios actores del sistema, que reflejan en mayor medida la sistematización de sus impresiones, ideales, expectativas y vivencias como agentes del sistema que resultados de investigaciones en sí mismas[165]. Ello no desacredita el valor documental e

[165] Entre los trabajos más importantes se destaca para el ámbito de las instituciones de encierro el trabajo del Lic. Mollo (2007) que describe la "cultura institucional" arraigada en un instituto de menores de máxima seguridad que por entonces dirigía y presenta los lineamientos de su propia gestión, orientados hacia el cambio de las prácticas institucionales. El mismo se denomina: *"La ejecución de las medidas de privación de libertad en adolescentes infractores de la ley penal: una mirada acerca de la cotidianeidad interna de una institución de seguridad"*, ponencia presentada en las "Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales". Resulta necesario aclarar que este funcionario fue desplazado del cargo algunos meses después y a raíz de una denuncia penal del Comité contra la Tortura donde se lo involucra como participe de la golpiza propinada a los adolescentes presos en dicha institución en Octubre de 2008. Desde el ámbito de la defensa publica del poder judicial existe un muy interesante trabajo del Dr. Axat (2008) que desde la óptica jurídica analiza el despliegue del fuero penal juvenil en relación al uso excesivo de la prisión preventiva y la situación crónica de "crisis" de los institutos de encierro, titulado: *"La prisión preventiva y el confinamiento de niños pobres en institutos de menores "en crisis"*. Dentro del ámbito judicial también se encuentra un trabajo cuanti-cualitativo elaborado por la Defensoría General de Lomas de Zamora (2009) donde se analiza una muestra de niños privados de libertad entre Diciembre de 2008 y Abril de 2009 en cuanto a variables socio-económicas, demográficas, educativas y de tipos penales imputados, excarcelaciones, etc. así como la descripción cualitativa del Centro de Recepción de dicha localidad y los principales aspectos que dieron cuerpo al habeas corpus colectivo presentado. Este

informativo de las mismas, pero no por ello puede suplir el valor de uso que el investigador halla en las producciones científicas previas de una temática. No obstante, se han recolectado y analizado cada una de ellas, a modo de nutrir el seguimiento de la implementación, entendiendo que: *"salir a un espacio de trabajo presupone practicas especificas de desplazamiento y una atención concentrada disciplinada"* (Clifford, 1991: 72).

A su vez, durante este período se han desplegado dos estrategias de seguimiento del campo: por un lado se ha revisado rutinariamente los principales periódicos nacionales y en especial se ha seguido a diario uno de los matutinos platenses (Diario El Día) que usualmente publica notas sobre la temática de "minoridad", en especial dada la radicación de la mayor parte de la estructura burocrático-estatal provincial en dicha ciudad. La lectura del mismo ha permitido monitorear los cambios de gestión y las principales "noticias" y "casos mediáticos" que condicionarán este período.

Por otra parte, una segunda estrategia de seguimiento fue la realización de entrevistas breves semi-estructuradas (Sautú, 1997; Valles, 2000) a una selección de informantes claves del sistema, que en la indagación sobre sus percepciones y devenir de sus tareas ha nutrido el análisis sobre el proceso de implementación. Los criterios de selección de la muestra ha sido el mismo que el explicado en el capítulo 2, 3 y 4 (muestreo teórico de Glasser y Strauss, 1967). A continuación se listan los entrevistados de esta etapa:

trabajo se denomina: *"Informe del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil"*. Por último, desde el ámbito del poder ejecutivo provincial y en relación a la implementación de los Servicios Locales se destaca el trabajo del Lic. Conrado García *"El paradigma de la ambigüedad: implementación de la Ley provincial 13.298 de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño en La Matanza"*, presentado en el GT22 del XXVII Congreso ALAS (Buenos Aires, 2009). Allí, el autor sistematiza el primer período de intervenciones del Servicio Local de La Matanza y enumera las principales dificultades para las mismas.

Entrevistas utilizadas para Capítulo 6

Nro. de entrevista	Profesión	Entrevista	Institución
14	Trabajadora Social	Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil	Poder Judicial - Cuerpo Técnico Auxiliar
15	Psiquiatra	Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil	
16	Abogado	Defensor Oficial del Joven	Poder Judicial - Ministerio Público
17	Abogada	Defensor Oficial del Joven	
18	Abogada	Defensor Oficial del Joven	
19	Abogado	Defensor Oficial del Joven	
20	Abogado	Fiscal del Joven	
21	Abogada	Ex - Jueza de Menores - Actual Jueza de Garantías del Joven	Poder Judicial - Corte
22	Abogado	Ex Juez de Menores - Actual Juez de Responsabilidad Penal Juvenil	
9 (*)	Abogada	Ex integrante de un Tribunal de Menores	
12 (*)	Abogada	Integrante de Organismo de DDHH especializada en sistema penal juvenil	Organismo de DDHH
23	Trabajador Social	Integrante de Organismo de DDHH especializado en sistema penal juvenil	
24	Abogado	Subsecretario Provincial de Niñez y Adolescencia (2009)	Poder Ejecutivo - Funcionarios
25	Abogado	Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (ex - 2008)	
26	Funcionario de minoridad	Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (ex - 2009)	
27	Docente	Director Provincial de Institutos Penales (ex - 2009)	
28	Psicólogo	Técnico de la Unidad de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (ex - 2008)	Poder Ejecutivo - Trabajadores organismo técnico
29	Docente	Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales (ex - 2009)	
30	Empleado de minoridad	Asistente de minoridad en Instituto Penal (Centro de Recepción)	

(*) Entrevistas también utilizadas para los capítulos 2, 3 y 4.

Por último, se ha complementado el relevamiento con el seguimiento de acordadas, fallos y reglamentaciones del poder judicial y decretos del poder ejecutivo. En la Procuración y la Corte de la PBA se han efectuado los pedidos formales de entrevista para la indagación del proceso de implementación del Fuero Penal Juvenil. Sobre este pedido se realizó un especial seguimiento en el caso de la Corte provincial, dada la conformación de la "Comisión para el Seguimiento del

funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil" el 7 de Abril de 2009 bajo Resolución 806/09. Al considerarse una fuente de información indispensable para esta etapa se ha realizado, además de la presentación formal por escrito, un arduo seguimiento telefónico del pedido. El pedido nunca fue contestado formalmente, y fue constantemente dilatado por vía informal telefónica. El mismo resultado tuvo el pedido formal de entrevistas a jueces (presentados ante la Corte) y a defensores y fiscales (Ministerio Público), aunque la falta de respuesta en estos casos se solucionó re-orientando la vía de acceso y solicitando directa e informalmente las entrevistas a estos actores, que han accedido en forma unánime, brindando extensas conversaciones, material y re consultas posteriores con notable predisposición[166]. En muchos casos, el contacto con integrantes de organismos de DDHH, del poder judicial y del organismo técnico ha sido recurrente, estableciendo comunicaciones periódicas que sin dudas han nutrido y complementado el conocimiento sobre el campo.

En cuanto al acceso formal al organismo técnico (Subsecretaria de Niñez y Adolescencia) ha sido también dificultoso, requiriendo la presentación de varias notas que nunca fueron contestadas y que en el seguimiento telefónico posterior se las "desconocía", se las "extraviaba" o simplemente "omitía", según las diversas y particulares respuestas recibidas por esta vía. La dificultad en el acceso al organismo técnico se vio agravada por los constantes cambios de gestión y funcionarios que signó este período de implementación. Desde inicios del año 2008 y fines del 2009 pasaron dos Ministros de Desarrollo Social, a razón de un ministro por año; 3 Subsecretarios de Niñez y Adolescencia, 3 Directores Provinciales del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (con varios meses de acefalia en este cargo durante 2009) y 3 Directores Provinciales de Institutos Penales, a razón 8 meses promedio de gestión por cada uno de estos cargos.

Entre cada cambio de gestión, asociados siempre a casos mediáticos de la denominada "inseguridad" y "olas" noticiosas sobre la "edad de imputabilidad" o la "peligrosidad de los menores", se sucedieron varios meses en los que el organismo técnico no permitía ninguna aproximación de investigadores ya que sus empleados manifestaban estar "en crisis", "desbordados" o "acéfalos", cadencia recurrente en este organismo, que ha frenado y dilatado excepcionalmente la recolección de datos. Al iniciar el

[166] Además del relevamiento y análisis sociológico sobre las percepciones y los "modos de hacer" (prácticas) que se producen en el quehacer diario de los juzgados, estas entrevistas también resultaron clave para quien desde una formación sociológica, se reconoce como lego del derecho. En este sentido, han sido indispensables las aclaraciones, correcciones y explicaciones brindadas por algunos entrevistados sobre cuestiones técnicas y dogmaticas y jurídicas, constituyéndose en algunos casos en breves "clases de derecho".

trabajo de campo con el organismo técnico, en el segundo semestre del año 2008 y luego de insistentes contactos se lograron realizar las primeras entrevistas, que concluyeron hacia fines de 2009. Con el objeto de conocer acerca del proceso de implementación, se entrevistó a dos funcionarios que en diferentes periodos ocuparon el cargo de Director Provincial del Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil y a un funcionario que ocupo el cargo de Subsecretario de Niñez y Adolescencia. El primero de ellos, que inició su gestión con la transición normativa, estuvo en su cargo por menos de un año, y a los pocos meses de ser entrevistado presentó su renuncia en medio de una crisis institucional y mediática por un hecho delictual resonante (caso Barranechea) en confluencia con fuertes criticas luego del suicidio de dos adolescentes en un instituto de menores que fue inaugurado sin las mínimas condiciones de contención (Centro Cerrado La Matanza[167]), en coincidencia con la renuncia de la Subsecretaria Martha Arriola. Luego de dicha renuncia -ya en el año 2009- se entrevistó al nuevo funcionario en el cargo, quien se mantuvo en el mismo solo por 6 meses, hasta el nuevo cambio de gestión ministerial (renuncia del Ministro Arroyo y de la Subsecretaria Tabolaro). En tercer lugar se entrevisto al último funcionario en el cargo de Subsecretario de Niñez y Adolescencia (Dr. Navarro), quien asumió a mediados del año 2009 junto con la nueva gestión ministerial. A su vez, se entrevistó a uno de los funcionarios que en el año 2009 ocupó el cargo de Director de Institutos. También se ha entrevistado a empleados del organismo técnico que no ejercían cargos de funcionario, y donde la riqueza de sus relatos radicó en la antigüedad, experiencia y conocimiento sobre el "sistema de minoridad" (esta característica también se dio en dos de los funcionarios entrevistados). En el caso de las entrevistas al poder ejecutivo, por lo general fueron de carácter informativo, orientadas a la recolección de información general no disponible en documentos o sitios web. Resulta notable (y central para la comprensión del proceso) el grado de improvisación de este organismo técnico, donde sus actores reconocen y manifiestan que todo *"se resuelve en el día a día"*, de modo *"artesanal"* o *"como se puede"*, en base a los saberes sedimentados en el tiempo dentro del circuito institucional y sin realizarse planificaciones ya que: *"acá esto es así"* (comentario informal de una asesora de la Dirección Provincial). A su vez, el organismo carece de información sistematizada, pública y coherente sobre sus instituciones, personal y procedimientos, lo cual ha dificultado sin dudas el trabajo de campo y convertido las entrevistas en herramientas de construcción de datos generales más que profundas indagaciones sobre el sentido de los actores. Dadas estas características, debí organizar y relevar

[167] Al respecto ver La Nación, 18/11/08 e Informe del Comité contra la Tortura (2009) en especial págs. 376/7

artesanalmente la información, triangulando y contraponiendo datos informales u orales de diversas fuentes que permitan armar un mapa de situación. A ello se añadió como dificultad la cantidad de cambios en los funcionarios (que también repercutió en el cambio de los técnicos y asesores con quienes interlocutaba las gestiones), constituyéndose éste en un indicador más de lectura sobre el proceso de implementación. Por último, las entrevistas realizadas a los funcionarios se caracterizaron por el reconocimiento de la ineficiencia, crisis estructural y colapso del sistema a la vez que se combinaban con discursos sobre futuros éxitos de gestión, acciones en marcha y enunciación reiterada del "deber ser" legal y normativo, que se sucedía una y otra vez con los cambios de gestión. Ello me obligó a contraponer fuentes y buscar estrategias alternativas y artesanales de acceso y construcción de datos, así como a renunciar a la búsqueda de otros. En otras palabras: a la dificultad de acceder a entrevistas o pedidos de información del organismo técnico se sumaba el constante cambio de funcionarios, que, cuan Sísifo, obligaban a iniciar una y otra vez las arduas y lentas gestiones para acceder a entrevistas y pedidos de información, que una y otra vez volvían a "foja cero" por el cambio de funcionarios. Ello, sin dudas, condicionó la estrategia metodológica, elaborándola desde perspectiva de flexibilidad (Kornblit, 2004).

Acerca del Sistema de Promoción y Protección de Derechos: de la tutela a la nada

> *"En el caso de la norma jurídica, la referencia al caso concreto supone un "proceso", que incluye siempre a una pluralidad de sujetos y culmina, en ultima instancia, en la emisión de una sentencia, es decir de un enunciado cuya referencia operativa a la realidad esta garantizada por los poderes institucionales. Así pues, el planteamiento correcto del problema de la aplicación exige que esta sea transferida con carácter preliminar del ámbito lógico al de la praxis" - Agamben (2002: 56)*

Si bien este aspecto no fue parte del diseño de investigación y relevamiento de campo, la inercia propia que el tema asumió en las entrevistas merece algunas líneas, máxime considerando que este fenómeno término constituyendo un indicador central para la interpretación de la reforma analizada en esta tesis.
En efecto, la preocupación por el "desmantelamiento" del sistema asistencial judicial de menores y la carencia de reemplazo del mismo por nuevos recursos institucionales según la normativa sancionada (que de algún modo pareciera confirmar los argumentos que -por diversas razones- exhibió el poder judicial en las sucesivas suspensiones de la normativa) fue una preocupación central y recurrente en las entrevistas realizadas para esta etapa.

A fines descriptivos y orientativos, en el siguiente grafico se presenta la conformación del sistema, desde el punto de vista técnico-legal:

La implementación de los Servicios Locales y Zonales fue referida en forma espontánea por todos los entrevistados, inclusive los propios funcionarios del poder ejecutivo, pero considerándolo una falla transitoria que sería superada *"con trabajo de gestión"*. Todos ellos han evaluado el funcionamiento de los mismos como deficiente y desorganizado[168]. Tres extractos de las entrevistadas lo sintetizan de modo representativo para el conjunto:

"*De la absoluta vulneración pasamos a la nada, donde hay cantidad de vulneración de derechos, y salvo escasas intervenciones, que vienen más que nada desde la sociedad civil. El gobierno provincial no ha tenido una respuesta satisfactoria a ninguno de estos reclamos y situaciones (...) A partir de la puesta en vigencia no puede haber más chicos internados en instituciones por cuestiones asistenciales. Esos chicos fueron así saliendo de todas estas instituciones sin ningún tipo de contención, ni tratamiento, ni proyecto, ni nada. Eso* ***es lo que estamos viendo, de la tutela a la nada***" (Entrevista 12 - Abogada - Integrante de organismo DDHH)

[168] También resultan elocuentes las columnas de opinión del Informe anual del Comité contra la Tortura (2009), en especial las págs. 347-358. Este informe indica que para el 2009 no estaban creados los siguientes órganos que prevé la legislación: Observatorio Social, Defensor del Niño, Consejos Locales (algunos), Centro de información, estudios y capacitación, y que la Comisión Interministerial no se había reunido nunca (338-9)

"No hay nada del otro lado, estamos nosotros como poder judicial y el poder ejecutivo no hace nada, los servicios no funcionan, están destartalados, no existen... No hay nada, o sea es el sistema penal y nada más. Como que todo se quiere resolver ahí. Entonces ***se nota, desde la puesta en marcha, que hay un vacío****"* (Entrevista a Defensor Oficial del Joven)

"No sabemos qué pasó con esos pibes que externaron de las ONGs, y menos sabemos que pasó con los pibes que externaron del sistema público. Si fueron a sus casas, si se generó algún sistema de protección, si se generó algún seguimiento... No hay ningún dato. Sí sabemos que en un momento en el sistema público se vaciaron los lugares donde había chicos por causas asistenciales, pero no sabemos qué sucedió" (Entrevista 23 - Trabajador Social - Integrante de Organismo de DDHH)

Asimismo, se destaca como un emergente constante de las entrevistas la escasa cantidad de recursos humanos de estos servicios en relación aritmética a la dimensión demográfico-territorial que deben atender, así como la escasa profesionalización de sus trabajadores:

"No es solamente que funcionan mal, o que a la gente no la atienden, o que no le dan respuestas, sino que además en muchísimos lugares no se firmaron convenios y directamente no existen. Cada distrito tenía que armar su servicio zonal, hubo primero muchísima resistencia para armarlo, porque nadie quería hacerse cargo de esto que se ocupó el poder judicial. Cuando no tuvieron más remedio, porque de alguna manera se los obligó, algunos lo hicieron, firmaron convenio y se armó algún servicio zonal, y otros directamente no. En otros… los interlocutores del servicio zonal a los que teníamos que derivar los casos, por ejemplo en Pilar, era un electricista. Directamente. Que tenía muy buena voluntad, el tipo quería solucionar cosas, pero no entendía nada de lo que tenía que hacer, no sabía qué hacer con los casos que le llegaban y de hecho venía a pedir asesoramiento del juez porque no sabía qué hacer. Y trabajaba adentro de un auto, no tenía oficina, y estaba todo el día yirando con un auto. De repente venía, pero había que ir a encontrarlo adentro del auto. Se manejaba con un celular, y no tenía un lugar fijo dónde estar" (Entrevista 15 - Psiquiatra Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil)

A su vez, en las entrevistas se mencionó con recurrencia la circulación institucional -a modo de "reciclaje"- de personal con denuncias de abuso, torturas y malos tratos u otros antecedentes graves para desempeñarse en este tipo de instituciones. También se mencionó en forma recurrente la inexistencia de los programas sociales para la infancia anunciados mediáticamente, la precariedad o ausencia de respuesta por parte del organismo técnico para la derivación de casos que no corresponden legalmente (por inimputabilidad o carencia de imputación de delito) al fuero penal, así como la falta de creación de los Servicios en algunos municipios, donde no existía la "voluntad política" del ejecutivo local ni organizaciones sociales de base con la "suficiente fuerza" para presionar en su creación o "suplirlos" en sus funciones de atención a la infancia. Otras entrevistadas explicaban:

"Este tema de la confusión me parece bastante simbólico, de que la gente no sabía adónde tenía que ir. Voy a menores: no, menores cierra la puerta porque la ley no está todavía en vigencia; voy a familia: no, porque a mí todavía no me toca; voy acá, allá: no, los servicios todavía no estaban en funcionamiento, la municipalidad no sabía ni que la ley se había reformado" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un Tribunal de Menores)

"Un desconcierto absoluto, nadie entendía nada, ni sabía lo que tenía que hacer, ni a dónde tenían que pasar los chicos. Cuando te llegaba un caso, no sabías si lo podías tomar o no, o lo tenía que derivar, ni a donde, nadie decía nada (...) No solamente que no fuimos capacitados, no fuimos avisados. Y además uno venía un día y decía una cosa, y al otro día decían otra que era todo lo contrario. Era una cosa de incertidumbre, de sensación extraña, que no sabíamos ni donde estábamos parados, ni que teníamos que hacer. Nadie sabía nada, pero eso era desde el juez hasta el último empleado, nadie sabía nada" (Entrevista 15 - Psiquiatra Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil)

Ya saldada la batalla legal por la implementación de la nueva normativa, el impacto fue dispar al interior del ámbito judicial. Una transición con la suficiente organización general (en cuanto a las acordadas con plazos, asignaciones y definiciones estructurales) pero con poca organización central por parte de la Corte en cuanto a las causas del período previo y de la transición, así como a la capacitación y seguimiento de los desarrollos locales, terminó generando situaciones muy particulares. Sobre la experiencia de la reforma en el juzgado donde trabajaba, una psiquiatra explicaba[169]:

"Fue uno de los tribunales que más se resistió a esto. Otros jueces trataron de sacarse todas las causas de encima y esta jueza trató de seguir ocupándose.... Como que le daba "cosa" no ocuparse de determinadas cosas, y dejarlo sin saber quién lo iba a tomar, y bueno, se seguía ocupando. Entonces nosotros de alguna manera seguíamos haciendo cosas que supuestamente no se debían hacer. Otro problema es que había un montón de cosas que en teoría iban a pasar a los juzgados de familia, pero éstos nunca las quisieron tomar (...) La mayoría de la gente de mi juzgado estaba formada para tratar más las causas asistenciales que las penales, y la problemática penal no le interesaba demasiado, nadie quería ocuparse. En cambio a todo el mundo le convocaba mucho más toda esta cuestión asistencial; hasta la misma juez, en realidad ella se hizo juez de menores porque le convocaba más la problemática asistencial, y no la parte penal (...) Algunos en lo personal les afectó mucho (...) de hecho hasta la misma juez terminó renunciando" (Entrevista 15 - Psiquiatra Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil)[170]

En el sitio web del organismo técnico se detalla el listado de Servicios Zonales (dependientes del nivel provincial) y de Servicios Locales existentes (dependientes de los municipios). En aquellos distritos donde no fueron creados los órganos correspondientes a la ley 13.298 las tareas son suplidas por el nivel provincial, es decir, por el Servicio Zonal. No obstante, al observar en territorio la materialidad de estos Servicios listados en el sitio web del ministerio[171] se ha comprobado en algunos casos la inexistencia material de los mismos e importantes desproporciones entre el volumen de sus potenciales tareas (en virtud del territorio y densidad demográfica que cubren) y la cantidad y tipo de recursos humanos existentes[172]. Solo a modo de ejemplo puede mencionarse que para el año 2009 -según datos

[169] La cita da cuenta de la implosión de las categorías de conformación del "rol social" (Goffman, 1989: 28) o *self* de los jueces de menores en relación a la reforma, que constituye otra interesante línea de investigación.
[170] Este fragmento de entrevista resulta elocuente al ser triangulado con las estadísticas judiciales sobre materia asistencial de los años 2007 y 2008 analizados en el capítulo anterior.
[171] Se han tenido tales experiencias en el marco de otras actividades del Observatorio de Adolescentes.
[172] Durante los primeros meses de la implementación del fuero, los CPA (instancias para el tratamiento de adicciones) realizaron medidas prolongadas de paro laboral en reclamo de mejoras salariales y de la asignación de los recursos

del Comité contra la Tortura- solo se habían creado 20 Servicios Locales sobre un total de 134 municipios, es decir, solo el 15% de la institucionalidad básica requerida por el sistema. Complementariamente, se sistematizó la información disponible sobre recursos financieros asignados, detectándose un leve descenso de la participación del área de infancia en el total del presupuesto provincial en el período 2005-2009 (ver el desarrollo de este punto en Anexo). Si bien estas consideraciones exceden el marco de la investigación, constituyen indicadores contextuales significativos de la reforma analizada[173].

Mapa de situación: Descripción del nuevo Sistema Penal Juvenil de la PBA

En este apartado presentaré, a modo informativo, el esquema institucional que bajo los lineamientos de la ley 13.298 y 13.634 reemplazó al anterior Fuero de Menores[174]. Hasta antes de la reforma, cada Juzgado de Menores (denominado como "Tribunal de Menores") contaba con un juez, un secretario, un equipo técnico propio (en general médico, trabajador social y psicólogo), auxiliares letrados y empleados administrativos. Sus competencias abarcaban tanto las causas de tipo asistencial como las penales. Hacia fines de 2007 la cantidad total de jueces de menores de la provincia era de 52 magistrados. A su vez, de la Corte dependía la Subsecretaria de Patronato que bajo acordada 2224/87 coordinaba el "Sistema de Patronato" entre los actores que debían ejercerlo[175].

financieros y humanos necesarios para su funcionamiento. Ello, sumado al reclamo de más comunidades terapéuticas o dispositivos de atención por adicciones para adolescentes (en el marco del debate penal juvenil) generó una fuerte controversia mediática, en la cual el por entonces Ministro de Salud, Dr. Zin, aseguro que todos los recursos necesarios y suficientes estaban instalados. Por supuesto, este tema constituye un problema que requiere una investigación en sí misma, en espacial teniendo en cuenta la particular articulación de la serie: drogas, adicciones, trastornos psiquiátricos, medicalización, patologización, judicialización y delito que, en el caso de los jóvenes y el sistema penal resulta particularmente complejo. Este aspecto es analizado en el capítulo 6 de Daroqui y Guemureman (2001a).

[173] *"Los limites entre el abandono y la peligrosidad son sutiles y móviles y el público usa ambos términos, a menudo simultáneamente, en conflictos con las agencias del welfare, como en los casos en que el abandono es denunciado como la fuente de la peligrosidad social"* (Pitch, 2003: 59)

[174] Para una descripción detallada del sistema judicial de menores y del ámbito ejecutivo previo en PBA ver: Daroqui y Guemureman (2001a) y Guemureman (2005). El primer Tribunal de Menores de la PBA se creó en 1938 (dos en La Plata y uno en cada cabecera de departamento judicial). Durante la década de 1990 se crearon unos 10 juzgados más luego de la modificación del mapa judicial provincial, y también algunos juzgados de familia. Los ahora ex Tribunales de Menores, dadas las competencias para los que eran facultados por la ley provincial de patronato entraron en conflicto de competencia con los Tribunales de Familia creados a partir de 1995 por ley 11.453 (Daroqui y Guemureman, 2001a: 37).

[175] De todos modos, por su infraestructura y recursos cumplía una función más simbólica que real, la cual en la práctica quedaba relegada en mayor medida a cada juzgado (Daroqui y Guemureman, 2001a).

Cada uno de los 18 departamentos judiciales[176] contaba -dependiendo de su densidad demográfica- con una o más Asesorías de Menores e Incapaces (dependientes de la Procuración de la SCJPBA -Ministerio Público-), facultadas para la defensa de los menores y de la sociedad, es decir, hacían las veces de defensa y fiscalía, en lo que se conoce como "representación promiscua". Ello se debía a que el Decreto Ley 10.067 no estipulaba la figura del abogado defensor para los menores de edad acusados de cometer delitos, así como tampoco existía la figura del fiscal para la función de acusación e investigación penal preparatoria. El modelo judicial del fuero de menores era de tipo inquisitivo, donde en el mismo juez se concentraban las tareas de investigación y sentencia, así como la posibilidad 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 continúo 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.

A partir de 2008 se transforma la estructura del poder judicial en materia de personas menores de edad (al respecto ver gráfico explicativo en Anexo). Se crea el Fuero de Familia para las causas civiles o aquellas de tipo social que requieren intervención judicial (por medidas de abrigo o internamiento compulsivo excepcional) y el Fuero Penal Juvenil que se complementa con el código de procedimiento penal de la provincia (Ley 11.922). En el nuevo esquema del Fuero Penal Juvenil intervienen: 1) El Ministerio Publico[177] bajo dos figuras (que antes se concentraban en una sola figura, el asesor de menores), por un lado el Fiscal del Joven, que a partir de una denuncia o aprehensión policial sobre una persona menor de edad inicia la investigación penal preparatoria (IPP), solicita las medidas cautelares (restricción de libertad o medidas ambulatorias) al juez de garantías, 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 (puede cerrarse por sobreseimiento, falta de pruebas, principio de

[176] La distribución territorial de los departamentos judiciales no fue alterada luego de las reforma en tanto ella rige todos los fueros que componen el sistema judicial provincial (juzgados civiles, comerciales, penal, cámara de apelaciones). Los 18 departamentos judiciales son: La Plata, San Nicolás, Mercedes, Dolores, Bahía Blanca, Azul, Mar del Plata, San Isidro, San Martín, Junín, Trenque Lauquen, Morón, Lomas de Zamora, Necochea, Pergamino, Quilmes, Zárate-Campana, La Matanza.

[177] El Ministerio Público en PBA se crea por ley 12.061 de 1997 y es el cuerpo de fiscales, defensores, y asesores de incapaces que: *"encabezados por el Procurador General, actúa con legitimación plena en defensa de los intereses de la sociedad y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales"* (art.1 ley 12061).

oportunidad o resolución alternativa según el esquema de flexibilidad y oportunidad que caracteriza a los sistemas de responsabilidad penal juvenil[178]). Por otra parte se inaugura la figura del Defensor del Joven, quien será su asistencia letrada y ejercerá la defensa técnica durante la causa sobre el delito que se le impute. Todos los cargos de defensores oficiales y fiscales fueron creados a partir de esta nueva ley y cubiertos por concurso. En algunos casos estos puestos fueron ocupados por letrados que ejercían como asesores de menores en el fuero anterior y también en baja medida por abogados que no tenían vínculo previo con el poder judicial. La amplia mayoría de estos cargos fueron cubiertos por funcionarios judiciales que ejercían en otros fueros, en general en categorías inferiores (secretarios de juzgados, auxiliares letrados, etc.). Estos funcionarios se constituyeron como los "nuevos" del sistema, en general considerados de la "nueva generación judicial" y con formaciones académicas más alineadas a la matriz jurídico-conceptual de la ley 13.298, que la de los actores históricos del sistema:

"Yo no soy un operador del viejo sistema, soy un operador del nuevo sistema, por lo tanto no traigo prenociones del viejo sistema, lo cual... digamos, desde mis compañeros sí lo veo, noto rupturas internas entre ellos, o quejas de cosas que eran interesantes de antes y ahora que no existen. Por ejemplo antes ellos plantean que había una respuesta del poder ejecutivo a determinadas cuestiones que ellos canalizan como vulneraciones de derechos. O lo asistencial, que ellos antes tenían esa posibilidad de abordarlo, ellos controlaban que eso se cumpla" (Entrevista 16 - Abogado - Defensor Oficial del Joven)

Por otra parte, el nuevo esquema judicial se compone de Jueces de Garantías del Joven, que actúan durante el período de instrucción de una causa, controlando las garantías y el debido proceso y dando lugar o no a las medidas solicitada durante esta instancia por los fiscales y defensores. A su vez, existen por cada departamento judicial un cuerpo técnico auxiliar (CTA) compuesto por psicólogos, trabajadores sociales y médicos, que en la gran mayoría de los casos son los ex equipos técnicos de los juzgados de menores, que ahora tienen dependencia funcional del Cuerpo Técnico Pericial de la provincia. En este actor la renovación de personal fue muy baja, por lo cual se constituyó -junto con los jueces- en uno de los actores que transitó con mayor traumatismo el proceso de reforma e implementación de la ley, que para el caso de los CTA fue especialmente poco organizado, generando un fuerte desconcierto en los trabajadores respecto de su nueva función, perfil y competencia, además

[178] Los regímenes de responsabilidad penal juvenil son sistemas que introducen garantías procesales y constitucionales para la adjudicación de consecuencias jurídicas a los adolescentes por actos que se consideren infracciones de la ley penal. Entre los elementos principales introducen la noción de debido proceso, defensa técnica, principio de inocencia, entre otros. Para ver en detalle las características de los sistemas de responsabilidad penal juvenil ver Beloff (2001) o UNICEF (2007). Bajo el principio del derecho penal mínimo estos sistemas prevén la posibilidad para el juez de suspender el proceso judicial bajo soluciones menos gravosas en los casos que se lo considere y haya acuerdo entre la fiscalía y la defensa.

de los problemas de infraestructura edilicia y mobiliaria[179]. Por último, y para las causas que proceden y son elevadas a juicio (en tanto se declara la responsabilidad penal del joven sobre el hecho que proveyó origen a la causa judicial) estarán a cargo de los Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil, compuestos por un Juez, un Secretario, un auxiliar letrado y otros empleados administrativos. El Juez de Responsabilidad Penal Juvenil será el encargado de llevar adelante el juicio junto con la parte acusatoria (fiscal) y de defensa (defensor)[180] y luego del mismo dictar sentencia, ya sea condenatoria o absolutoria. Para los casos de delitos graves (homicidio, abuso sexual, privación ilegítima de la libertad y secuestro) se conformarán Tribunales ad hoc para el juicio con 3 Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil del mismo departamento judicial, completando el cupo con Jueces de Garantías en caso de no existir esa la cantidad de magistrados en el departamento judicial en cuestión. En cuanto a como se "ocuparon" los puestos de los jueces, es importante señalar que la amplia mayoría de los cargos fueron cubiertos por los magistrados que ejercían como Jueces de Menores bajo el decreto ley 10.607. La cantidad de jueces totales solo se incrementó en 3 puestos (de 52 jueces en 2007 a 55 en 2009) y, según se relevó en las entrevistas, en cada departamento judicial los jueces de menores "eligieron" o "negociaron entre si" quienes tomaran el cargo de garantías y quienes de responsabilidad penal juvenil. Aun con la pervivencia de la mayor parte de los magistrados, existió una cantidad de jueces (que no han podido ser cuantificados, pero que no exceden la minoría) que se han renovado en tanto varios magistrados renunciaron a sus cargos o se jubilaron antes de la implementación del fuero, en muchos casos por lo intolerable que le resultaba el cambio de perfil de su tarea, que seria tecnificada y profesionalizada jurídicamente, recortándose sus funciones solo al ámbito penal. En estos casos se trató

[179] La acordada 3370 -que define sus funciones- se publicó ya muy avanzado el proceso de reforma. A su vez, estos agentes judiciales han tenido históricamente una tarea ligada a la evaluación y seguimiento interdisciplinario de los jóvenes; diagnostico que luego constituía un importante insumo para la toma de decisiones del juez de menores respecto de los jóvenes judicializados (al respecto ver el excelente análisis que realiza Donzelot en "El complejo tutelar"). Con la nueva ley, las tareas de estos profesionales se restringen a una pericia, suerte de "foto" sobre aspectos puntuales que puede ser requerida por el defensor, el fiscal o el juez, pero no tiene por fin el seguimiento o desarrollo en términos de "tratamiento". Durante las entrevistas realizadas, fue recurrente la queja de los defensores oficiales acerca de la "información" que estos profesionales transmitían al juez, en lo que se conoció como el pacto médico-judicial, que en algunos casos entorpece la estrategia defensiva respecto del hecho: *"la enunciación jurídica es en sí mismo un diagrama histórico de poder, pero que se articula en otros dispositivos al mismo tiempo, de ahí su constitutiva heterogeneidad e impureza"* (Medici, 2009: 184) El impacto de la reforma en este actor y sus practicas constituye un interesante tema de investigación, que requeriría un proyecto en sí mismo.

[180] El letrado que ejerza la defensa técnica del joven puede ser el oficial designado por el estado o un abogado particular asignado por el joven imputado. No obstante, casi la totalidad de la defensa penal juvenil se ejerce a través de los funcionarios del Ministerio Público, en gran medida dada la pertenencia de clase de los adolescentes atrapados por la selectividad penal a través de la cual, para De Leo (1985:19), la justicia de menores distribuye "desprivilegios" o "privilegios negativos" que producen su propia clientela.

de los jueces que corporizaban la figura folcklorizada por la literatura académica como "buenos padres de familia", más orientado a la intervención asistencial y tratamental. Ello se explica en gran medida por que, con el decreto ley 10.067/3 la Justicia de Menores se presentaba como una intervención con fines de protección y no de castigo, lo cual desdibujaba su carácter penal-punitivo. De todos modos, la mayor parte de los jueces en ejercicio en esta nueva etapa proceden del sistema anterior.

En cuanto al dimensionamiento cuantitativo del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, se han sistematizado los datos disponibles, que dan cuenta de 55 jueces (el 58% de Garantías y el 42% de Responsabilidad Penal Juvenil), y un total de 77 funcionarios del Ministerio Público, 52% Defensores y 48% Fiscales (no se cuentan con datos accesibles para dimensionar a los CTA)[181].

En el marco de la reforma, el 22 de diciembre de 2008 se creó en el ámbito del poder judicial el Registro de Procesos del Niño (RPN) bajo la Resolución 3889/08 de la SCBA, con: *"el objeto de centralizar y sistematizar la información vinculada con la existencia de procesos pendientes, a los efectos de su acumulación y control por parte de los Jueces del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y el contralor de los Agentes Fiscales y Defensores del mismo fuero"*. Éste funciona en concordancia con el sistema informático del SIMP (Sistema Integral del Ministerio Público), que reemplaza para la confección de estadísticas el sistema de remisión de planillas por juzgados, vigente hasta el año 2008.

Por otra parte, el 7 de Abril de 2009, la SCBA emite la resolución 806/09 en la que se crea la "Comisión para el Seguimiento del funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil", 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, que tendrá la duración de 1 año bajo el propósito de *"instrumentar el análisis y evaluación del desarrollo en esta etapa inicial del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, a fin de contribuir a fortalecer el sistema integral de protección de los derechos de los niños, diseñando estrategias y proponiendo las modificaciones que como consecuencia se generen"*. Esta resolución también prevé la articulación con el poder ejecutivo.

[181] Para mayor información consultar los gráficos y tablas sobre las dimensiones del Fuero en Anexo.

Características del circuito y proceso judicial

A continuación se describirá el circuito penal para personas menores de edad estipulado por la nueva normativa. La misma será solo una descripción ilustrativa sobre como "debería acontecer" el ingreso al sistema penal, ya que en las prácticas de las agencias policiales (principalmente), judiciales y del organismo técnico, estos plazos y pautas no se cumplen necesariamente. En términos esquemáticos, una persona menor de edad puede ingresar al sistema penal juvenil por dos vías: la aprehensión policial (por flagrancia o investigación sumarial) o por denuncia en sede de unidad fiscal, siempre bajo la imputación de la comisión de una acción tipificada como delito por el código penal[182].

[182] En este punto es interesante señalar que una parte importante de las detenciones policiales (que no llegan al sistema judicial) se realizan bajo las figuras ilegales de detención por "averiguación de antecedentes o identidad" (DAI), "contravenciones" o "entrega de menor", todas ellas categorías legales extintas o no aplicables para personas menores de edad (amparadas en el Decreto ley 8031/73 o Ley 12.155 y 13.482). A partir de la implementación de la nueva normativa y la derogación del decreto ley 10.607 las fuerzas policiales han visto cercenadas sus posibilidades de "mantener la calle limpia" de "menores indeseables", en general niños en situación de calle o que, por cualquier situación de índole social merecían el mote de "peligrosidad" por parte del olfato policial, que los aprehendía bajo la ley de patronato. Frente a la detección del uso recurrente y discrecional de estas figuras ilegales por parte de la fuerza policial, y la omisión de la notificación de estas aprehensiones al poder judicial, es que en Octubre de 2008 la Defensoría del Joven Nro. 16 de La Plata presentó un Recurso de Amparo a favor de todos los menores de edad de dicho departamento judicial para limitar expresamente dichas prácticas, por considerar que la aplicación del código de contravenciones provincial resulta ilegal en el caso de menores de edad. El amparo obtuvo una sentencia favorable por parte del Juez en lo Contencioso Administrativo Dr. Arias, quien dio a lugar y prohibió expresamente a las fuerzas policiales detener a menores de edad en circunstancias que no impliquen la comisión de un acto delictivo, recordando que las problemáticas sociales en relación a la infancia deben ser derivadas a los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos. Asimismo exhortó al saneamiento del irregular registro de capturas de menores y a adecuar la normativa según lo establecido en el fallo de la CIDH "Bulacio vs. Argentina". La medida generó una fuerte controversia mediática en La Plata, donde se destacó la proliferación de discursos de "tolerancia cero" y "mano dura" hacia los niños, en especial a partir de un caso emblemático que impulsó en parte la acción judicial, conocido como los "chicos de la Plaza San Martín" o "la banda de la frazada", un grupo de niños de entre 8 y 15 años en situación de calle y extrema vulnerabilidad social que eran acusados de cometer robos en dicha Plaza -donde vivían luego de ser expulsados del hall de ingreso de la Facultad de Humanidades de la UNLP -. Durante varias semanas, el matutino platense "El Día" dedicó portadas y notas a la temática, exhibiendo los relatos de vecinos y supuestas víctimas de los niños y exigiendo que "se haga algo con ellos". Mientras, el Servicio Local no tomó acción alguna hasta ser intimado judicialmente por una Asamblea por los Derechos del Niño conformada ad hoc por militantes y representantes de organismos de DDHH. Luego de la misma, el Servicio Zonal colocó a los niños solos en un inmueble perteneciente a la Subsecretaría de Niñez, del cual se fugaron días después. Mientras, el amparo judicial concedido por el Juez Arias desató una serie de declaraciones mediáticas por parte de las fuerzas policiales y el Ministerio de Seguridad, entre las cuales se destacan las de por entonces Jefe de la Policía Bonaerense, Salcedo, quien declaró que *"los menores comenten un millón de delitos por año"*, mientras que la cantidad de delitos anuales en la provincia entre mayores y menores apenas sobrepasa los 300 mil. Este amparo judicial fue apelado por el Ministerio de Seguridad Bonaerense (aduciendo que cercenaban así su capacidad de desarrollar la política de seguridad), apelación a la que dio lugar la Cámara en lo Penal de La Plata en octubre del año 2009, no por su contenido sino por cuestiones técnicas y por supuestas atribuciones del poder judicial por sobre el ejecutivo en sus materias de competencia. El fallo fue apelado por la defensoría ante la SCJPBA, quien no se expidió sobre el fondo de la cuestión sino que revocó el fallo de la Cámara Provincial y devolvió el recurso para que ésta se expida sobre la cuestión de fondo. La misma aún se encuentra en trámite. Se produjeron amparos en la misma línea en los departamentos de Azul y San Nicolás que fueron rápidamente revocados por las respectivas Cámaras de Apelaciones. No obstante, el valor

En el caso de los adolescentes, es ínfima la cantidad de ingresos por esta ultima vía, concentrándose la mayoría por vía policial, y en especial en casos de flagrancia (ser atrapado "in fraganti"). Una vez aprehendido, la fuerza policial debe comunicarse con el fiscal y el defensor del joven en turno en ese departamento judicial y comunicarle los hechos[183]. En el caso de personas menores de edad, la fuerza policial tiene prohibido elaborar sumarios o investigaciones por cuenta propia, así como interrogarlos sobre los hechos o mantenerlos detenidos en dependencias policiales[184].

En caso de ser inimputables en razón de su edad (menores de 16 años según versa el régimen penal de la minoridad, ley 22.278[185]) el fiscal debe ordenar el cierre de la causa y en caso de considerar que se presenta en el caso del joven una vulneración de sus propios derechos, solicitar su derivación al Sistema de Promoción y Protección de Derechos (Servicio Zonal o Local). No obstante, según estipula el art. 64 de la ley 13.634, en caso de delitos graves supuestamente cometidos por menores inimputables el fiscal podrá pedir una "medida de seguridad" que consta de la privación de libertad por un plazo no limitado de antemano en el tiempo, salvo por el cumplimiento de la mayoría de edad, aún cuando estos hechos nunca serán "investigados" o "comprobados" judicialmente con las garantías

testimonial de esta extensa nota al pie radica en dar cuenta del despliegue de la fuerza policial para la reconquista de sus históricas "facultades" para el abuso y discrecionalidad ejercido sobre los menores de edad pobres en el "manejo de la calle". En este punto, resultan más que elocuentes las declaraciones que en septiembre de 2008 realizó el Ministro de Seguridad, Carlos Stornelli: *"el régimen penal juvenil que rige en este momento debe ser rediseñado porque no se cuenta con los recursos necesarios para dar contención a los chicos…" (...) "es necesario modificar o replantear algunas* ***herramientas*** *legales que, entraron en vigor con demasiada premura y sin la suficiente logística como la Ley de Protección Integral de la* ***Minoridad****"* (Revista DEF) (…) *"Desde que esa ley entró en vigencia la participación de los menores en los delitos es cada vez más frecuente"*. Desde aquí, llega a una particular conclusión: *"Si en una abstracción mental lográramos sacar del panorama delictivo a los menores y a los reincidentes, seguramente tendríamos una provincia mucho más segura"* (Agencia NA). Para más detalle sobre este proceso ver los trabajos de: Axat (2009) y Bianco (2009).

[183] La aprehensión se produce cuando resulta restringida la libertad de una persona en los casos de flagrancia. Fuera de la flagrancia la detención es procedente cuando hay semiplena prueba o indicios vehementes de la comisión de un delito y motivo bastante para sospechar que ha participado en su comisión.

[184] Sobre este punto se detallan en el capítulo 2 los "hechos" que dieron nacimiento a esta medida.

[185] Po resta normativa los menores de edad pueden tener las mismas penas que los adultos aunque con algunas facultades como la baja a grado de tentativa del hecho imputado o la absolución por el buen desarrollo del tratamiento tutelar. En este tipo de régimen prima el denominado "derecho penal de autor" que recala en las características personales, familiares y la peligrosidad supuesta de la persona y no tanto en la el acto concreto por el que se le imputa culpabilidad. Es importante señalar que la Ley 13.634 de la provincia legisla sanciones (penas) que son materia reservada para la nación, es decir: las provincias no pueden tipificar actos considerados delitos (si contravenciones) así como tampoco establecer montos de penas, solo ajustarse a las estipuladas en el Código Penal Nacional. Todos los juristas coinciden en que las "sanciones" (no así las medidas cautelares) establecidas en la ley 13.634 carecen de valor legal. Por ello, desde el inicio del Fuero, los jueces -ajustándose a derecho- solo declaran la responsabilidad penal y la culpabilidad de los adolescentes dejando en suspenso la aplicación de la pena para cuando éste cumpla 18 años, según establece el 22.278.

procesales previstas en la ley para los mayores de 16 años[186]. En el caso de jóvenes de 16 a 18 años, el fiscal y el juez de garantías cuentan con un plazo de 12 horas para solicitar una medida de detención (privación de libertad) y dar o no a lugar a la misma respectivamente. Durante este plazo se considera al joven técnicamente aprehendido. A partir de allí se estipula un plazo de 5 días, durante los cuales el joven se encuentra en calidad de detenido, en caso que el juez ordene la privación de libertad cautelar, que deberá ser cumplida en las dependencias de la Subsecretaria de Niñez y Adolescencia, es decir, en Centros de Recepción o Alcaldías. Cumplido este plazo, se realiza la audiencia inicial, suerte de *ritual judicial* (Moreira, 2001) en el que deben estar presentes el joven imputado, sus padres o tutores, su defensor (con quien debió tener previamente un encuentro en privado), el fiscal, el juez de garantías y en algunos casos -pautado por acuerdo entre instituciones- los representantes del organismo técnico (en general para estos casos el Centro de Referencia). En esa instancia se informa al joven los delitos que se le imputan y las partes presentan sus pedidos al juez en relación a las medidas que serán tomadas durante la IPP (Art. 42 Ley 13.634). Estas medidas cautelares pueden constar de: 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.

Para la audiencia inicial el adolescente puede ser evaluado por el Cuerpo Técnico Auxiliar, que realiza las pericias que el defensor, juez o fiscal requieran, a la vez que es evaluado por personal del equipo técnico de la Subsecretaría de Niñez, sean éstos de un Centro de Recepción o del Centro de Referencia, dependiendo de la modalidad en la que ha transcurrido el joven estos primeros 5 días.

Según las entrevistas realizadas a los operadores judiciales, la existencia de un "adulto referente" o una "familia continente" resulta un elemento clave para el otorgamiento de medidas ambulatorias (1 a 5) o

[186] Esta figura se basa en el "modelo de protección" (Giménez Salinas Colomer, 1992: 12) como un sistema de "desactivación" sustentado en el binomio incapacidad-peligrosidad, exento de las garantías y los principios de "responsabilidad" por adjudicación de consecuencias jurídicas para la franja de 16 a 18 años. Ello da cuenta del carácter "hibrido" del modelo jurídico condensado en la ley 13.634, que responde en simultaneo a las demandas "garantistas" y "securitarias", que -paradójicamente- recrudecen el transito de los más pequeños por el sistema penal dejándolos en la orbita de la vetusta "irregularidad", que insiste en negar la pena y se justifica por la necesidad de limitar la peligrosidad (riesgo) o iniciar una particular readaptación social (educación) en el mejor de los casos.

de "arresto domiciliario" (6). En efecto, según emerge en las entrevistas, el principio de las medidas alternativas en su uso práctico termina por producir una "segunda selectividad" en la cual solo podrán ingresar a las medidas menos gravosas aquellos jóvenes que cuenten con un entorno más favorable, es decir, aquellos que se presume tienen menor cantidad de derechos sociales y económicos previamente vulnerados, que son quienes más pueden "sostener" (es decir, no incumplir) este tipo de medidas. Esta *segunda selectividad* opera en la derivación del régimen de cumplimiento de las medidas cautelares, siendo los jóvenes que disponen de una mayor acumulación de capitales sociales, culturales y económicos (Bourdieu, 1995) aquellos menos expuestos a los regímenes más cruentos del sistema penal juvenil (instituciones de encierro). Así, en la praxis judicial, el "plus de derechos" conferido a todos los jóvenes por la normativa se desdobla y atiende a desplazamientos diferenciales de clase y pertenecía social, lo cual permite identificar las continuidades respecto del "período del patronato" en cuanto a las estrategias diferenciales de la práctica judicial para el gobierno de los niños pobres.

En caso de dictarse una medida alternativa (1 a 5), durante la audiencia inicial el Centro de Referencia, quien se ha entrevistado con el joven y la familia, presenta una estrategia de abordaje, donde consta la propuesta que se hará al juez para el período que dure la medida cautelar. Ésta puede constar de asistir a talleres en ONGs conveniadas, asistencia terapéutica, tratamientos de adicciones, reinserción en el sistema educativo, capacitación laboral, etc. Estas medidas pueden ser cumplimentadas bajo la modalidad de libertad asistida o régimen de semi-libertad (Centros de Contención o medidas de restricción de salidas nocturnas o durante los fines de semana). No obstante, en esta audiencia puede resolverse la causa si se realiza una mediación o acuerdo entre partes, aunque de modo informal. En cambio, si el fiscal solicita una medida de privación de libertad y el juez lo considera pertinente (que debería fundarse solo bajo la presunción de peligro de fuga o entorpecimiento de la investigación del hecho), se dicta como medida cautelar de privación de libertad (7) la "prisión preventiva" que tiene un plazo máximo de 180 días (6 meses) solo apelables por parte de la defensa luego de los primeros 3 meses[187]. De todos modos, este plazo puede ser prorrogable por otros 180 días más, dando por resultado un plazo máximo de tiempo con prisión preventiva de 1 año. Nuevamente, en el orden de la praxis institucional, este plazo "funciona" en muchos casos como período de prueba sobre el

[187] Si se la compara con los plazos previstos para esta modalidad en el resto de los países de América Latina se destaca lo excesiva de la misma (UNICEF, 2007: 159) Solo a modo de ejemplo, el plazo más acotado lo tiene Perú (34 días) y el más extenso Colombia, con 4 meses (a excepción de República Dominicana, Chile y Honduras que no lo tienen establecido, el resto de los países oscila entre los 45 y 90 días).

comportamiento del adolescente en el régimen cerrado, homologando en la práctica los principios tratamentales y de disposición para evaluación de conductas que cumplía el tratamiento tutelar bajo la ley de Patronato[188].

Luego del plazo de la prisión preventiva como limite máximo, la causa debe cerrarse (por remisión, sobreseimiento o perdón judicial) o elevarse a juicio oral[189]. En este último caso, el nuevo esquema judicial es de doble instancia con un proceso acusatorio. Se incorporan los principios de: oralidad, debido proceso, oposición, bilateralidad, igualdad de armas, imparcialidad, garantías, apelabilidad amplia y distintos tipos de proceso. Para las penas, tipificadas por la normativa como "sanciones" o "reproche penal"[190], se estipula como regla general la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, considerándose por ley que ésta debe ser una medida de último recurso o *ultima ratio*, tal como rezan los tratados internacionales. Entre las medidas previstas por el artículo 68 de la Ley 13.634, se establecen: 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.

El futuro ya llegó: implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil

> *"Las leyes son palaras, y son los usos que de ellas se hagan -una labor que llevan adelante los operadores legales- los que importan al momento de discernir sus significados" - Domenech (2008: 225)*

En la mañana del 10 de Julio de 2008, el matutino platense "El Día" titulaba en tapa: *"Arranca, con déficit, el fuero penal juvenil bonaerense"* (10/07/08). Este título periodístico resulta útil para ilustrar la

[188] Esta "lectura" sobre la "funcionalidad" de los plazos y garantías procesales para los jóvenes fue reconocida en charlas informales y entrevistas con los defensores (que la interpretan como un recurso estratégico de la defensa en caso de no poder evitar la privación de libertad) y por parte de los jueces, como indicador que les permita "evaluar" las características y voluntad de alejamiento de la vida delictiva y acatamiento de ordenes por parte del joven, que puede traducirse una vez cumplido el plazo en una morigeración de régimen o remisión de causa por principio de oportunidad.

[189] Se estipula que el juicio oral se realizará a cargo del Juez de Responsabilidad Penal Juvenil a jóvenes punibles, o sea de al menos 16 años de edad imputados de delito que merezca pena de, al menos, dos años de prisión según el código penal nacional. Las sentencias pueden ser impugnables ante la Cámara de Apelación departamental, también con reserva federal.

[190] El debate conceptual, teórico y filosófico sobre los significados de la idea de sanción, reproche penal o medida socioeducativa en el marco de los sistemas de responsabilidad penal juvenil constituye un muy interesante punto de investigación, que merece un desarrollo propio. Se prevé trabajar este punto con profundidad en la tesis de doctorado. No obstante, para mayor detalle consultar la siguiente bibliografía: Gómez Da Costa (1999), Cillero Bruñol (2000), Uriarte (2000), Couso (2007), Beloff (2001), Unicef (2007), Cortez (2007), Van der Maat (2009), Albrecht (1990).

percepción que atravesó a todos los actores del campo penal juvenil. La nota del matutino citado decía textualmente: *"Aunque se advierte que "**no estarían dadas en su totalidad las condiciones para la puesta en marcha de la primera etapa"** del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, el nuevo sistema finalmente comenzará a funcionar a partir del próximo martes en los departamentos judiciales de La Plata, Necochea, Quilmes y San Martín, en la Provincia de Buenos Aires. En cambio, a pesar de que originalmente estaba previsto que en esta primera etapa el fuero también se instrumentara en el departamento judicial de Trenque Lauquen, su implementación fue "postergada" por la Suprema Corte de Justicia provincial porque "actualmente no se encuentran dadas las condiciones mínimas" para su puesta en marcha".*

Si bien la ley que reglamenta el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y el Fuero de Familia (13.634) comenzó a estar vigente en diciembre de 2007, recién luego de 7 meses comenzará el proceso de implementación gradual y escalonada, que por etapas abarcaría los diferentes departamentos judiciales. En la Resolución 1287/08 de la SCBA con arreglo al art. 95 de la ley 13.797 (complementaria a la 13.634) se establece que la entrada en vigencia, estipulada para el 1 de Junio de 2008 por acuerdo interinstitucional entre el poder ejecutivo y el judicial, se prorrogue al 15 de Julio del mismo año y se implemente en forma gradual, ya que, según la misma *"no fue posible por razones operativas y presupuestarias cumplir con dichos plazos"*[191]. En cuanto a las causas "de la transición", es decir, aquellas iniciadas entre diciembre de 2007 (inicio de vigencia de la ley 13.634) y la fecha final de implementación del Fuero Penal Juvenil en el departamento judicial correspondiente (del 15 de Julio al 28 de Noviembre de 2008), la Corte estipuló por Acordada que las mismas deberían ser tramitadas con arreglo a los principios de la ley 13.634, en especial en previsión de no exceder los plazos máximos de privación de libertad cautelar que la nueva ley limitaba, así como otras garantías procesales que

[191] Durante el año 2008 y 2009 la SCPBA reclamara por vía formal al poder ejecutivo la asignación de partidas presupuestarias en forma recurrente. Solo a modo de ejemplo, por Acuerdo 2078 del 22 de Octubre de 2008, la SCJPBA exhorto al poder ejecutivo a cumplir en el plazo de 60 días con dichos recursos. En el mismo se sostenía: *"El Estado no asegura el estándar mínimo debido a las condiciones de detención que se ha comprometido a materializar conforme las obligaciones internacionales por él asumidas"*. También se reclama en este sentido en los Acuerdos de la SCJPBA 3381/08, 3388/08 y en la Res. 1278/08. En la Res. 3165/08 se vuelve a intimar al poder ejecutivo para que asigne los recursos necesarios para la reforma. El 18 de marzo de 2009 bajo el expediente 310/08 se eleva un nuevo pedido, impulsado por los juzgados de Quilmes y Moreno, esta vez en relación a los lugares de detención, luego de la detección de irregularidades, principalmente centradas en la preocupación de los magistrados Ramos, Alcolcel y Guarino, preocupados por las fugas de adolescentes y su detención en regímenes de diferente tipología a la cursada por oficio judicial. En el punto 2 se resuelve: *"Solicitar al gobernador de la provincia adopte los recaudos necesarios con el objeto de contar con institutos que reuniendo los requisitos de habitabilidad y contención propios de su finalidad, posibiliten el cumplimiento de las medidas jurisdiccionales dispuestas a fin de lograr el adecuado tratamiento y rehabilitación de los jóvenes"*.

incorpora el nuevo marco legal. En el Anexo se presenta un cuadro detallado de las acordadas, fechas y departamentos de la implementación gradual así como un esquema gráfico del encuadre normativo que -una vez ya iniciada la reforma- se definió para las causas, según la variable temporal de su inicio[192].

Desde el punto de vista de los operadores judiciales que "vivieron la transición", es decir, que se desempañaban en órganos pre-existentes del fuero de menores (como por ejemplo los juzgados) y que gestionaron dichas causas, la "reorganización" de las mismas se realizó en forma apresurada, desorganizada, sin capacitación y con falta de criterios unánimes. Asimismo, desde el punto de vista jurídico, algunos actores han sido muy críticos en la asignación del Código de Jofré como procedimiento penal aplicable para este período:

"Nadie sabía qué hacer. En la transición se aplicó un código que para mayores ya estaba derogado desde el 98, el de Jofré que es escriturario, o sea todo escrito, vos tenés que defender al pibe por escrito, escriturales, totalmente contrario a lo que propone la nueva ley" (Entrevista 10 - Abogada - Docente e Investigadora Universitaria)

"Esas son hermosas ficciones del derecho, porque es un código derogado hace añares y sin vigencia, pero para menores estaba vigente, y va a estar vigente hasta que se termine la transición, que fue muy caótica" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un Tribunal de Menores)

En la labor judicial, ello significó que -por ejemplo- un mismo joven con dos causas pendientes (una del decreto- ley 10.607 y otra de la transición) sea juzgado con dos procedimientos penales distintos y con fiscales y defensores de adultos, que desconocían el Código Jofré por estar derogado para el fuero de mayores hace ya varios años así como carecían de formación en la especialidad penal juvenil. Esta derivación fue posible por que dichas funciones no estaban previstas para la defensa y fiscalía juvenil durante la transición.

Si bien el proceso de asignación de cargos, funciones y plazos fue más normativizado en el poder judicial que en el poder ejecutivo, el período de implementación -desde la perspectiva de los operadores judiciales- estuvo signado por una importante sensación de desconcierto. Ello provocó, sumado a los focos de resistencia a la nueva ley, un período de transición en el cual convivieron particulares y heterogéneas formas de tramitar las causas, que según los actores consultados podían

[192] Aunque pueda resultar un dato de color "etnocéntrico" del investigador, resulta significativo como indicador de la implementación que durante el trabajo de campo resultó muy dificultoso obtener la información, corroborarla y armar el esquema. Abundaron los desconciertos, respuestas contradictorias o desconocimiento de los actores sobre este punto, que requirió de especial seguimiento y atención.

variar sustancialmente en cuando al ajuste a principios normativos y procedimentales, según cada departamento judicial[193]:

"Fue bastante difícil al principio. La ley empezó a tener una serie de reformas en el articulado, porque en realidad parecía ser que nadie había pensado en la transición, nadie había pensado qué hacer con los procedimientos que estaban abiertos. Hay un principio en el derecho, con respecto a la vigencia y la retroactividad de las leyes. En materia penal, la retroactividad no se aplica a no ser que la ley nueva resulte más benigna que la anterior (...) Las causas de la transición son una mezcla, que nadie entiende. Si vas a mirar un procedimiento, es una cosa, qué sé yo, sui generis, un invento. Por cada juzgado vas a encontrar una manera de hacer las cosas distintas, según lo que cada juez en ese momento haya interpretado que la ley quería decir" (Entrevista 9 - Abogada - Ex integrante de un Tribunal de Menores)

Dos peritos del los CTA (ex equipos técnicos de juzgado de menores) comentaban:

"Y resulta que nosotros pertenecíamos desde el mes de enero y nunca nadie se había enterado, ni se habían dado cuenta que nosotros no estábamos en la lista de presentismo, ni el otro que jamás se enteró que nosotros ya éramos como parte de su cuerpo técnico y tampoco nos había avisado. Recién como un mes y pico después nos dijeron (...) Exactamente, así fue todo. Todas las cosas que se bajaron, y las acordadas fueron de esta manera. Te enterabas de casualidad, de repente uno decía algo, y decía: "¡Pero cómo si yo el otro día...!", "No, pero ahora dijeron esto..." (Entrevista 15 - Psiquiatra Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil)

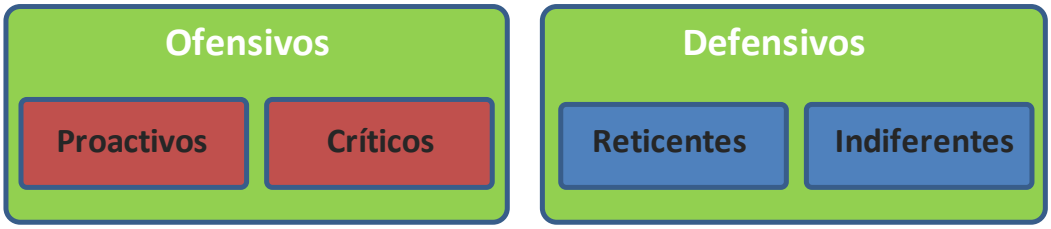
"Fue bastante traumático, implicó juntarnos equipos de cuatro juzgados en esta CTA. Somos muy distintos (...) (la implementación fue) Cero preparación, cero descripción de tareas. Por eso, ¿vos preguntabas por el contenido? Nada. (...) un desastre (...) A partir de ahí te puedo contar que desde el año pasado empezamos entre nosotros todo un debate sobre cuál va a hacer nuestra tarea, qué es una pericia... Desde la JB organizamos capacitaciones, y además empezamos un debate, hicimos un grupo de yahoo (...) Entonces, empezamos desde qué es una pericia hasta... bueno, y la verdad es una discusión no resuelta y de la cuál quedó mucha gente muy herida, ahí te das cuenta lo que son las visiones, y las resistencias" (Entrevista 14 - Trabajadora Social - Ex - equipo técnico de juzgado de menores. Actual perito del Fuero de Resp. Penal Juvenil)

Según Kant de Lima (2005), puede afirmarse que los sistemas de justicia penal son: *"sistemas de producción de pruebas o de verdades jurídicas"*, resultado éstas de relaciones sociales, políticas y de poder entre individuos y grupos que circulan, negocian y se confrontan en este proceso. Para Bourdieu, el derecho es *"el resultado de las luchas que se desarrollan entre agentes especializados en competencia por el monopolio del capital jurídico, y la Justicia sería el espacio de concurrencia de los distintos agentes investidos de una capacidad social y técnica que los habilita a interpretar un corpus de textos legales, interpretación que no se da sin conflicto"* (2000: 175-176)

Siguiendo a estos autores, y para concluir este apartado sobre la implementación del Fuero Penal Juvenil desde la perspectiva de los actores judiciales, propondré a modo de categorías emergentes del trabajo de campo efectuado (entrevistas, conversaciones informales, observaciones, reuniones, eventos,

[193] En efecto, una de las principales preocupaciones que argumentaba durante la entrevista el primer director del nuevo régimen de responsabilidad penal juvenil del organismo técnico, era el vencimiento de los plazos de la prisión preventiva de algunos adolescentes en institutos de menores y la inacción al respecto de los jueces de menores a cargo de esas causas.

documentación, etc.) una posible clasificación tipológica de las principales posturas que han asumido los actores del campo judicial en el marco de este proceso. Para ello he distinguido 2 tópicos generales, que aglutinan en su interior 4 posturas o "tipos ideales" específicos (dos por cada tópico) al estilo weberiano. Tal como se define en el concepto de *tipo ideal*, éstas son construcciones analíticas del investigador que resultan útiles para el análisis del campo de relaciones, aunque se trata de formaciones abstractas que exacerban algunos aspectos en relación a un tema específico y que no se condicen ni cuadran con exactitud con los actores individuales, en tanto referencia empírica. Antes bien, esta tipología es un recurso para describir tendencias, posicionamientos y estrategias observadas en el campo que -lejos del individualismo metodológico- intentan dar cuenta de las posiciones que articulan un campo de fuerzas identificable en el marco de la implementación de la reforma legal. Cada tipología es producto y encierra en sí una heterogénea y múltiple constelación de creencias, representaciones, intereses, formaciones académicas, trayectorias biográficas, posturas ideológicas y políticas[194].



En el cuadro verde se esbozan los tópicos y en los cuadrados a su interior las tipologías o perfiles. La intención de conformar estos tópicos fue deliberada, y con el objetivo de servir como recurso didáctico y de triangulación con el capítulo 2. Si se observa, las denominaciones que he dado a los tópicos replican las graficadas para el proceso de reforma legal (ofensivos-defensivos). Aunque desde el punto de vista semántico no resulten las de mayor ajuste, consideré que replicarlas seria útil para sostener que, pasada la reforma legal, donde las principales pujas se dirimieron entre estas dos "posturas", las mismas de algún modo perviven y se reconfiguran en el orden de las practicas (praxis) institucionales durante el proceso de implementación, ya dirimida la batalla legal.

[194] Una referencia ineludible es la tipología desarrollada por De Leo (1985: 7) sobre los operadores de justica

Dentro del primer tópico he definido a los "proactivos" y a los "críticos". Los primeros son aquellos que han exhibido una postura más optimista, activista y propagandística de la nueva legislación[195]. Por su parte, los "críticos" si bien comparten con los "proactivos" el aval a los principios de la nueva legislación, mantienen respecto de este proceso una postura critica, escéptica y de denuncia sobre "efectos" no deseados del mismo, advirtiendo sobre la idealización tanto del viejo sistema (esgrimida por el tópico defensivo) como de la nueva legislación (esgrimida por los "proactivos"). Por otra parte, dentro del tópico "defensivo" identifiqué como "reticentes" a aquellos actores que en forma manifiesta se han opuesto a la reforma, por considerar que no es adecuada para el tratamiento de las problemáticas de los niños, siempre en especial relación con las cuestiones asistenciales y el histórico papel del poder judicial, aunque en algunos casos también bajo la valoración para el ámbito penal del tratamiento tutelar como un acompañamiento o evaluación más pertinente para las características de dicho grupo etario. Por último, los "indiferentes", que sin duda representan una amplia mayoría dentro de este tópico, son aquellos que sin exhibir una oposición pública o manifiesta, sin embargo, se mantienen en una posición discursiva "neutral" aunque siguen "haciendo las cosas como siempre", es decir, aquellos que han logrado reconfigurar en base a pequeños ajustes semánticos y burocráticos sus prácticas usuales, evitando que sean alteradas, pero sin confrontación abierta.

A continuación se avanzará en la descripción del proceso analizado en el ámbito del poder ejecutivo provincial.

Organismo Técnico: Esquema institucional previo a la reforma

La PBA fue pionera en materia de patronato con la creación de la primera Dirección de Protección a la Infancia, bajo la ley 4.547. Durante la vigencia del Decreto Ley 10.067 las instituciones "de menores" se dividían en: 1) Penales (para personas de menos de 18 años que aun sin ser penalmente responsables podían estar a disposición "tutelar" del juez hasta la mayoría de edad), 2) Asistenciales (para personas menores de edad consideradas en "riesgo moral o material" por delitos cometidos por adultos, trabajo infantil, abandono, mala conducta, etc.). En el artículo 102 de dicha norma se tipificaban las instituciones en: 1) Institutos de seguridad y tratamiento (para menores con causas penales), 2)

[195] Sobre este punto, comparto las expresiones de Albrecht, en cuanto *"el derecho penal de menores es derecho penal. La trivialidad de esta tautología se pierde de vista, demasiado a menudo, en los escritos de euforia reformista criminológica de menores y conduce a consecuencias dudosas en la aplicación del derecho"* (1990: 88)

Institutos de régimen cerrado para menores con problemas de conducta, 3) Institutos de internación (establecimientos asistenciales, ya sea provinciales, municipales o privados con convenio), 4) Institutos de salud (para menores con problemas psíquicos o físicos)[196].

Sin embargo, al contrario de la estática del andamiaje del poder judicial previo a la reforma, la estructura y devenir del organismo técnico se caracterizó por más cambios que estabilidades durante los últimos años[197]. En base a la bibliografía existente se ha elaborado una breve sistematización de los mismos desde el año 1983[198]. Desde entonces, la reestructuración del campo político y de las políticas públicas replica en ordenaciones institucionales cambiantes, donde el área social ha sido considerablemente sensible a las coyunturas, perspectivas, alianzas ideológicas y compromisos financieros que suponen el ensayo de diferentes andamiajes técnico-institucionales[199].

En 1983, con el retorno al régimen constitucional, se crea el Ministerio de Acción Social (Ley 10.132), de la cual dependerá el área de trabajo así como la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera edad, de la cual dependían tres direcciones: Menor, Familia y Discapacitados. En los siguientes 25 años se producirán 6 cambios vía ley en la estructura del área y 28 decretos del poder ejecutivo que modificaron su estructura orgánica (Camou, 2007)[200]. Entre 1984 y 1991 se denominó Ministerio de Acción Social. Hacia fines de 1987 se crea el Consejo Provincial de la Mujer (Decreto 0017/87), generando una superposición y coexistencia de competencias, hasta que en 1991 la Ley 11.097 lo designa como organismo dependiente de la gobernación provincial.

[196] Según Daroqui y Guemureman (2001a), para fines de la década de 1990 se calculaba una capacidad internativa estimada de 868 plazas (433 en institutos penales, 150 convenios Sistema Integrado Metropolitano y 285 en clínicas y comunidades destinadas a causas penales). En la misma obra se detalla un proyecto de construcción de alcaldías departamentales (18) que hasta hoy no fue llevado adelante por el poder ejecutivo.

[197] Este fenómeno se halla en consonancia con las diferentes conformaciones institucionales, tradiciones, diagramas de poder y atravesamientos que constituyen a una y otra esfera del poder estatal, que excederían los límites de esta tesis.

[198] Este corte temporal, coincide con la sanción del Decreto Ley 10.067, anterior a la apertura democrática post dictadura militar (1976-83).

[199] *"Las reformas del Estado comportan cambios en ambos niveles, en un caso, redefiniendo la matriz de relaciones entre esferas sociales y actores socioeconómicos y políticos estratégicos, en otro, transformando la estructura y la dinámica organizativa y de gestión de aparatos donde se cristalizan visiones, rutinas organizacionales y estrategias de intervención que están lejos de ser coincidentes, y que habitualmente encierran conflictos de intereses, de creencias o de valores en la resolución de problemas"* (Camou, 2007)

[200] *"En las poco más de dos décadas de recuperada vida democrática los organismos encargados de la política social provincial cambiaron una decena de veces de denominación, sus estructuras orgánicas y sus programas de acción se dispersaron, unificaron, o redefinieron al compás de los más diversos vientos, y sus distintas oficinas deambularon por la simétrica geografía platense sin orden ni concierto. Pero mientras estas inconstancias se producían, la situación social, sanitaria, laboral o alimentaria de los habitantes más desfavorecidos de la provincia empeoraba a una velocidad pasmosa"* (Camou, 2007)

A fines del mismo año, se modifica el Ministerio de Acción Social creándose el Ministerio de Salud y Acción Social (Ley 11.175), desplazándose el área laboral a la Subsecretaría de Trabajo, ahora dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia. El área de "minoridad" se asocia con diversos tópicos como familia, discapacidad y tercera edad, hasta que en 1991 por vía del Decreto 0026/91 pasa a asociarse con "medioambiente" y a denominarse "Subsecretaría de Infancia, Familia y Medio Ambiente". Tres años después, en 1994, la Ley 11.519 vuelve a otorgarle al área de salud rango ministerial autónomo y se escinde de "Acción Social". Así, el ahora ex Ministerio de Acción Social queda dividido en: Ministerio de Salud y Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, dependiendo de este último dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Infancia, Familia y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Asistencia Tutelar del Menor (Decreto 0907/94).

Hacia fines de 1995, la Ley 11.737 elimina el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano y crea en su reemplazo el "Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano" y el "Consejo Provincial del Menor", dependientes directamente de la Gobernación. Para el Consejo Provincial del Menor significó una jerarquización orgánica (que luego será perdida hasta la actualidad), definida como: *"una entidad autárquica, con personería jurídica para actuar pública y privadamente"*, y 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)"*. Dado que ya estaban incorporados los tratados internacionales a la constitución nacional, dicha ley establece que: *"deberá receptar, adecuar y ejecutar su accionar de conformidad a los principios emanados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño"*. De dicho Consejo dependieron 3 direcciones: la Dirección Provincial de Asistencia a la Infancia y Adolescencia, la Dirección Provincial Tutelar y la Dirección de Coordinación de Consejos Departamentales. De cada una de ellas dependían otras sub-direcciones específicas (para más detalle ver Daroqui-Guemureman, 2001a: 125). En 1997 se crea la Dirección de Control de Gestión como un órgano directamente dependiente de la presidencia del ahora ex consejo y con capacidad de control y auditoria sobre instituciones tercerizadas (clínicas, comunidades terapéuticas y pequeños hogares).

Para Junio del año 2000, y luego de graves denuncias, se interviene el Consejo Provincial del Menor, unos 6 meses antes de la sanción de la Ley de Infancia 12.607[201].

[201] La intervención sería designada por el gobernador Ruckauf a la Jueza de Menores Irma Lima, quien estaría en el cargo hasta su renuncia en mayo de 2002. Al respecto ver capitulo 3 sobre sanción de ley 12.607.

En enero de 2002, se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 12.856) que, post-crisis 2001 argumenta: *"La crítica situación fiscal-financiera unida al deterioro progresivo que ha venido teniendo en los últimos años la Administración Pública provincial hace imprescindible iniciar un profundo y sistemático proceso de reforma de dicha administración"*, aludiendo al estrangulamiento financiero que atravesaba la provincia. A partir de dicha ley se crea el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, que uniría al por entonces Ministerio de Trabajo con el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Asimismo, quedan subsumidos en esta nueva estructura el Consejo Provincial del Menor y la Secretaría de Deportes y el Instituto de Previsión Social.

Para Febrero de 2002, el nuevo Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo crea, vía decreto 301/02 la Subsecretaría de Minoridad. En mayo de ese año renunciaría la interventora Lima y asumiría la Dra. Tabolaro, quien estaría en funciones hasta diciembre de 2007, durante el período de gobierno del Ing. Felipe Solá.

En Febrero de 2004, se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 13.175) que desdobla el Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Humano. En Octubre de ese mismo año se produce la denominada "Masacre de Quilmes"[202], lo cuál provoca que se dictase la Resolución 1623 del Ministerio de Seguridad prohibiendo el alojamiento de personas menores de edad en comisarías (un mes después se sancionaría la Ley 13.298)[203]. No obstante, son cuantiosos los antecedentes que denunciaban la situación de los menores de edad en comisaria. Ya en la Resolución 2121 del 20 de octubre de 1998, la Subsecretaria de Patronato (dependiente del Poder Judicial) señalaba la ilegalidad de la permanencia de menores en comisarías, ratificada por la Acordada 2768 de 1997, que recopiló desde 1983 las denuncias presentadas (Daroqui y Guemureman, 2001a: 75 y CELS, 2003)[204].

La nueva ley (13.298) no define con la precisión técnica de su antecesora (12.607) el perfil del organismo técnico administrativo[205]. Solo consta en el Art. 16 de la misma que *"el poder ejecutivo*

[202] Al respecto ver detalle en capítulo 2.

[203] Es notable que esta resolución es presentada -omitiendo los hechos que le dan origen- como uno de los avances sustanciales en materia de derechos humanos del niño que exhibe el 3er Informe Periódico de la CDN en virtud de su artículo 44 (2008) de la República Argentina (representada por Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia - Ministerio de Desarrollo Social) frente al Comité Internacional de seguimiento de Derechos del Niño de la ONU. Sin dudas, este pequeño dato exhibe la lógica de compromisos y retóricas en materia de derechos del niño que se establece entre los estados y los organismos internacionales.

[204] En estas obras se trabaja detalladamente la problemática de las "Comisarias del Menor".

[205] Ley 12.607 establecía: "*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.*

designará a la autoridad de aplicación (...)" y enumera sus funciones. Recién con el Decreto 300/05 (Art.1) se designará específicamente como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Humano, que luego -vía Ley 13.757- pasará a denominarse "Ministerio de Desarrollo Social".

La Subsecretaria de Minoridad pasaría por Resolución ministerial 171/07 a denominarse "Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño", que luego se re-denominaría "Subsecretaría de Niñez y Adolescencia". De acuerdo a los lineamientos de la nueva legislación en materia de infancia, la Subsecretaría se divide en 4 áreas o Direcciones macro: la Dirección Provincial de Planificación y Capacitación, la Dirección Provincial de Coordinación de Programas, la Dirección Provincial de Promoción y Protección de "Derechos de los Niños" (ex - asistenciales) y la Dirección Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Asimismo, de la Subsecretaría dependen directamente dos áreas: Gabinete y Dirección de Control y Aplicación de Normas para la Protección de la Niñez y la Adolescencia (al respecto ver organigrama en Anexo)[206].

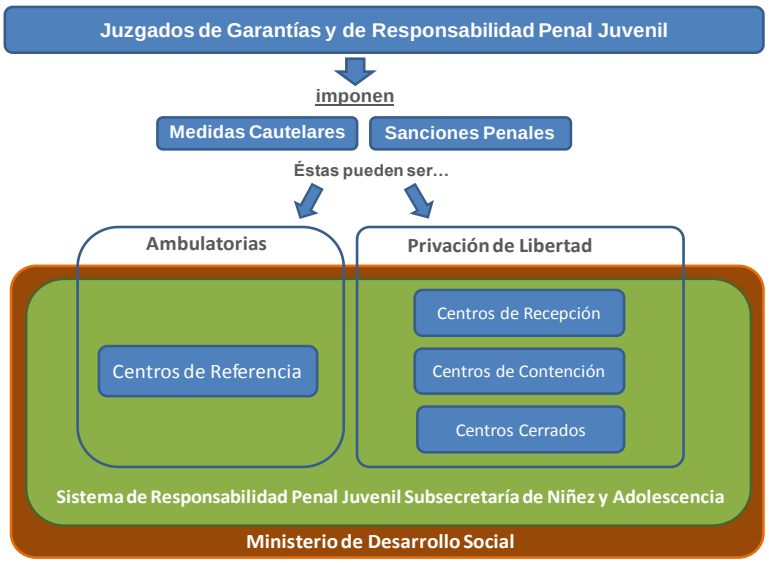
Al interior de la Subsecretaría, el Decreto 151/07 crea el "Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil", y el decreto 172/07 cambia la denominación de la Dirección Provincial Tutelar por "Unidad de Coordinación del Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil" (UCRPJ, también denominada en el organigrama como "Dirección Provincial de la Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil), de la cuál dependerán dos Direcciones: la Dirección de Institutos Cerrados y la Dirección de Medidas Alternativas.

A continuación se exhibe un esquema del mismo:

Tendrá su sede en la Ciudad Capital de la Provincia." (Artículo 13º). Uno de los informantes clave entrevistados para esta tesis argumentó la laxitud en la definición y funciones del organismo técnico tuvo relación con dos aspectos: a) eludir denominaciones institucionales que por cambios de nombre burocrático pudiesen dar pié a un nuevo pedido de nulidad de la ley por parte del poder judicial (que es lo que en efecto ocurrió en el último recurso in extremis "falta de órganos y falta de procedimientos" presentado por la procuración provincial y, b) como parte de las negociaciones para que la ley "salga" (Entrevista 6 - Abogado - Miembro de Ong - Redactor de la ley).

[206] En el Art. 16 de la Ley 13.634 se establece que: *"El Poder Ejecutivo designará a la Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez. La Autoridad de Aplicación deberá: (...) 10) Atender y controlar el estado y condiciones de detención del niño en conflicto con la Ley penal en territorio provincial que se encontraran alojados en establecimientos de su dependencia"*

Andamiaje institucional para jóvenes en conflicto con la ley penal



Las funciones normativas de dichas Direcciones se detallan en el Decreto ministerial 282/07[207]. No obstante, sobre las funciones "concretas", vale citar un extracto de los registros de campo y de una entrevista:

"Al entrevistar al Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil me costó mucho obtener información concreta sobre el funcionamiento de los institutos. Frente a todas mis preguntas me explicaba una y otra vez el andamiaje técnico y lo que dice la nueva ley de infancia. Frente a mi insistencia en las repreguntas, dijo textualmente: "Nosotros lo estamos armando pero no tenemos los recursos humanos suficientes para armar los que es concretamente el sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, es lo más sincero que puedo decirte" (Registro de Campo, Marzo de 2009)

"Entrevistador: ¿Como se plantean a través de la nueva ley los objetivos de un instituto o para qué se piensa esta institución de privación de libertad, cual sería el objetivo?
Entrevistado: Bueno, casualmente esa es la pregunta que nosotros nos hacemos a diario" (Entrevista 16 - Director Provincial de Resp. Penal Juvenil)

[207] Entre las principales de la UCSRPJ se encuentran: *"1. Organizar e implementar la política de responsabilidad penal juvenil en todo el territorio de la Provincia, fomentando, promoviendo y materializando acciones tendientes al cumplimiento efectivo de normas nacionales e internacionales garantizadoras del goce de los derechos fundamentales de la persona humana (...) 10. 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 socioeducativas restrictivas de la libertad. 11. Impulsar la reestructuración de las instituciones tutelares actuales en base a los principios de la responsabilidad penal juvenil.* Sobre la Dirección de Instituciones Penales se destaca: *"1. Ejecutar los programas y servicios para el cumplimiento de medidas privativas de libertad que se impongan a niños y adolescentes en el marco de un proceso penal, en cumplimiento de las Reglas de Beijing (y otras) (...) 3. Reestructurar las instituciones tutelares actuales en base a los principios de la responsabilidad penal juvenil (...) 6. Proponer y coordinar programas de capacitación, formación y selección del personal técnico y profesional, estableciendo perfiles de aptitud necesarios en relación al desempeño en las instituciones de su dependencia"* (Decreto 282/07). Para más detalle consultar su texto completo en Anexo.

En el caso de la Dirección de Institutos Penales, su estructura orgánica consta de: 1 Director, 4 empleados administrativos, un equipo técnico con 1 abogado, 1 psicólogo y 1 trabajador social que asesoran a los equipos técnicos de los institutos cuando así lo requieren: *"Todo se eleva a la dirección provincial, este es el lugar donde se solucionan cosas"*, explicaba informalmente una empleada administrativa. A su vez, a esta Dirección se elevan todos los trámites referidos a los empleados de minoridad (horas extras, liquidaciones, caja chica, pedidos, etc.) y algunas cuestiones sobre los jóvenes detenidos (pedidos de traslados, becas, problemas, etc.) que no pueden resolverse en cada instituto.

Para la comprensión del campo de los "institutos de menores" resultó de extrema utilidad y claridad la explicación brindada por uno de los funcionarios a cargo de esta Dirección, al explicitar -durante una entrevista- sus funciones meta-normativas[208]:

"Entrevistado: Todos los días hablo muy temprano con los directores de los institutos, conozco el terreno. Yo tengo un perfil pedagógico, soy profesor, y trabaje en el Almafuerte 15 años como maestro, soy pedagógico, tengo esa cosa (...) ¿Sabes lo que pasa? Es que yo ***tengo patio*** *(lo subraya bien)"*
Entrevistador: ¿Qué es tener patio?
Entrevistado: "Es tener experiencia directa con pibes en institutos, son como horas de vuelo, tener patio es tener experiencia de como funciona un instituto, y yo tengo patio, sé como es el manejo de un pabellón, por eso puedo manejar la dirección de institutos. Cada instituto es una bomba a punto de estallar, si no tenés patio los maestros te hacen estallar un instituto en un segundo, te voltean, estalla todo.
Entrevistador: ¿Últimamente esta todo tranquilo no?
Entrevistado: "Sí, por suerte desde que estoy no ha habido ningún problema, ningún motín, ni golpes ni nada, todo funciona bien, es que tengo patio" (Entrevista a Director Provincial de Institutos Penales)

"Cuando hay conflictos entre el personal y la dirección yo ya me pongo alerta por que se viene un motín o algo parecido" (Entrevista a empleada de la Dirección Provincial de Institutos Penales)

De la Dirección de Institutos Penales dependen trece instituciones, de las cuales se encuentran en funcionamiento solo doce[209]: Tres Centros de Recepción: Malvinas Argentinas, con capacidad para 84 jóvenes, Lomas de Zamora, con capacidad para 112, La Plata[210], con capacidad para 35 y Mar del Plata[211], con capacidad para 12 jóvenes, todos ellos para varones. Ocho Centros Cerrados, uno de los cuales (Merlo) está destinado para mujeres, con capacidad para 12 adolescentes. El resto son destinados para adolescentes varones: Nuevo Dique (capacidad: 36), Castillito (capacidad: 12), Lugones

[208] *"La cuestión no estriba en situarse en cierta correspondencia interna de espíritu con los informantes (...) Mas bien, la cuestión consiste en descifrar que demonios creen ellos que son"* (Geertz, 1994: 76)
[209] En los próximos capítulos se desarrollaran las características de cada tipo de institución.
[210] Este Centro fue originalmente el Registro de Ubicación (ver más detalle en el siguiente capítulo). Fue transformado en Centro de Recepción hacia mediados de 2005.
[211] Inaugurado en 2009.

(capacidad: 23), Almafuerte (capacidad: 48), Mar del Plata (capacidad: 24) [212], Legarra (capacidad: 12)[213], Dolores (capacidad: 24)[214].

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 del la primera etapa del "Plan de Obras" diseñado por la Subsecretaria Tabolaro, aquella misma Subsecretaria que en simultáneo (desde el frente "ofensivo") impulsó la nueva normativa, tal como señala el capítulo 2. No obstante, ambos edificios incumplen con notable esmero las características arquitectónicas (capacidad, diseño, espacios, etc.) requeridas por la nueva normativa provincial, nacional e internacional. Estos edificios fueron construidos frente a la inminente necesidad de desalojar las comisarías de menores de edad en la PBA, luego del fallo Verbitsky. Si bien existían 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 subsecretaria optó por construir dos mega Centros de Recepción y Ubicación (CREU) tipificados con capacidad para 112 chicos cada uno y readaptó otra dependencia de minoridad (actual Centro de Recepción de La Plata), reconvirtiéndola en un tercer centro tipificado inicialmente para 50 chicos.

A continuación, se realizará una breve reseña de los hechos más relevantes de la implementación del sistema desde el ámbito del poder ejecutivo.

El Príncipe y la reforma: acerca de los pormenores del poder ejecutivo

> *"No es difícil, ciertamente, pensar en un escenario en el que las campañas de alarma social focalizadas en el "peligro" conduzcan a una ampliación de lo penal" - Pitch (2003: 186).*

En Diciembre de 2007 asume como gobernador Daniel Scioli y designará como Ministro de Desarrollo Social a Daniel Arroyo[215]. En la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia asumirá Martha Arriola que

[212] Inaugurado en 2006.
[213] Inaugurado en 2009.
[214] El restante es el Centro Cerrado Matanza con capacidad para 120 jóvenes y diseñado por arquitectos del servicio penitenciario bonaerense, fue cerrado luego del suicidio de 2 adolescentes, a pocos días de abierto. También existen Centros de Contención (semi-libertad) que dependen de la Dirección de Medidas Alternativas. En el informe 2005-2006 del Comité contra la Tortura (p.59) se detallaba que para el año 2005 la subsecretaria informaba que contaba con 54 instituciones oficiales (30 asistenciales y 24 penales) y 33 instituciones tercerizadas (donde se destinan internaciones penales y asistenciales) de 4 clínicas psiquiátricas, 19 comunidades terapéuticas y 10 hogares para discapacitados.

permanecerá en el cargo once meses, para luego de su renuncia dar paso nuevamente a la Dra. Tabolaro, quien permanecerá en el cargo otros 6 meses[216]. Luego de su renuncia asumirá el cargo el Dr. Navarro, junto con la nueva gestión ministerial encabezada en 2009 por Baldomero "Cacho" Alvarez.

Los recurrentes cambios de funcionarios cincelaron la "volátil" implementación del sistema acontecida durante los años 2008/9, permanentemente alterada por casos mediáticos de "inseguridad" y una gestión del poder ejecutivo provincial que protagonizó una cruzada mediática "manodurista" contra los "menores delincuentes", recordando las épocas de la gobernación de Ruckauf[217]. El escaso impulso que confirió este gobernador a la reforma institucional en términos de recursos y acuerdos políticos, así como el tinte ideológico de sus posturas, homologan el perfil del ejecutivo en el período 2000-2002[218].

Asimismo, y como ya se mencionó en este capítulo, el primer año del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil estuvo atravesado por una fuerte confrontación entre el poder ejecutivo y el poder

---

[215] Este ministro asume con un discurso mediático que reconoce el "colapso" del sistema de infancia y propone un "Plan Marshall para los pibes" que nunca será puesto en marcha. Este ministro es reconocido por los actores del campo minoril entrevistados como "un buen técnico" pero sin expertise política.

[216] Arriola provenía del Ministerio de Seguridad, de trabajar con los "Foros barriales de Seguridad" y fue duramente criticada por los actores del campo minoril entrevistados, por su desconocimiento del área. El 10 de Noviembre de 2008, la funcionara realizó declaraciones a La Nación antes de renunciar a su cargo: *"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 (...) es necesario dictar la 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"* (10/11/08). Perteneciente a la misma gestión, el Director de Institutos, Lic. Blanco, renunció a su cargo presentado un duro informe sobre los escasos recursos financieros y lo inadecuado de la estructura institucional penal para la implementación del sistema, luego de 10 meses de gestión y sin obtener respuesta según éste, bajo una "maquina de impedir". Este documento se titulaba: *"¿Cual es la política para los niños en conflicto con la ley penal en la provincia de bs as?"*. Asimismo, la Dra. Tabolaro es significada por los entrevistados como una funcionaria con "perfil técnico" y con un mejor "manejo político institucional de la gestión".

[217] Luego del homicidio de Ricardo Barranechea en Octubre de 2008 y a escasos meses de implementación del fuero, el gobernador Daniel Scioli manifestó: *"llegó el momento de debatir una baja en la imputabilidad de los menores"*. Según Clarín: *"tras el brutal asesinato del ingeniero Ricardo Barrenechea, en Acassuso, el gobernador reunió a un grupo de ministros y asesores para "poner la cara en estos momentos difíciles", aunque no realizó anuncios de medidas concretas para controlar el delito"* (23/10/08). Asimismo, hacia fines de 2009 otros 3 homicidios sobre mujeres (el más resonante fue conocido como el de la "catequista de Wilde") en la vía pública desatará una nueva "ola" de marchas vecinales y reclamos por "seguridad" centrados en la figura de los menores. Sobre estos casos el Ministro de Seguridad luego elaborará una teoría de conspiración policial en su contra. Asimismo, horas antes de la realización de una marcha "ciudadana" contra la inseguridad en San Isidro, el ministro de Justicia bonaerense, Ricardo Casal, advirtió que *"es hora que el Congreso debata de una vez por todas si los menores de entre 14 o 16 años tienen o no responsabilidad penal"* (La Nación 26/10/08). Como señala Resta, *"para la comunidad, los culpables son siempre los "otros" (sean éstos jóvenes, inmigrantes, traidores o provincianos), y que, para hacer funcionar ese autoengaño debe recurrir a extrañas y artificiales estratagemas; de este modo la comunidad se presenta unida dividiéndose en buenos y malos y los "buenos" son aquellos que linchan (con el uso de violencia) y los "malos" son los otros que han usado la violencia"* (2008: 83)

[218] Al respecto ver capítulo 2

judicial en torno a las instituciones penales de la Subsecretaria[219]. Entre los escándalos de los cambios de gestión, la falta de apoyo político de la gobernación, las "olas de inseguridad" y los "debates por la baja de edad de imputabilidad", otro de los rasgos característicos del período fue la importancia que asumió en el debate entre los actores la falta de vacantes[220] para privación de libertad y las apremiantes condiciones de detención de los jóvenes. Solo a modo de ejemplo sobre este último punto puede mencionarse que en el período 2008/9 el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria presentó hábeas corpus colectivos denunciando las condiciones de detención (deficiencias edilicias, falta de atención profesional, hacinamiento, falta de acceso a la educación, a la salud, régimen de vida y sanciones, entre otros) del Centro de Recepción de la Plata (Abril de 2008)[221], del Centro de Recepción de Lomas de Zamora (Septiembre de 2008)[222], del Centro de Recepción de Malvinas Argentinas (Octubre de 2008)[223] y del Centro Cerrado Lugones de Azul (Julio de 2008)[224], de las Alcaldías del Almafuerte (Octubre 2009)[225] y del Nuevo Dique (Abril de 2009)[226], todos ellos con sentencia favorable, aunque gran parte de las modificaciones ordenadas aún no han sido cumplidas por

[219] El 29/10/08 Clarín titulaba: *"Los jueces dicen que no tienen dónde encerrar a los menores",* la nota decía: *"Seis jueces de Menores de San Isidro denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia bonaerense que el fuero atraviesa una "grave situación": dicen que* ***no consiguen lugar para encerrar a los chicos que delinquen, que tampoco logran obtener plazas para aquellos a los que quieren darles un tratamiento sin encierro "para socializarlos o integrarlos"*** *y que detectaron casos en los cuales desde los institutos de detención se los liberó sin darles aviso (...) Destacaron que envían una gran cantidad de jóvenes al Centro de Referencia Local de San Isidro (donde deben tratarlos en forma ambulatoria), pero que este "cuenta con escasos recursos humanos de sus equipos de profesionales, con lo cual no se logra implementar la medida tendiente a socializar o integrar al niño en forma constructiva". En cuanto a los chicos a los que pretenden dejar detenidos, los jueces indican: "No contamos con vacantes suficientes". Los jueces escribieron en su denuncia: "Ponemos en conocimiento la grave situación que está atravesando el fuero (...) por la falta de recursos adecuados y suficientes provistos por la Subsecretaría de Niñez dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (...) para ejecutar las medidas judiciales que ordenamos en el marco de los procesos penales juveniles en los que intervenimos"* (el destacado es propio).

[220] De allí el sistema de cupos "1 x 1", que será desarrollado en los siguientes capítulos.

[221] Se dió lugar al mismo con sentencia favorable del Juzgado de Garantías del Joven Nro.2 de La Plata. En sus fundamentos el magistrado considero las celdas como "verdaderas jaulas humanas".

[222] Este HC recayó en el Tribunal de Menores Nro. 1 de Lomas de Zamora a cargo del Dr. Donadío. Pasados varios meses de no resolución de la causa, el juez fue denunciado ante la corte provincial, quien lo intimó a expedirse. Meses después el Magistrado dictará sentencia. Ésta fue denunciada nuevamente ante la corte y el consejo de la magistratura ya que extractaba literalmente una buena parte de la sentencia del Dr. Cascivio (Juzgado de Garantías del Joven Nro.2) de La Plata, sin citar y con errores sobre fechas, nombres y localidades inherentes a la copia textual y desatenta del documento.

[223] Se dió lugar y sentencia favorable al mismo, por vía del Tribunal de Menores Nro. 4 de la Dra. Ación.

[224] Este pedido se realiza luego de comprobar que no se habían cumplido las medidas dispuestas por el Tribunal de Menores 1 de Azul luego de la presentación de un primer HC en Junio de 2007, que fue rechazado por la magistrada, aunque igualmente ordenó algunas medidas. En el HC de 2008 la jueza hace lugar parcialmente al mismo.

[225] A raíz de este HC se ordenó su clausura bajo control judicial.

[226] Este fue aceptado y obtuvo sentencia favorable de la Dra. Siro de La Plata en Mayo de 2009.

la Subsecretaria, en especial aquellas inherentes a los cupos máximos de alojamiento, acceso a la educación y adecuación del régimen de vida y sanciones[227].

Desde la fuente mediática, y a fines de ilustrar el contexto, el 12/11/08 el Diario El Día titulaba: *"¿Descontrol en institutos bonaerenses? - Admiten que "la precariedad del sistema" facilita las evasiones"* y explicaba:

"Una situación de graves deficiencias, que es definida como "crítica" en el propio gobierno provincial, se registra en los institutos de menores con causas penales de la Provincia; un cuadro en el que las fugas aparecen como una de las más preocupantes consecuencias de una combinación de factores que incluye hacinamiento, edificios precarios e insuficiencia de personal y que deriva en un estado de virtual descontrol (...) el ministerio de Desarrollo Social respondió ayer que no tenían información sobre la cantidad de evasiones registradas este año, aunque su titular, Daniel Arroyo, calificó de "crítica" la situación en estos centros, donde son alojados, por orden judicial, los menores que han cometido o son sospechosos de la comisión de delitos penales" (sobre la situación de los institutos afirmaba) **"***Quien fue desde diciembre último hasta anteayer director de Institutos Cerrados de la Provincia, Alejandro Blanco, afirmó en declaraciones públicas que la fuga de tres menores del instituto de Pablo Nogués, entre ellos -como se dijo- uno de los sospechosos del crimen de Barrenechea, "fue producto de la precariedad del sistema. Precisó que ese centro "está preparado para albergar a unos 70 chicos pero en el momento de la fuga había más de cien", y afirmó que las deficiencias del lugar ya habían quedado expuestas hace ocho meses, cuando hubo una revuelta y un intento de motín de los menores "y nosotros denunciamos que las condiciones edilicias y la cantidad de personal no eran las adecuadas (...)"la falta de personal en el instituto es un problema que viene de la administración anterior y es un hecho evidente para todos"*[228]

Aún bajo esta situación crítica en cuanto a la cantidad y calidad de las vacantes de detención, hacia fines del año 2009 se intentó aprobar un proyecto de ley que modificaba el art. 41 de la ley 13.634, duplicando el tiempo estipulado para la aprehensión policial, que pasaría de 12 a 24 hs. y extender el período de detención hasta la realización de la audiencia inicial de 5 a 10 días[229]. Esta iniciativa fue impulsada por algunos jueces y fiscales, aduciendo la premura de estos plazos para realizar las tramitaciones necesarias de la investigación inicial y tomar definiciones en torno a la situación procesal[230].

---

[227] Para más detalle ver los informes anuales del Comité contra la Tortura: "El sistema de la crueldad III" (2008) y "El sistema de la crueldad IV" (2009), sobre este último en especial las págs. 368 y subsiguientes. Asimismo, este organismo denunció que durante 2008 murieron 4 adolescentes en institutos de menores, lo cual representa el 0,8% de la población penal adolescente, sin dudas un porcentaje de mortalidad muy elevado en términos proporcionales.

[228] Según De Leo, recurrentemente la opinión pública y los medios de comunicación reaccionan por emotividad o alarma social en relación a las instituciones de menores: "*Así, la opinión publica cumple ritos periódicos de auto purificación denunciando duramente la cárcel para menores, su inútil y absurda violencia, los gastos que genera, la criminalidad que perpetua"* (1985: 5)

[229] Se trata del proyecto E-73-2009/2010 presentado por la senadora del Frente para la Victoria Edda Acuña que obtuvo media sanción de dicha cámara el 20 de Octubre de 2009.

[230] Al respecto es sumamente interesante la lectura detallada de los argumentos esgrimidos por los diferentes actores en el documento: *"Aportes para el análisis del proyecto de reforma de la ley 13634"* disponible en: http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/material/aportes.pdf elaborado en ocasión de una reunión extendida del consejo consultivo del Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la PBA. Uno de los ejes más relevantes del debate fue la necesidad de distinguir aspectos deficientes de "gestión institucional" con cuestiones "técnicas, jurídicas, procedimentales y

Aunque este proyecto no prosperó frente a la presión ejercida por organismos de derechos humanos, universidades, la procuradora y el cuerpo de defensores oficiales del joven, sin embargo, en el plano de análisis sociopolítico de la implementación el reclamo de la Corte se amalgamaba con las "preocupaciones" policiales exhibidas desde el inicio del proceso:

*"Así es: casi el 90 por ciento de los detenidos fueron entregados a sus padres en menos de 12 horas, antes de que termináramos de escribir la causa que se les imputaba", explicó el jefe de la policía bonaerense, Daniel Salcedo, Jefe de la Policía Bonaerense. "Muchos de esos chicos menores de edad están acusados de homicidio, robos y hasta violaciones", enumeró Salcedo (*Diario El Día, *21/9/08)*[231]

Por último, y siempre en el marco de una fuerte "ofensiva manodurista" contra los "menores delincuentes" por parte del poder ejecutivo provincial (a partir de la figura del Gobernador Scioli, del Ministro de Justicia Casal y del Ministerio de Seguridad Stornelli), se presentó hacia fines de 2009 un polémico proyecto de contravenciones, de corte inquisitivo y violatorio las normativas de derechos humanos, que estipulaba penas de privación de libertad por "merodeo", "actitud sospechosa" o por ejercicio de oficios tal como "trapito" (cuidacoche), "adivinador de sueños" (sic), entre otros y resultaba aplicable a "menores a partir de los 14 años", es decir, que por sobre la legislación nacional estipulaba alcanzar también a las personas legalmente inimputables. También rechazado por la presión de los organismos de DDHH y del poder judicial, este proyecto aún continua en comisión. Menos de un mes después de su presentación, el Ministro de Seguridad bonaerense denunciará en la justicia[232] y en los medios de comunicación que la policía bonaerense reclutaba menores para cometer delitos en un acto de desestabilización al actual gobierno provincial[233].

---

doctrinarias", que fueron las esgrimidas por el sector de jueces y fiscales que impulsaban la reforma. Asimismo, como sostuvo el Comité contra la Tortura, la ampliación de plazos significaría mayor tiempo de exposición de los adolescentes a un sistema harto denunciado por violación a los derechos humanos a la vez que resultaba evidente que, frente a las apremiantes condiciones de detención de los adolescentes, la modificación de los plazos reduciría inmediatamente a la mitad -en forma indirecta, por ampliación de tiempos de permanencia en institutos- la ya insuficiente cantidad de plazas para la cantidad de derivaciones de detención cursadas por los jueces.

[231] Al día siguiente, el 22/9/08 Salcedo declaraba en el diario La Nación: *"la situación es muy grave, ya que, al ser liberados, los menores se sienten impunes y muchas veces vuelven a delinquir".* Por estos meses se sucedieron varias notas periodísticas ya que el Ministerio de Seguridad difundió cifras estadísticas en forma "extraoficial" (sic) en las cuales se destacaba un abrupto crecimiento de las detenciones, que en su mayoría devenían en "la entrega del menor a sus padres". Así, la agencia policial intentaba una vez más poner en cuestión la pérdida legal de sus "facultades" y abonar la noción de sentido común que indica que "los menores entran por una puerta y salen por otra". Asimismo, y como se trabajó en el capítulo 5, estas cifras discordaban de las provistas a los medios por el poder judicial.

[232] Denuncia registrada bajo IPP 41416-09 ante la UFI 4 de La Plata ("Ministro de Seguridad Provincia de Buenos Aires-Stornelli Carlos Ernesto s/denuncia").

[233] El Ministro, Stornelli descalificó y amenazó con denunciar al Juez Arias cuando presentó el mismo argumento acerca del reclutamiento policial como fundamento para dictar el Amparo en favor de los niños platenses respecto de las detenciones

En síntesis, los primeros dos años de implementación de la nueva normativa transitaron el impulso de medidas de "reajuste" en sentido punitivo y avance de facultades policiales a manos de *empresarios morales* (Becker, 2009) que a través de la retórica de la emotividad punitivo-electoralista cuestionaron por "ineficaces" a las nuevas leyes en el marco del "combate al delito de los menores": *"las imágenes conjuradas para acompañar la nueva legislación tienden a ser descripciones estereotípicas de jóvenes ingobernables"* (Garland, 2005: 45). Este período demostrará que aquellos mismos "vicios" que los actores "ofensivos" suponían licuar con nueva matriz jurídico-conceptual se vieron sometidas a demandas de reajustes en forma permanente y en clave al "gobierno" de los "jóvenes peligrosos", basada en los contemporáneos principios de *heterofóbia social* (Platt, 2006). En cuanto a los organismos administrativos, la implementación desde el ámbito ejecutivo fue analizada con una estrategia diferente a la del poder judicial por dos razones centrales: 1) Por un lado la relevancia de las intervenciones del poder ejecutivo (en la figura del gobernador, de las gestiones del período y de los ministros de seguridad y sus iniciativas, así como de la confrontación mediática e institucional con el poder judicial) fueron muy relevantes como indicadores macro del proceso, 2) Si bien la tipología del posicionamiento de los actores desarrollada para el poder judicial podría ser aplicable al los operadores del ejecutivo en el área penal, en este ámbito han sido muy poco relevantes los cambios a partir de la nueva ley en los diseños institucionales y el control, seguimiento o capacitación orientado a un cambio en las prácticas institucionales. Por ello, sumado a la "avanzada policial" que bajo puntuales y circunstanciales alianzas con el poder legislativo y judicial exhibió un fuerte "activismo" para el endurecimiento del sistema penal juvenil, puede sostenerse que en los agentes del área de minoridad el impacto de la implementación no ha resultado corrosiva para sus habitus (Bourdieu, 1995), en tanto se han conservado las estructuras de prácticas y discursos sedimentadas en los "colegios"[234]. Ello, sin dudas, se vio estimulado por el perfil que asumió la gestión del gobernador provincial durante el período y los constantes y volátiles cambios en los funcionarios de la Subsecretaría de Niñez, en confluencia con las olas mediático-punitivas, que terminaron de vapulear la ya frágil institucionalidad del flamante Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

policiales, un año antes. Asimismo, este ministro desestimó todas las denuncias realizadas a partir de la desaparición de Luciano Arruga de 16 años, luego de ser detenido por fuerzas policiales en Lomas del Mirador, el 31 de Enero de 2009.

[234] Así se denominan en la jerga "minoril" a los ex institutos de menores, actualmente "Centros"

Dispositivos de privación de libertad:

El despliegue de la excepción

CAPÍTULO 7 - IMPACTO EN LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

"Fiel a su dimensión técnica, el derecho manifiesta una vez más su aptitud para participar en la invención de nuevas formas de poder y para servir a nuevos ideales"- Alain Supiot (2005: 216)

"Las instituciones del control del delito y de la justicia penal tienen determinadas condiciones de existencia. Forman parte de una red de gobierno y producción de orden social" - David Garland (2005: 38)

Introducción

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, la implementación de la nueva ley penal juvenil durante los años 2008/9 no estuvo exenta de las ya recurrentes "olas" mediáticas y "casos resonantes", que reactivan discursos de "peligro social" e "inseguridad" centrados en la figura de los "menores delincuentes", sin duda objeto privilegiado de proclamas de "mano dura" y "tolerancia cero"[235]. Estos discursos exacerban la necesidad de más castigo, más encierro y por supuesto, garantía de neutralización en manos del sistema penal para estos "sujetos-menores-peligrosos-incorregibles-inabordables", en un claro sentido preventivo-general[236], renunciando progresivamente a las muy añoradas ficciones utilitaristas de la pena, que sin embargo en el caso de los menores de edad parecieran aún persistir (De Leo, 1985)[237]. Así, aún bajo principios jurídicos garantistas o de derecho penal mínimo[238], los marcos normativos que regulan el ejercicio del control penal estatal se imbrican y articulan con un contexto más amplio de expansión e inflación de los sistemas penales en tanto

[235] Estas tensiones sociales se construyen frente a la emergencia y permanencia de "otras" inseguridades, que junto con la exacerbación de los principios de defensa social y peligrosidad se constituyen en tecnologías de poder en el pasaje del Estado Social al Estado Penal (Wacquant, 2000). Para Castel, existen dos grandes tipos de protecciones: las civiles (libertad, seguridad, propiedad, asociadas al estado de derecho) y las protecciones sociales, que cubren los riesgos de degradación de los individuos frente a enfermedades, desventajas estructurales, etc. En las últimas décadas éstas protecciones sociales entran en crisis, así como el rol del estado en tanto reductor de riesgos: *"La seguridad y la inseguridad son "relaciones" con los tipos de protecciones que asegura -o no- una sociedad, de manera adecuada"* (2004: 13)

[236] Estas teorías entienden que la función de la pena logra un efecto preventivo general sobre todo el conjunto de la sociedad (en sus corrientes negativas y positivas) para lograr el acatamiento a las normas jurídicas, ya sea por coerción y disuasión o por construcción de expectativas de consenso para su cumplimiento.

[237] La existencia de la "cárcel para menores" diferente de la de adultos, en tanto institución "especial" que ficcionalmente reeduca con normas y maestros, para De Leo, permite salvarla de la nominación de penalidad (y por ende de construcción de delincuencia). La existencia de instituciones "especiales" permite salvar esta "falsa conciencia".

[238] Al respecto ver Ferrajoli (1995)

mecanismos de gestión de la exclusión social, en confluencia con una creciente *emotividad punitiva* (Garland, 2005) que delatan la tensión entre sistema penal-derechos humanos-juventud precarizada.

Este "juego social"[239] en el que se inscribe el derecho debe dar respuesta a demandas notablemente contrapuestas, tal como alecciona el caso de la PBA.

Específicamente, los nuevos Regímenes de Responsabilidad Penal Juvenil[240] suponen que la privación de libertad (último y más duro eslabón del castigo penal) debería resultar una medida excepcional, de último recurso y por el mínimo tiempo posible para los más jóvenes (UNICEF, 2007; Beloff, 1998; Cillero Bruñol, 2000).

Por ello, el análisis cuantitativo del despliegue de la cadena punitiva sobre dicho grupo desde el inicio del proceso de actualización legislativa da cuenta de las distancias existentes entre la norma jurídica y su aplicación, lo cual expresa la resolución de las tensiones entre demandas punitivas y principios de mínima intervención.

A modo de adelanto de conclusiones, puede afirmarse que, a contrapelo del principio de privación de libertad como medida de última ratio, a partir de **la puesta en marcha de la ley 13.634, la cantidad de adolescentes privados de libertad en la PBA se ha incrementado[241]. Asimismo, en este período se ha recrudecido el régimen de encierro, disminuyendo la cantidad de jóvenes en régimen semi-cerrado y aumentando a la par la de jóvenes en régimen de máxima seguridad[242]**.

---

[239] *"Creo en efecto que el derecho penal forma parte del juego social en una sociedad como la nuestra y que esto no hay que ocultarlo"* (Foucault, 1996: 55).

[240] En la matriz jurídico-conceptual, el Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil (Beloff, 1998) presenta una concepción tendiente al respeto de las garantías procesales y al cumplimiento del "plus" de derechos que supone la especial condición de sujetos de derechos y personas en desarrollo, lo cuál determina la necesidad de reducir al máximo la aplicación de la pena privativa de libertad así como del tiempo de reclusión, maximizando a su vez las adecuadas condiciones institucionales de detención. Ello supondría un desplazamiento del derecho de autor al derecho penal mínimo y garantista: *"Se trata de diseñar legalmente un sistema basado en la responsabilidad por el hecho y no por las condiciones del autor con pleno respecto al principio de legalidad"* (Cillero, 2000: 249). En relación a la particular combinación de los derechos del niño con el sistema penal, Cillero sostiene que el "interés superior del niño" no puede fundamentar nunca una pena o ser una justificación para determinarla judicialmente. Para este autor, ello implicaría un acercamiento al razonamiento tutelar a la vez que confundiría el por cierto indefinido "interés superior" o beneficio del niño con una sanción, habilitando un "fraude de etiquetas". Por su contrario, dichos sistemas se espera que actúen como barrera para la restricción de derechos que caracteriza al sistema penal y la imposición de límites a la acción punitiva del estado en el otorgamiento de garantías sustantivas y procesales.

[241] El tiempo de permanencia se vio ampliado por la rigidez de los plazos procesales de la prisión preventiva. Bajo la discrecionalidad del sistema de patronato, estos plazos quedaban a mera consideración del juez.

[242] Realizando una lectura estricta de los principios normativos de la nueva ley penal juvenil, **el solo hecho que no haya descendido** la cantidad de jóvenes detenidos da suficiente cuenta del nulo impacto de las mismas en relación a las prácticas judiciales vigentes antes del cambio de ley**, máxime cuando la cantidad de causas exhibe una tendencia decreciente en los últimos años** (al respecto ver capítulo 5).

Con clausuras de algunos de los lugares de encierro por las deficientes condiciones de detención, las instituciones cerradas han trabajado "a tope" y con sobrepoblación durante todo el período, mientras que el régimen de semi-libertad ha estado permanentemente sub-ocupado. La falta de "lugares" de encierro ha sido una demanda constante del poder judicial durante el período, lo cual triangula y se condice con las cifras obtenidas.

Metodología

En los siguientes acápites se retomará el análisis cuantitativo de tipo estadístico iniciado en el capítulo 5. Como se explicó en el mismo, la decisión metodológica de seccionar los datos cuantitativos en dos capítulos se debió a las diferentes formas de "construcción" de cada uno, a saber: a) aquellos presentados en el capítulo 5 son fuentes secundarias de la agencia policial y judicial y los aquí analizados son datos primarios construidos *ad hoc* en base a planillas de uso burocrático obtenidas en el organismo técnico, b) el rango temporal que cubre cada uno resultan disimilen en tanto los dos primeros (policía y justicia) resultaban previos a la implementación del Fuero y los aquí trabajados son cronológicamente posteriores, dando cuenta en este último caso de indicadores de impacto.

Por otra parte, se decidió intercalar entre ambos capítulos la descripción y análisis (de corte cualitativo) del proceso de implementación, a modo de "organizar" la presentación de la información en forma coherente para el lector, con arreglo al desarrollo del proceso analizado. En cuanto a la accesibilidad, baste referenciar para éstas cifras las mismas dificultades desarrolladas en el capítulo 5. Adicionalmente, como esta agencia dejó de producir estadística, debió solicitarse la información en crudo (listado de detenidos, denominados "partes diarios"), para construir los datos en forma artesanal. Obtener los mismos requirió un año y medio de gestiones, múltiples estrategias de acceso y presentaciones y, por último y fundamental, una determinante cuota de suerte y azarosidad, desterrada de cualquier principio de racionalidad burocrática.

Se trabajarán dos tipos de datos: 1) en la primera parte se presentará la serie longitudinal sobre cantidad de adolescentes privados de libertad en régimen de semi-libertad y de máxima seguridad (cerrados) durante el primer año de implementación plena del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, es decir, desde Noviembre de 2008 (puesta en funcionamiento de los últimos departamentos judiciales) a Noviembre de 2009.

Se denomina al régimen cerrado como "máxima seguridad" en virtud del diseño arquitectónico de las instituciones y las barreras físicas y de circulación impuestas. Para esta modalidad se trabajará por separado un período más amplio, correspondiente a 2 años (2008 y 2009)[243]. Para construir estas series se sistematizaron los "partes diarios" correspondientes al día 15 de cada mes (mitad de mes) durante todo el período para el caso de los Centros Cerrados, en función de la información remitida por la Dirección de Institutos Penales[244]. En el caso de los Centros de Contención (semi-libertad o semi-cerrados) se ha recibido de la Dirección de Medidas Alternativas un promedio mensual de jóvenes alojados por cada institución para todo el período.

2) El segundo tipo de dato que se trabajará corresponde a un corte transversal en cuanto a la variable temporal, es decir, son datos que exhiben la "foto" de los adolescentes privados de libertad en Institutos (Centros Cerrados) al día 25 de Junio de 2009, es decir, a casi un año del inicio de la implementación del Fuero y 6 meses después de su funcionamiento pleno en todos los departamentos judiciales de la provincia. Este dato fue construido de modo artesanal. Se logró obtener la copia del listado de detenidos (denominado "parte diario") de cada uno de los institutos cerrados de la provincia para esa fecha. Estos listados son remitidos a diario vía fax por cada institución a la Dirección de Institutos Penales (que funciona en la ciudad de La Plata), donde se elabora un parte diario general que concentra la cantidad total de adolescentes bajo su orbita, así como los "movimientos" (traslados, egresos, ingresos, salidas transitorias, comparendos, etc.). Obtenidos estos listados (que discriminan sexo, edad, juzgado, fecha de ingreso, carátula de la causa, departamento judicial y algunos otros datos como condena o situación procesal) se ha construido una base en el programa estadístico para ciencias sociales SPSS, diseñando la sistematización y tabulación de las variables que podían extraerse de dichos listados. Una vez cargados los mismos y depurada la consistencia de la base de avanzó en el procesamiento, obteniendo medidas de estadística descriptiva básica, tal como frecuencias de distribución, cruces bivariados, promedios y rangos o tramos de frecuencia agrupados, que permitirán

[243] La disposición de rangos temporales diferentes se debe a que ambos tipos de instituciones (semi-libertad y régimen cerrado) dependen de Direcciones distintas, que han remitido la información con criterios propios y por cierto creativos en cuanto ninguno de ellos se ajustó a lo solicitado formalmente. Por eso, es sensato reconocer que se trabajará con los datos que se han podido obtener, y no los deseados por el investigador.

[244] Aún cuando la decisión metodológica de tomar el 15 de cada mes emanó del empleado del organismo técnico que armó el pedido de información; triangulando la misma con las entrevistas efectuadas al poder judicial puede sostenerse que éste resulta un criterio adecuado en tanto al inicio y final de cada mes la cifra de detenidos suele estar "distorsionada" en uno y otro sentido por la expansión o retracción de las fuerzas policiales en las aprehensiones efectuadas, ligado esto a la producción de estadísticas policiales de cada seccional.

realizan una lectura más profunda sobre la totalidad (foto) de los jóvenes encerrados en este tipo de institución[245]. Esta lectura permitirá conocer "quienes" son aquellos adolescentes destinados al más duro régimen del circuito penal juvenil, desde el punto de vista sociológico, analizando las variables de clasificación sociodemográfica y judicial disponibles, así como conocer "que hacen" las agencias judiciales con estos adolescentes, en tanto tiempo de permanencia, condena, situación procesal, etc. Esta aproximación "indirecta" al *quehacer judicial* respecto de los adolescentes es la única forma de conocer que ocurre luego de la apertura de una causa judicial penal. El único dato disponible de dicha agencia -que se ha trabajado en este capítulo- es la cantidad de causas (IPP) abiertas durante el primer semestre de 2009. Se han efectuado múltiples e insistentes pedidos de desagregación de la información, pero la agencia judicial en este período (a diferencia de lo que ocurrió en el precedente, al respecto ver capítulo 5) ha contestado que no cuenta con cifras "consistentes" sobre el mismo, aduciendo que ello se debe al escaso tiempo de funcionamiento del Fuero y a la carga incompleta de los datos por parte de los empleados judiciales en el sistema informático del Ministerio Público (SIMP).

En otras palabras: estos partes de detenidos son la variable *proxi* más confiable sobre un mundo absolutamente desconocido: que hacen los juzgados con los adolescentes una vez que las causas "ingresan" a las mallas de la justicia[246].

Por otra parte, es importante advertir que para algunas variables el N de casos disminuye, eso se debe a que todas las instituciones no envían el mismo tipo de planilla (si bien coincide en la mayor parte de los campos). Esta "disparidad" en la información remitida a la Dirección Provincial da cuenta del importante margen de maniobra con que se maneja cada institución y la históricamente débil coordinación o lineamientos generales sistemáticos de dicha Dirección en el funcionamiento de los institutos (este punto se desarrollara en el siguiente capítulo).

Por otra parte, es importante señalar que, en términos **conceptuales**, las cifras aquí presentadas **no** se equiparan con el **volumen total de adolescentes privados de libertad por causa penal en la PBA**,

[245] **Universo y unidad de análisis:** Todos los/as adolescentes alojados en institutos penales cerrados, de recepción y alcaldías, dependientes de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la PBA al día 25 de Junio de 2009. Estas cifras **no** son comparables con las trabajadas en el capítulo 5 (Gráfico 16) en tanto las mismas referían a "ordenes judiciales de internación" que no siempre se concretan por la disponibilidad de plazas y a su vez las mismas contemplaban todo tipo de institución (comunidad terapéutica, unidad penal, etc.) y las aquí trabajadas solo refieren a institutos.

[246] Lo que estas cifras podrán "mostrar" sobre la agencia judicial es la voluntad internativa de cada departamento judicial, la aplicación de prisión preventiva en relación a la población detenida, el tiempo de permanencia, etc. Indicadores de justicia elementales para cualquier régimen democrático también serían, por ejemplo: cantidad de sentencias, años de condena, absoluciones, remisiones, suspensión de juicio a prueba, régimen de cumplimiento, etc. Al respecto ver los 15 indicadores señalados por Unicef en capítulo 5.

sino que representa solo a una parte del universo de instituciones con facultad de recibir adolescentes con este tipo de orden judicial. Las cifras provenientes de Unidades Penales Bonaerenses[247], Comunidades Terapéuticas (públicas o privadas) o de otra índole, no han sido aquí contabilizadas como resultado de la inaccesibilidad a los datos. Por ello, las cifras exhibidas resultan no exhaustivas de la institucionalización privativa de la libertad con arreglo al criterio de la Regla 11b de Beijín y normativas internacionales que estipulan por "privación de libertad" a todas aquellas modalidades en las cuales el/la adolescente no pueda dejar por su propia voluntad un espacio -ya sea éste con mínimas restricciones físicas- por orden judicial o administrativa. Aún cuando pueda flanquear o no existan las barreras físicas, la conceptualización deberá ser la de privación de libertad, aunque necesariamente discriminado a su interior los diversos tipos de regímenes existentes[248].

Asimismo, los datos aquí trabajados no contemplan una modalidad de gestión punitiva para adolescentes aún no reconocida en las cifras brindadas por las agencias del estado como "privativas de libertad", a saber: el arresto domiciliario. Éste, en general suele resultar más benigno que los regímenes de vida de las instituciones totales carcelarias, pero bajo ninguna circunstancia podría eliminarse como categoría que compone las dimensiones del universo, ya que ello convalidaría suponer que solo aquellos adolescentes "que sufren" estar en el "instituto" pueden ser tipificados bajo esta modalidad[249].

Aún bajo estas aclaraciones, puede señalarse una significativa correspondencia tendencial del comportamiento de las variables abajo presentadas sobre la estructura del universo total. Considero que la información que aquí se presenta asume un valor y riqueza única en términos de investigación social

[247] A partir del cumplimiento de los 18 años y hasta los 21 el juez puede decidir (o no) solicitar el traslado de un adolescente a una unidad penal "de adultos" del servicio penitenciario bonaerense. Se desconoce la cantidad de adolescentes bajo juzgado de menores que se encuentran alojados en estas unidades.

[248] Según datos de la Dirección de Medidas Alternativas, para septiembre de 2008 un total de 1.729 adolescentes se encontraban cumpliendo medidas ambulatorias judiciales por causas penales en los Centros de Referencia. En un cálculo aproximado, si se suman los 556 adolescentes en régimen de cerrado o semi-cerrado a noviembre de 2008 (Cuadro 1), ello daría un total de 2.285 adolescentes bajo orbita del sistema penal en sus diferentes modalidades, **representando la privación de libertad el 24% del total**. No obstante, esta cifra resulta incompleta ya que no se tienen datos de comunidades terapéuticas, clínicas psiquiátricas, unidades penales y arresto domiciliario. Asimismo, el dato debe relativizarse en tanto el sistema de encierro se encuentra colapsado y trabajando en forma permanente "a tope", lo cual hace bastante relativo el análisis de la privación de libertad como ultima ratio. En términos experimentales/hipotéticos, ello podría medirse con mayor exactitud en caso de existir un sistema con mayor cantidad de vacantes, que permita que "sobren", si es que ello es posible de cara al contexto actual, es decir, si la agencia judicial dejaría plazas "disponibles". Para Pitch: *"La naturaleza ambigua del rechazo al encarcelamiento, la resistencia al desarrollo de una política de despenalización, junto con la coexistencia de aspectos reeducativos y asistenciales, hacen a la justicia juvenil vulnerable a las oscilaciones en relación a los cambios en el clima prevaleciente del control y la defensa social"* (2003: 180).

[249] La modalidad, uso y efectos de la prisión domiciliaria en el caso de los adolescentes (tanto en cuanto al impacto en el adolescente así como en los "juegos judiciales" que se conforman en torno a ella) merecería el desarrollo de una investigación en si misma.

ya que son los únicos datos conocidos de este tipo que existen en el ámbito académico y de las agencias del estado. Así, parafraseando a Marx en la teoría del valor, su valor de cambio no radica en el trabajo incorporado (es decir, por su exactitud estadística), sino en su escases.

Análisis longitudinal: la voluntad del encierro en cifras

En los cuadros 1 y 1.1 se exhiben en cifras nominales y porcentuales la cantidad de adolescentes promedio que permanecieron detenidos entre Noviembre de 2008 y Noviembre de 2009, es decir, en el primer año del Fuero. En Anexo, el cuadro 2 desagrega el promedio de población por cada Centro de Contención durante el período.

Observando el cuadro 1.1 y el gráfico 1, es dable señalar la tendencia decreciente de la participación del régimen semi-cerrado en los adolescentes con causas penales, ganando terreno sobre el universo el régimen cerrado de máxima seguridad, que pasa de un 73% sobre el total de detenidos en Noviembre de 2008 a un 81% en el mismo mes de 2009, es decir, se incrementa un 8% en el transcurso de 1 año.

Cuadro 1 - Cantidad de NNyA privados de libertad por causas penales (régimen cerrado y semi cerrado) en PBA
Noviembre de 2008 a Noviembre de 2009 (*)

	Nov-08	Dic-08	Ene-09	Feb-09	Mar-09	Abr-09	May-09	Jun-09	Jul-09	Ago-09	Sep-09	Oct-09	Nov-09
Semi-libertad (1)	148	134	119,5	103	101,5	114,5	115,5	110	97	106,5	110	114	110
Máxima Seguridad (2)	408	385	387	403	426	431	452	444	442	460	471	460	463
TOTAL	**556**	**519**	**506,5**	**506**	**527,5**	**545,5**	**567,5**	**554**	**539**	**566,5**	**581**	**574**	**573**

Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social

(*) Solo Centros de Contención, Cerrados y de Recepción. La fuente no informa este dato para NNyA con causas penales en comunidades terapéuticas u otras instituciones conveniadas

(1) Centros de Contención

(2) Centros de Recepción y Cerrados

Cuadro 1 .1- Cantidad de NNyA privados de libertad por causas penales (régimen cerrado y semi cerrado) en PBA en %
Noviembre de 2008 a Noviembre de 2009 (*)

	Nov-08	Dic-08	Ene-09	Feb-09	Mar-09	Abr-09	May-09	Jun-09	Jul-09	Ago-09	Sep-09	Oct-09	Nov-09
Semi-libertad (1)	27	26	24	20	19	21	20	20	18	19	19	20	19
Máxima Seguridad (2)	73	74	76	80	81	79	80	80	82	81	81	80	81
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social

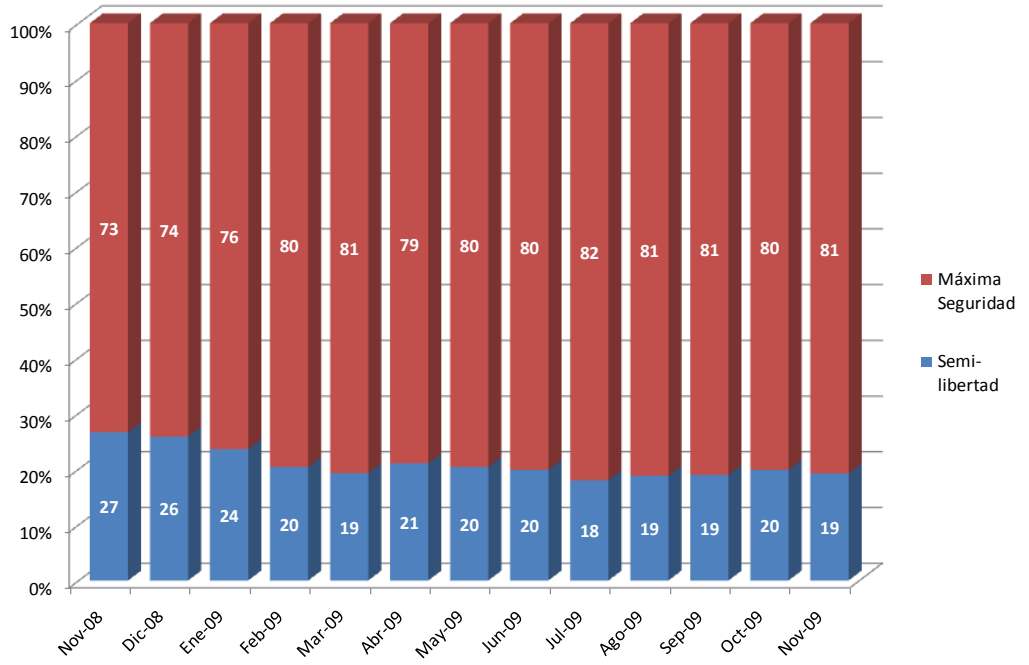
(*) Solo Centros de Contención, Cerrados y de Recepción. La fuente no informa este dato para NNyA con causas penales en comunidades terapéuticas u otras instituciones conveniadas

(1) Centros de Contención

(2) Centros de Recepción y Cerrados

Gráfico 1

Porcentaje de NNyA privados de libertad por causas penales según régimen (semilibertad y máxima seguridad)
Provincia de Buenos Aires - Noviembre de 2008 a Noviembre de 2009



Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social, PB
(*) Solo Centros de Contención, Cerrados y de Recepción. La fuente no informa este dato para NNyA con causas penales en comunidades terapéuticas u otras instituciones conveniadas

El cuadro 3 exhibe las cifras de régimen cerrado reconstruidas en base a la información recibida. Las mismas merecen algunas aclaraciones sobre su composición original, pero también respecto de su reconstrucción[250]. En los casos en los que se iluminó la celda y colocó la leyenda "s/d", remite a la ausencia del dato en la fuente original (no así cuando figura un renglón (-), al respecto ver nota al pie previa). Para los casos en los que no se contaba con el dato, y a fin de no distorsionar el

[250] El Centro de La Matanza solo exhibe cifras para Noviembre de 2008 ya que luego de pocas semanas de funcionamiento fue cerrado, el Legarra fue abierto en Junio de 2009 y el Centro de Recepción de Mar del Plata en Agosto del mismo año, por lo cual ambos comienzan a registrar datos a partir de esos meses. Una situación similar, en términos de cambio de tipificación ocurre con el caso de Dolores, a partir de marzo de 2009. Asimismo, debe aclararse que la fluctuante merma de la cantidad de detenidos en el Centro de Recepción de La Plata esta condicionada a la sentencia del Juzgado de Garantías del Joven Nro. 2 de La Plata sobre el Habeas Corpus colectivo presentado por el Comité contra la Tortura, la cual limita y prohíbe el ingreso de adolescentes a dicha institución hasta tanto se llegue al cupo máximo permitido, establecido en 35 vacantes. Por último, la cifra reiterada de 112 detenidos en el Centro de Lomas de Zamora desde febrero de 2009 en adelante no responde a un error de registro sino que esa es su capacidad máxima. En este caso particular, los trabajadores de minoridad no permiten el ingreso de jóvenes por sobre el cupo, a expensas de paro de actividades, por lo cual permanece "a tope".

dimensionamiento general del fenómeno, se tomo la decisión metodológica de reemplazar esa ausencia por la cifra resultante de promediar la población en dicha institución durante todo el período disponible. En otras palabras: se reemplazó la falta del dato con el promedio de los existentes, intentando así generar un dato medio. Por ello, se tomará como válido el cuadro 3.1 que obtiene los N totales en base a este recalculo.

Cuadro 3 - Cantidad de NNyA en Centros Cerrados y de Recepción (máxima seguridad) en PBA - 2008 y 2009

		Ene-08	Feb-08	Mar-08	Abr-08	May-08	Jun-08	Jul-08	Ago-08	Sep-08	Oct-08	Nov-08	Dic-08	Ene-09	Feb-09	Mar-09	Abr-09	May-09	Jun-09	Jul-09	Ago-09	Sep-09	Oct-09	Nov-09	Dic-09
Centros Cerrados	Nuevo Dique	28	31	34	34	35	34	33	32	25	28	30	40	41	41	41	44	44	47	45	47	45	40	40	38
	Almafuerte	40	40	41	40	41	43	44	43	44	42	42	41	39	41	39	39	40	39	38	39	39	39	39	37
	Lugones	18	21	20	20	18	18	24	23	23	22	21	21	20	20	23	23	23	23	23	24	23	23	23	22
	El Castillito	12	13	14	13	13	13	s/d	10	12	13	10	13	12	11	14	14	14	14	12	15	16	15	16	12
	Merlo	s/d	13	17	17	s/d	s/d	18	16	17	15	12	11	10	10	10	8	7	6	6	7	9	9	9	8
	Mar del Plata	16	19	21	22	16	15	19	16	27	22	24	24	21	22	23	24	24	23	20	24	21	23	24	18
	La Matanza (*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Legarra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	10	11	17	18	20	19
Centros de Recpeción	La Plata	61	64	71	64	s/d	s/d	44	44	s/d	37	42	49	50	50	53	52	63	49	s/d	53	58	47	44	37
	Lomas de Zamora	s/d	s/d	s/d	98	s/d	93	101	91	s/d	106	111	102	104	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	109
	Pablo Nogues	s/d	s/d	s/d	85	71	84	97	91	97	95	104	84	90	96	106	109	112	112	112	112	113	116	112	111
	Dolores (**)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6	13	13	12	14	14	12	12	6
	Mar del Plata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	6	12	8
	TOTAL	**175**	**201**	**218**	**393**	**194**	**300**	**380**	**366**	**245**	**380**	**408**	**385**	**387**	**403**	**426**	**431**	**452**	**444**	**390**	**460**	**471**	**460**	**463**	**425**

Las celdas con un guión significa que la institución no estaba abierta en ese período. Cuando se consigna "s/d" significa que la fuente omite ese dato para ese período

(*) Este Centro funcionó solo 1 semana, en el transcurso de la cuál se suicidaron 2 jóvenes, lo que provocó su cierre

(**) A partir de Mayo de 2009 este Centro cambia su tipificación, de recepción a cerrado

Cantidad de personas detenidas a mediados de cada mes (promedio al azar)

Fuente: Subsecretaria de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social

Cuadro 3.1 - Cantidad de NNyA en Centros Cerrados y de Recepción (máxima seguridad) en PBA - 2008 y 2009 - RECALCULADO (1)

		Ene-08	Feb-08	Mar-08	Abr-08	May-08	Jun-08	Jul-08	Ago-08	Sep-08	Oct-08	Nov-08	Dic-08	Ene-09	Feb-09	Mar-09	Abr-09	May-09	Jun-09	Jul-09	Ago-09	Sep-09	Oct-09	Nov-09	Dic-09
Centros Cerrados	Nuevo Dique	28	31	34	34	35	34	33	32	25	28	30	40	41	41	41	44	44	47	45	47	45	40	40	38
	Almafuerte	40	40	41	40	41	43	44	43	44	42	42	41	39	41	39	39	40	39	38	39	39	39	39	37
	Lugones	18	21	20	20	18	18	24	23	23	22	21	21	20	20	23	23	23	23	23	24	23	23	23	22
	El Castillito	12	13	14	13	13	13	13	10	12	13	10	13	12	11	14	14	14	14	12	15	16	15	16	12
	Merlo	11	13	17	17	11	11	18	16	17	15	12	11	10	10	10	8	7	6	6	7	9	9	9	8
	Mar del Plata	16	19	21	22	16	15	19	16	27	22	24	24	21	22	23	24	24	23	20	24	21	23	24	18
	La Matanza (*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Legarra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	10	11	17	18	20	19
Centros de Recpeción	La Plata	61	64	71	64	52	52	44	44	52	37	42	49	50	50	53	52	63	49	52	53	58	47	44	37
	Lomas de Zamora	107	107	107	98	107	93	101	91	107	106	111	102	104	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	109
	Pablo Nogues	100	100	100	85	71	84	97	91	97	95	104	84	90	96	106	109	112	112	112	112	113	116	112	111
	Dolores (**)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6	13	13	12	14	14	12	12	6
	Mar del Plata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	6	12	8
TOTAL		**393**	**408**	**425**	**393**	**364**	**363**	**393**	**366**	**404**	**380**	**408**	**385**	**387**	**403**	**426**	**431**	**452**	**444**	**442**	**460**	**471**	**460**	**463**	**425**

(1) A fin de no desvirtuar la dinámica longitudinal de los datos, en las celdas "s/d" en el cuadro 2 se han recalculado aquí tomando el promedio de la institución en todo el período, asignando dicho valor en los meses en los que no se tenia el dato de la fuente original

Las celdas con un guión significa que la institución no estaba abierta en ese período.

(*) Este Centro funcionó solo 1 semana, en el transcurso de la cuál se suicidaron 2 jóvenes, lo que provocó su cierre

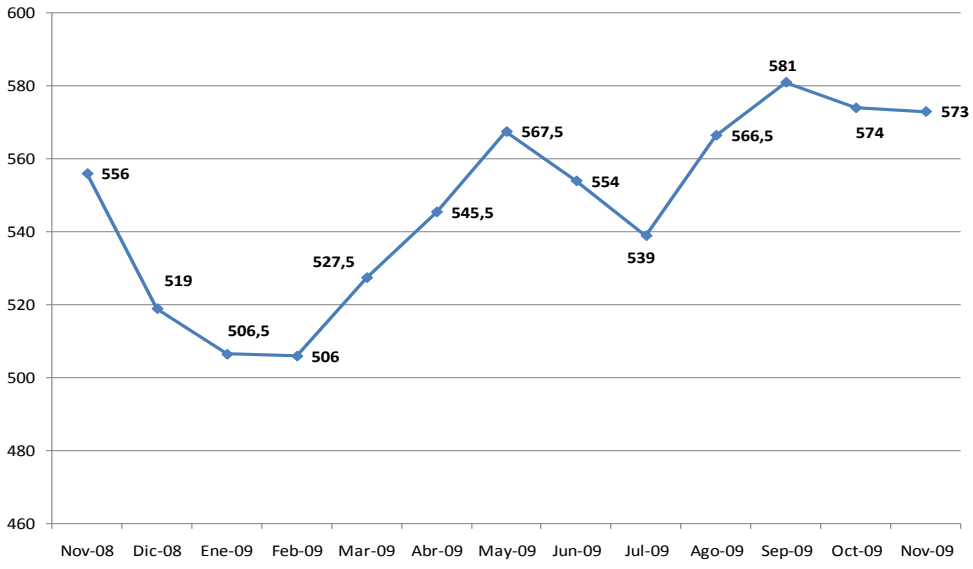
(**) A partir de Mayo de 2009 este Centro cambia su tipificación, de recepción a cerrado

Cantidad de personas detenidas a mediados de cada mes (promedio al azar)

Fuente: Subsecretaria de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social

Gráfico 2

Cantidad de NNyA privados de libertad por causas penales (semilibertad y máxima seguridad)
Provincia de Buenos Aires - Noviembre de 2008 a Noviembre de 2009

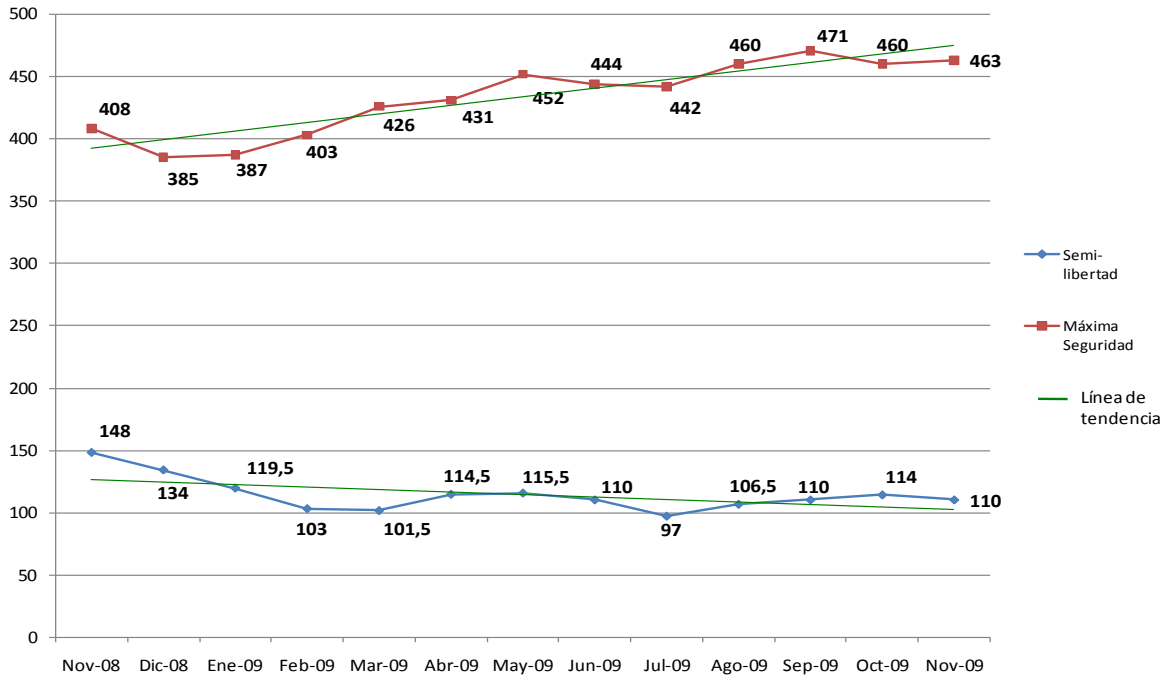


Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social, PB
(*) Solo Centros de Contención, Cerrados y de Recepción. La fuente no informa este dato para NNyA con causas penales en comunidades terapéuticas u otras instituciones conveniadas

Tal como demuestra el gráfico 2, la cantidad de adolescentes en ambos regímenes exhibe una tendencia creciente. Si bien es leve, el rango de tiempo también resulta breve, por lo cual la misma no debe ser desestimada en su dirección, observando los datos con la sensibilidad que la extensión del período requiere. La merma durante los meses de diciembre, enero y febrero posiblemente esté vinculada al desaceleramiento de las agencias propio de la culminación del año, así como de la feria judicial.

Gráfico 3

Cantidad de NNyA privados de libertad por causas penales (semilibertad y máxima seguridad)
Provincia de Buenos Aires - Noviembre de 2008 a Noviembre de 2009



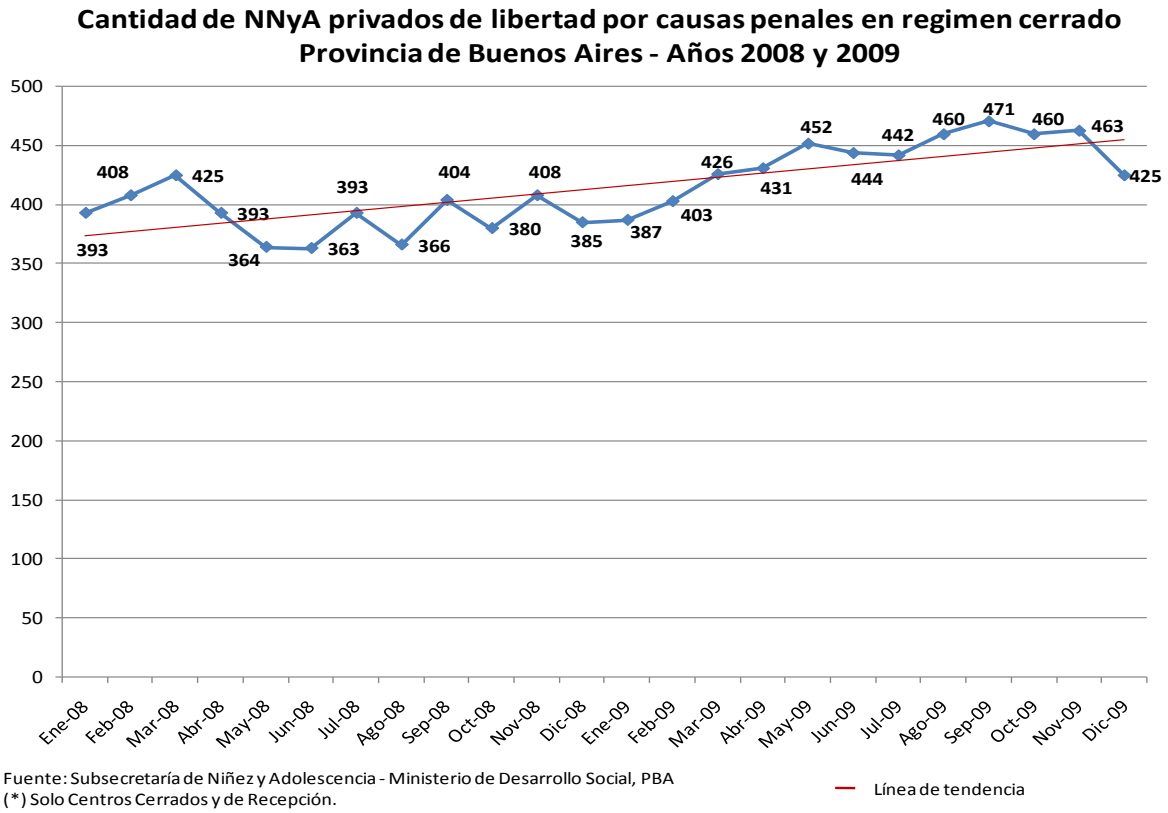
Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social, PB
(*) Solo Centros de Contención, Cerrados y de Recepción. La fuente no informa este dato para NNyA con causas penales en comunidades terapéuticas u otras instituciones conveniadas

En cambio, el gráfico 3 exhibe la desagregación de la cifra total según el tipo de régimen, donde se observa -como ya se mencionó- una tendencia decreciente en el régimen de semi-libertad o semi-cerrado (-25,6%, de 148 en noviembre de 2008 a 110 en noviembre de 2009) en simultáneo al incremento tendencial del régimen cerrado (+13,4%, de 408 en noviembre de 2008 a 463 en noviembre de 2009), de mayor dureza.

Por último, para el gráfico 4, referido a población detenida en régimen cerrado de máxima seguridad, se ha tomado un período más amplio, correspondiente a los años 2008 y 2009. En el mismo se confirma

con mayor pronunciamiento la tendencia detectada en los cuadros anteriores, donde la cantidad de adolescentes pasa de 393 en enero de 2008 a 425 en diciembre de 2009, es decir, un incremento del 8,1%.

Gráfico 4



Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social, PBA
(*) Solo Centros Cerrados y de Recepción.

En síntesis: más y mejor encerrados parecería es la tendencia que exhibe el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil en su primer año de vigencia.

A continuación se analizará en forma transversal la composición de la población en institutos para mediados del año 2009.

Análisis transversal: Composición de la población en institutos post-reforma legal

> *"La prisión, y de una manera general los castigos, no están destinados a suprimir las infracciones, sino mas bien a distinguirlas, a distribuirlas, a utilizarlas, que tienden no tanto a volver dóciles a quienes están dispuestos a transgredir las leyes sino que tienden a organizar la transgresión de las leyes en una táctica general de sometimientos" - Michel Foucault (1989: 277)*

Para Junio de 2009, el total de adolescentes en centros cerrados ascendía a 454. El 2% tenía menos de 16 años, es decir, eran legalmente inimputables pero se encontraban detenidos bajo "medidas de seguridad", el 57% entre 16 y 17 años, el 32,6% 18 años y el 8,5% restante entre 18 y 21 años. Para el total de la población, la media y moda se ubican en los 17 años.

Cuadro 4

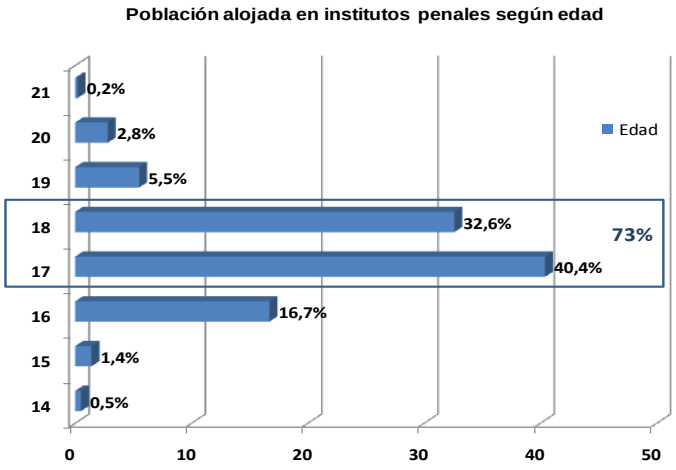
Población alojada en institutos penales según edad

	Frecuencia	Porcentaje	
14	2	0,5	1,9
15	6	1,4	
16	73	16,7	57,1
17	176	40,4	
18	142	32,6	32,6
19	24	5,5	8,5
20	12	2,8	
21	1	0,2	
Total	436	100	

Media y moda: 17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dir. de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

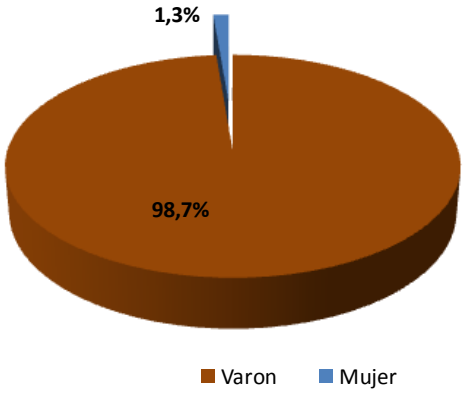
Según muestra el gráfico 5, el 73% tenía entre 17 y 18 años, es decir, se ubicaba en los "umbrales" del sistema penal de menores. Acaso podría **hipotetizarse** que esta cercanía etaria al "sistema" de mayores puede definir la mayor probabilidad (en términos de patrones de practica judicial) a ser detenido bajo régimen cerrado, dada su cercanía a la "perdida" de su condición de niño y por tanto la merma en la morigeración del régimen[251].

En cuanto al sexo, el 98,7% eran varones y solo el 1,3% mujeres. Esta proporción no mantiene relación con la tendencia creciente en la participación de mujeres en casusas penales que se señaló en el capítulo 5. La notable reducción proporcional puede deberse a un sesgo de género en el uso de la prisión para los varones y la utilización de otro tipo de instituciones (privadas, hogares, clínicas o simplemente la familia), históricamente asociadas a la buena docilización femenina. La falta de datos desagregados del poder judicial deja este razonamiento solo en términos de hipótesis.

[251] Este punto merecería el desarrollo de una investigación ad hoc.

Gráfico 6

Población alojada en institutos penales según sexo



Cuadro 5

Población alojada en institutos penales según sexo

	Frecuencia	Porcentaje
Varón	448	98,7
Mujer	6	1,3
Total	**454**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dir. de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Profundizando en el tipo de régimen, de la sistematización y procesamiento de los datos de los partes diarios, puede sostenerse según exhibe el cuadro 6 y el gráfico 7, que a un año del inicio de la implementación del Fuero y a 6 meses de su funcionamiento en todos los departamentos judiciales de la provincia, el 35,3% de la población estaba en Centros Cerrados, el 2% en alcaldías y el 62,7% en Centros de Recepción. Así, **6 de cada 10 adolescentes presos transcurrían sus días en lugares diseñados para permanencias breve y con la mera función de evaluación y derivación**, por lo cual no cuentan en su diseño con espacios para recreación al aire libre, escuela, talleres, instalaciones sanitarias o espacios para visita adecuadas. Si se compara este dato con el tiempo de permanencia desde el ingreso al instituto, puede observarse en el gráfico 15 que solo el 21% de los adolescentes estaban detenidos hacía menos de un mes. Si consideramos -con cierto grado de arbitrario sentido común- que un mes resulta tiempo suficiente para que el equipo técnico "evalúe" y "derive" a un joven a un establecimiento adecuado para sus características y necesidades, estaríamos frente a un grosero uso de estos establecimientos como "depósitos" de adolescentes, ridiculizando cualquier pretensión de verdad de las ficciones evaluativas del sistema penal juvenil.

Cuadro 6

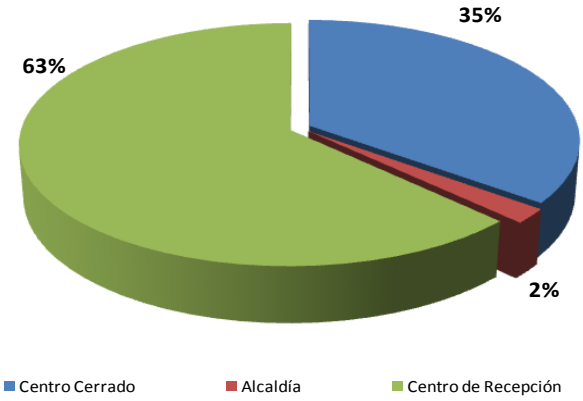
Población en institutos penales de la Provincia de Buenos Aires al 25 de Junio de 2009

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje por régimen	
Almafuerte	39	8,6	**35,3**	Centro Cerrado
Mar del Plata	25	5,5		
Merlo	6	1,3		
Dolores	14	3,1		
Nuevo Dique	47	10,4		
Lugones	23	5,1		
Legarra	6	1,3		
Alcaldía Almafuerte	3	0,7	**2**	Alcaldía
Alcaldía Nuevo Dique	6	1,3		
Centro Rec. Lomas de Zamora	115	25,3	**62,7**	Centro de Recepción
Centro Rec. Malvinas Arg.	119	26,2		
Centro Rec. La Plata	51	11,2		
Total	**454**	**100**	**100**	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia yFamilia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 7

Población en institutos penales según tipo de establecimiento al 25 de Junio de 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

En cuanto a la situación procesal de los detenidos en Centros de Recepción, según exhibe el cuadro 7, de los casos donde se conoce el dato (217 sobre un total de 285) casi el 3% ya se encontraba con sentencia condenatoria, delatando la distorsión entre la tipificación legal de las instituciones y los criterios de "gobernabilidad" penal que marcan estos alojamientos.

Cuadro 7

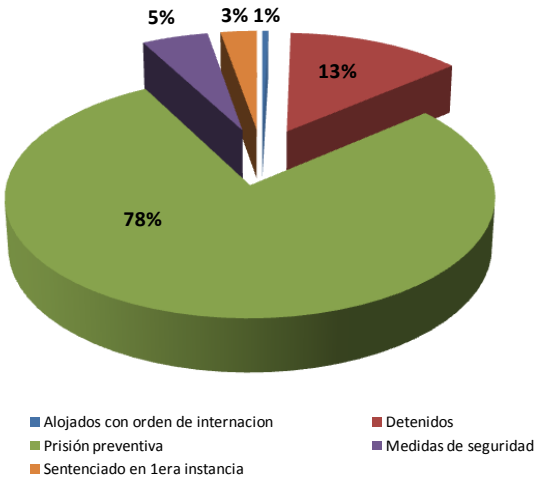
Distribución de Jóvenes según situación procesal - Centros de Recepción - Provincia de Buenos Aires (Junio 2009)

	CENTROS DE RECEPCION						TOTAL	
	Malvinas Argentinas		Lomas de Zamora		La Plata			
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Alojados c/ orden de internación	1	0,90		0,00		0,00	1	0,46
Detenidos	18	16,22	11	9,32		0,00	29	13,36
Prisión preventiva	80	72,07	90	76,27		0,00	170	**78,34**
Medidas de seguridad	6	5,41	5	4,24		0,00	11	5,07
Sentenciado		0,00		0,00		0,00	-	
Sentenciado en 1era instancia		0,00	6	5,08		0,00	6	**2,76**
Sin datos situación procesal	6	5,41	6	5,08	49	100,00		
TOTAL	**111**	**100%**	**118**	**100%**	**49**	**100%**	**217**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 8

Distribución de Jóvenes según situación procesal - Centros de Recepción - Provincia de Buenos Aires (Junio 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Tal como muestra el gráfico 8, la situación procesal del 78% de la población en Centros de Recepción era de "prisión preventiva", apenas un 8% más que la cifra general para el total de la población. Ello, una vez más, desmiente su tipificación legal en el margo del gobierno de las instituciones y de la ya mencionada "saturación" de plazas disponibles en relación a la demanda de prisionalizacion judicial.

En términos de la población total de régimen cerrado (todo tipo de institución), la información que pudo reconstruirse presentaba algunas dificultades interpretativas por las diferentes y particulares formas de consignarse, que no en todos los casos podían dar cuenta de la situación procesal con arreglo a la legislación existente. Muchas categorías refieren a instancias o trámites judiciales, otras a institutos legales extintos, etc. Si bien éstas se detallan en el cuadro 8 según la fuente original, en el gráfico 9 se han "agrupado" según fue posible con arreglo a las "etapas" procesales legales. En este gráfico se destaca que el 70% de los adolescentes presos lo están en carácter de prisión preventiva, el 21,4% en la etapa inicial del proceso, post aprehensión, el 3,2% con medidas de seguridad y apenas el 5,4% en proceso de juicio o con sentencia condenatoria. Ello significa que, aún con las imprecisiones de la fuente, el 3% de los adolescentes están detenidos sin poder ser penalmente responsables por sus actos, y bajo un encierro en el cual no se le aplicará un juicio con arreglo a garantías, sino simplemente se los mantendrá encerrados en un claro sentido antijurídico.

Cuadros 8 y 9

Población en institutos según situación procesal

	Frecuencia	Porcentaje
Aprehendido	7	1,9
Detenido	50	13,5
Acusacion fiscal	2	0,5
Procesado	1	0,3
Alojado	14	3,8
Auto de responsabilidad	2	0,5
Auto de proceso	1	0,3
Prision preveniva	259	70,0
Medida de seguridad	12	3,2
Cierre de sumario	1	0,3
Condena en suspenso	1	0,3
Causa elevada a juicio	2	0,5
Clausura de sumario	1	0,3
Auto para sentencia	1	0,3
Condenado	16	4,3
Total	**370**	**100**

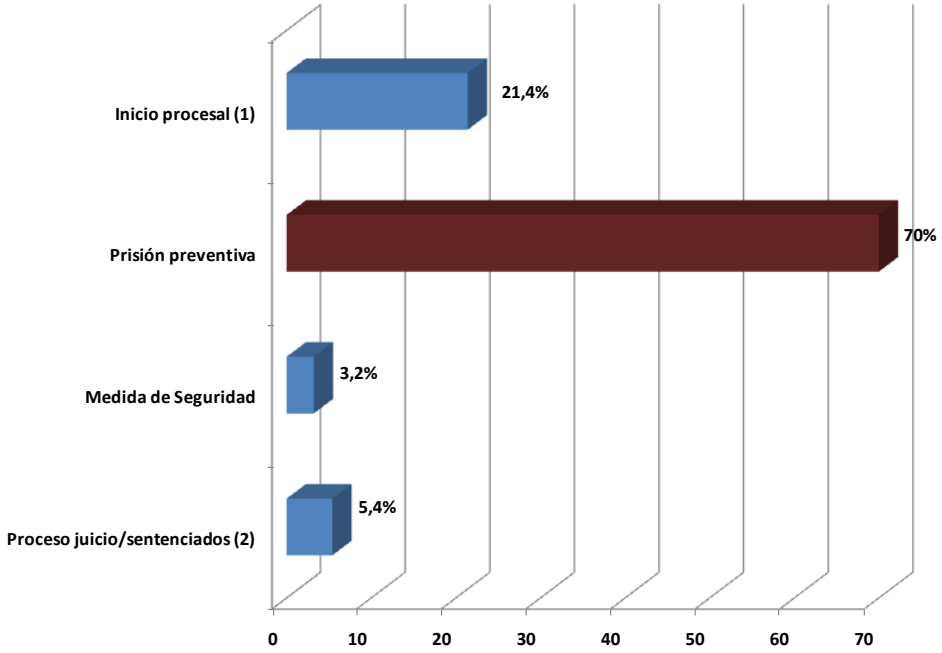
Población condenada en institutos, cantidad de años de condena

	Frecuencia	Porcentaje
5	1	14,3
6	1	14,3
6,5	1	14,3
8	1	14,3
11	1	14,3
18	1	14,3
24	1	14,3
Total	**7**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 9

Población en institutos según situación procesal



(1) Incluye: Aprehendido, Detenido, Acusación fiscal, Procesado, Alojado, Auto de responsabilidad, Auto de proceso, Clausura de sumario, Cierre de sumario // (2) Incluye: Auto para sentencia, Condena en suspenso, Causa elevada a juicio y Condenado

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Por otra parte, y homologando al sistema penal de adultos, el 70%, es decir, 7 de cada 10 adolescentes están presos "por las dudas" o como "adelanto de pena", en tanto son técnicamente inocentes. El uso extendido e indiscriminado de la prisión preventiva en el caso de los adolescentes, no solo refrenda los peores "vicios" del sistema penal de adultos (abonando con creces la hipótesis que señala su progresivo equiparamiento o similitud) estableciendo un continnum en el uso del sistema penal sobre las poblaciones tenidas por "peligrosas"[252]. **Así, al reclamo judicial de más lugares de encierro se le opone necesariamente el uso generalizado en carácter "preventivo" que hace de los lugares de encierro el poder judicial, ocupando en dicha función al 70% de la capacidad de encierro penal.**

En otras palabras: a 6 meses del pleno funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (cantidad de meses que equipara el plazo de la prisión preventiva sin prorroga), solo el 5% de la población detenida había sido o estaba siendo sometida a juicio para determinar su responsabilidad sobre los hechos imputados, por lo que desde estos datos no podría señalarse para el caso de los

[252] Al respecto del uso de la prisión preventiva en el Fuero Penal Juvenil ver Axat (2008)

adolescentes un acceso sustancialmente ágil a las garantías procesales en la resolución de las causas, aún bajo privación de libertad, que supone una mayor dosificación de "dolor" (Cohen, 1988) a la inherente de todo proceso judicial.

Para Uriarte: *"el garantismo penal es un discurso jurídico"* y para ver como se realiza en la realidad hay que comenzar por salirse de él: *"Ninguna institución hace exactamente lo que dice ni dice exactamente lo que hace (...) Andar solo por el campo de los fines explicitados de las instituciones de control social juvenil es caminar por un mundo virtual"* (2000: 93).

Adicionalmente, pocos argumentos auspiciosos podrían darse al incierto sentido conceptual jurídico-criminológico de este instituto legal para los adolescentes. En la doctrina jurídica y criminológica en la que se sustenta la ley provincial se establece como meta del sistema de responsabilidad penal juvenil la "reeducación" bajo el precepto central de la "responsabilizacion"[253] del adolescente por sus actos. Resulta dable razonar que ninguna persona que no ha sido declarado responsable penalmente por un acto puede "responsabilizarse" sobre el mismo, principio de "reglas claras" que se impuso en los debates sobre la normativa[254]. Ello implica que para el sistema de responsabilidad penal juvenil no existe sentido conferible a la prisión preventiva en relación al proceso del adolescente "frente a la trasgresión a la ley". Se refuerza así la hipótesis acerca del uso generalizado de la prisión preventiva como técnica judicial de segregación y neutralización sobre "determinados" jóvenes, que por sus características se los considera no asimilables a otras medidas. La "ocupación" del 70% de la capacidad institucional estatal bajo esta modalidad delata necesariamente la neutralización "preventiva y selectiva" como sentido hegemónico de la política criminal juvenil. Ello deslegitima el principio de responsabilizacion y da cuenta del uso "residual" del encierro para los jóvenes formalmente sancionados, es decir, prestos a la reeducación que implicaría responsabilizarse por un acto delictivo judicialmente comprobado. Por el sentido inverso, el nivel de "responsabilizacion frente a la ley" que

[253] Lejos de cualquier asepsia ideológica, el término es utilizado por diferentes corrientes, por ejemplo las norteamericanas y las europeas, con sentidos divergentes. Aún cuando se asocia a una forma de castigo, la doctrina intenta negarlo, acercándolo a una lógica de corregir-castigando que hace del castigo un fetiche.

[254] *"Si situamos la búsqueda de responsabilidad en el juego recíproco de las diferentes agencias que, se supone, deben cuidar al joven, entonces su propia responsabilidad debería buscarse en las relaciones que establece con las agencias: la independencia como una función, más que lo opuesto, de la dependencia. Y si decidimos que preferimos limitar tanto como sea posible el recurso no sólo al encarcelamiento, sino también a cualquier otra forma de segregación, custodia, aislamiento o asistencia totalizante, la responsabilidad central por parte de los operadores y, sobre todo, de la magistratura, deviene -además de aquella de minimizar la producción de abandono- en la sanción consciente del riesgo de producir inseguridad social: la tarea, es decir, de ampliar y extender los limites de compatibilidad y de tolerancia del sistema social"* (Pitch, 2003: 187).

pueden exhibir los agentes judiciales queda en este sentido gravemente sospechado. Para Albrecht el uso frecuente de la prisión preventiva en menores *"debe situarse en las llamadas razones "apócrifas" (escondidas) de la detención"* (1990: 83).

Observando la escasa información disponible sobre montos de condenas, es notable que sobre 7 condenas conocidas, 3 sean de entre 5 y 6,5 años y las restantes 4, -más de la mitad- aún más extensas: 8, 11, 18 y 24 años (ésta última equiparando a una cadena perpetua). Las dos últimas, inclusive, resultan fieles indicadores de los principios de "defensa social", otorgando montos de condena a privación de libertad que exceden la cantidad de años de vida de los propios jóvenes al momento de ser condenados, es decir, resultan más longevas que su propio tiempo de existencia en el mundo[255].

Por otra parte, el nivel de sobre-población fue sin dudas uno de los principales temas que signó los debates mediáticos e interinstitucionales entre el poder judicial y el ejecutivo durante el período de implementación aquí analizado, a la vez que impulsó la presentación de habeas corpus colectivos y medidas judiciales de limitación de ingresos a determinadas instituciones, así como una denuncia penal por incumplimiento en este sentido a la Subsecretaria Tabolaro.

Cuadro 10

Cantidad de jóvenes detenidos según capacidad formal de alojamiento por instituto penal Provincia de Buenos Aires (Junio 2009)

Centros Cerrados	Capacidad	Jóvenes detenidos	Sobrepoblación
Nuevo Dique	26	47	**81% (21)**
Almafuerte	30	39	**30% (9)**
Lugones	23	23	0% (0)
Castillito	12	14	17% (2)
Merlo (mujeres)	12	6	- 50% (6)
Mar del Plata	24	23	- 4,17% (1)
Legarra	12	6	- 50% (6)
Dolores	12	12	0% (0)
Centros de Recepción			
Malvinas Argentinas	84	111	**76% (27)**
Lomas de Zamora	112	112	0% (0)
La Plata	35	49	**40% (14)**
TOTAL	409	415	1,5 (6)

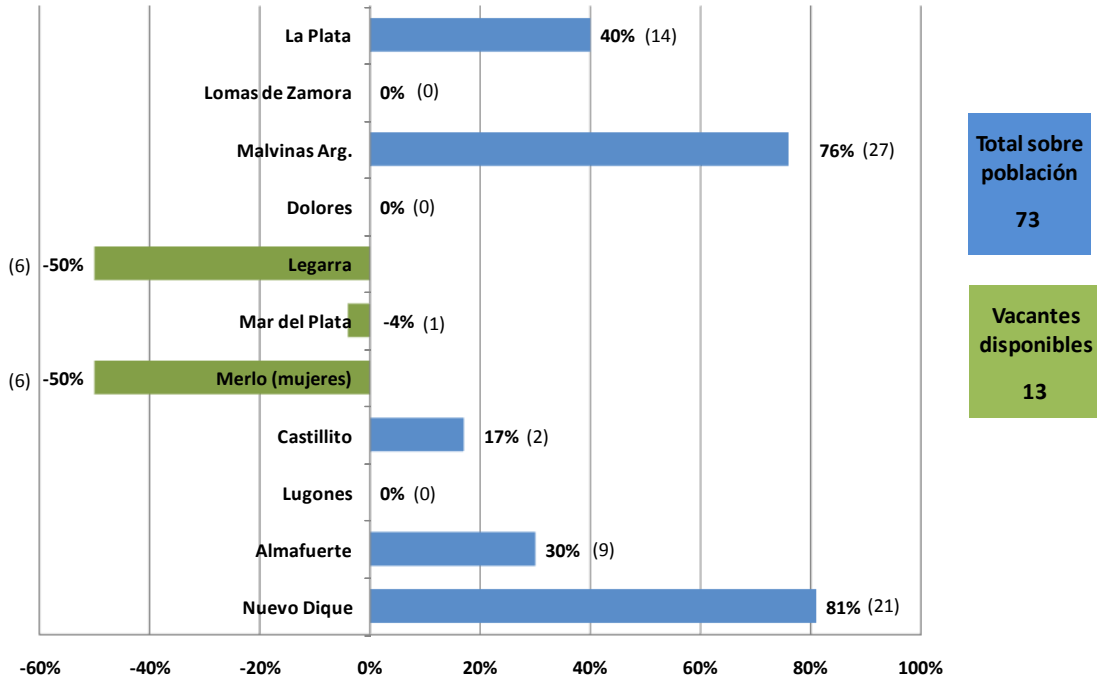
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

[255] Sobre aspecto sería sumamente interesante plantear una investigación que profundice en el seguimiento de las sentencias condenatorias, tanto en el monto de las penas como en el discurso 'jurídico" que las avalen.

Desde la perspectiva de los datos obtenidos, se corrobora el alto nivel de sobrepoblación de los institutos. Si bien un promedio general de vacantes en relación a la población detenida da por resultado una sobrepoblación del 1,5% (ver cuadro 10), este dato resulta poco útil para la lectura, distorsionado por los efectos del promedio.

Gráfico 10

Cantidad de jóvenes detenidos según capacidad formal de alojamiento por instituto penal Provincia de Buenos Aires (Junio 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Antes bien, observar estos datos desagregados por institución resulta más interesante. Según el gráfico 10, sobre un total de 73 personas bajo sobre-alojamiento, la mayoría se concentraba en el Nuevo Dique y en los Centros de Recepción de Malvinas Argentinas y La Plata. En cambio, de las 13 plazas disponibles casi la mitad (6) correspondían Centro Cerrado de Merlo, para población femenina. Otra vacante correspondía al Centro Cerrado de Mar del Plata, pudiendo resultar ésta razonable por su distancia geográfica en relación al resto de las instituciones. En cambio, las 6 vacantes disponibles en el Centro Cerrado Legarra requieren otra lectura "no aritmética" ni "normativa". Este Centro esta

radicado en el radio La Plata, donde también se ubican otras instituciones con sobre población según el gráfico (tal como Almafuerte, Nuevo Dique, Centro de Recepción La Plata y Castillito). Si bien la apertura del mismo se había producido pocas semanas antes del relevamiento, las autoridades del organismo técnico comentaron informalmente que deseaban crear allí un instituto "sin cachivaches"[256], es decir, "tranquilo", donde accedan los adolescentes que demuestren mejor conducta, a modo de beneficio dentro del "circuito penal" que compone el archipiélago de instituciones.

Ello remite a comprender esta vacancia en términos de la construcción de un orden de gobernabilidad interno del sistema, que requiere administrar diferencialmente jóvenes y transformar el acceso a un encierro digno en un beneficio, aún cuando ello implique sostener niveles de sobrepoblación que podrían atenuarse.

En cuanto al órgano judicial del cual dependían los adolescentes detenidos, el 69% estaba bajo Juzgado de Garantías, el 29% de Responsabilidad Penal Juvenil, el 2% en Cámara de Apelaciones y menos del 1% en Tribunal de Menores (denominación del viejo sistema). En otras palabras: los jueces de garantías son aquellos que mantienen mayor proporción de población en institutos, aunque resulta coherente con la proporción de prisión preventiva. Al no contar con la cantidad de causas totales que maneja cada tipo de juzgado este dato no puede ser parametrizado.

Cuadro 11

Población en institutos según tipo de juzgado a cargo

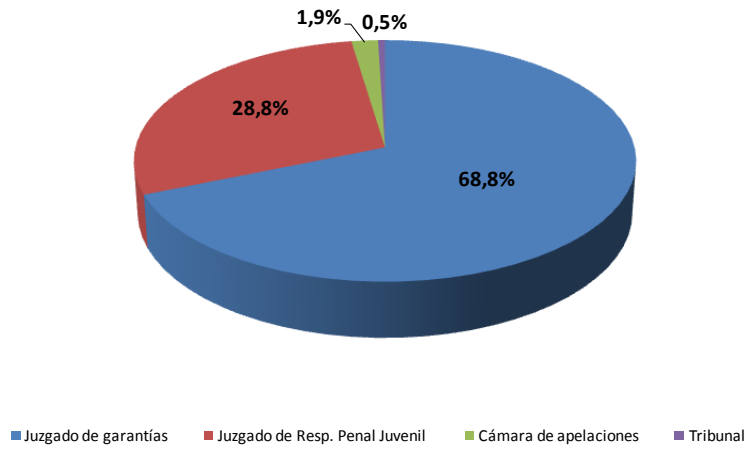
	Frecuencia	Porcentaje
Juzgado de Garantías	289	68,8
Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil	121	28,8
Cámara de apelaciones	8	1,9
Tribunal	2	0,5
Total	**420**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

[256] En la jerga carcelaria se denomina "cachivache" al detenido tenido por conflictivo, o que no respeta ciertos códigos de comportamiento hacia el servicio penitenciario u otros detenidos. En el sistema de "menores" esta jerga se utiliza de igual modo.

Gráfico 11

Población en institutos según tipo de juzgado a cargo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

En cambio, el cuadro 12 provee información que permite otras lecturas. Esta tabla fue construida triangulando los únicos datos públicos disponibles del poder judicial para dicho período (cantidad total de IPP para el primer semestre de 2009 según departamento judicial) con los datos obtenidos en la sistematización de los partes diarios.

El carácter disímil de ambos en cuanto a la variable temporal (los partes son transversales y las causas longitudinales) se resuelve en tanto la utilización de porcentajes tiene por fin ponderar los pesos relativos de la participación en la utilización de vacantes de privación de libertad y sobre el total de causas para la variable independiente, es decir, según cada departamento judicial. No obstante, es necesario advertir que se están comparando unidades de análisis diferentes, en tanto las IPP cuentan causas -donde puede haber más de un joven implicado- y los partes diarios cuentan personas detenidas -que a su vez también pueden estar implicados en más de una causa-. De todos modos, el último dato disponible de este tipo señala que el promedio era de 1,29 adolescentes por causa penal para el primer semestre del 2008. Suponiendo que en los siguientes 12 meses esta tendencia se mantuvo, podríamos sostener que dicha razón expresa una distancia promedio muy baja, lo cual hace comparable ambos universos.

En línea con las aclaraciones precedentes, es importante destacar que este cuadro se presenta como un *ensayo comparativo de datos* que permite esbozar señalamientos de carácter *hipotético*, antes que conferir lecturas estadísticamente exactas.

Cuadro 12

Población en institutos según departamento judicial e IPP por departamento

	Jóvenes privados de libertad		Causas por departamento		
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	**Diferencia**
Lomas de Zamora	98	22	1319	9,6	**12,4**
Morón	92	20,7	985	7,2	**13,5**
San Isidro	62	13,9	1132	8,3	**5,6**
Mercedes – Moreno	35	7,9	934	6,8	**1,1**
Quilmes	32	7,2	1004	7,3	**-0,1**
La Matanza	27	6,1	781	5,7	**0,4**
Mar del Plata	25	5,6	818	6	**-0,4**
La Plata	21	4,7	1393	10,2	**-5,5**
San Martín	17	3,8	1776	12,9	**-9,1**
Zarate Campana	14	3,1	471	3,4	**-0,3**
Dolores	3	0,7	377	2,8	**-2,1**
Junín - Tres Arroyos	3	0,7	316	2,3	**-1,6**
Azul – Tandil	3	0,7	499	3,6	**-2,9**
Bahía Blanca	3	0,7	580	4,2	**-3,5**
Necochea	3	0,7	221	1,6	**-0,9**
San Nicolás	3	0,7	453	3,3	**-2,6**
Pergamino	2	0,4	237	1,7	**-1,3**
Trenque Lauquen	2	0,4	432	3,1	**-2,7**
Total	**445**	**100**	**13728**	**100**	

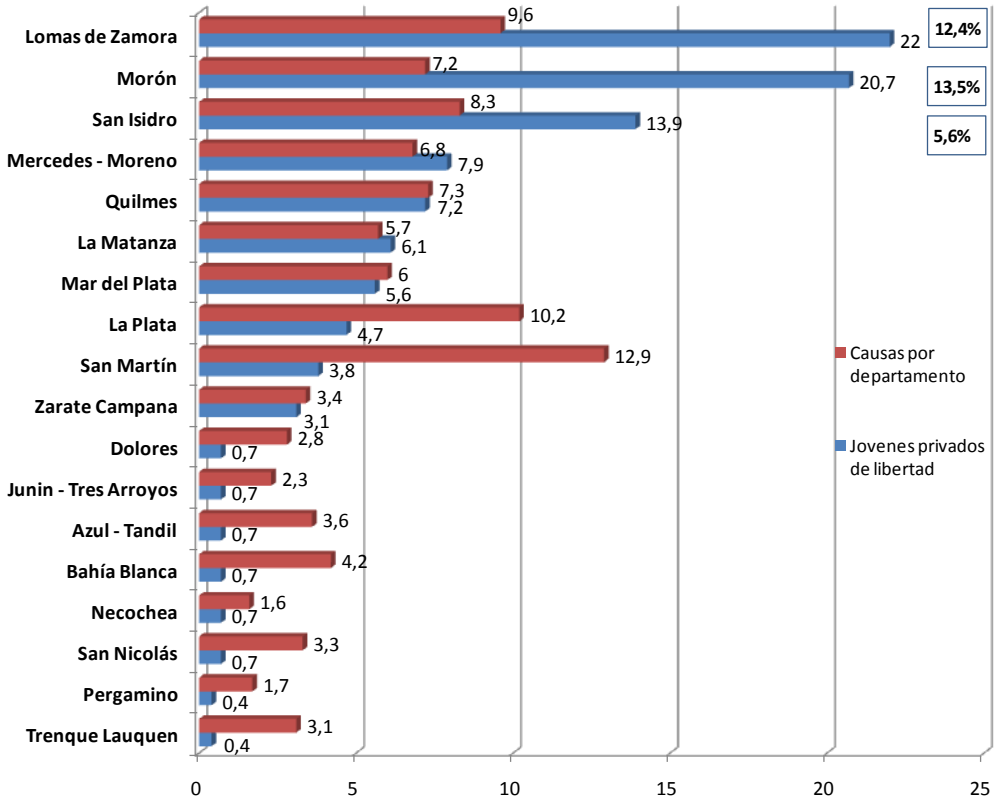
Fuente: Elaboración propia en base a partes diarios de institutos de menores del 25/06/09 de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y Familia y datos del SIMP, Procuración de la SCPBA, Poder Judicial, Provincia de Buenos Aires

Tal como se mencionó, en el cuadro y gráfico 12 se comparan los porcentajes de participación de cada departamento judicial sobre el total de causas de menores de edad en la provincia y el porcentaje de participación de cada departamento judicial en la ocupación de las plazas de privación de libertad, expresado ello en el porcentaje de jóvenes detenidos a cargo de cada departamento judicial sobre el total de la población en institutos. En esta comparación puede observarse lo complejo y heterogéneo de la práctica judicial de privación de libertad: mientras que Lomas de Zamora, Morón y San Isidro alcanzan respectivamente un 12,4%, 13,5% y 5,6% más de adolescentes detenidos en relación al porcentaje de causas que tramitan, otros departamentos judiciales como San Martin y La Plata mantienen niveles de privación de libertad por debajo del porcentaje de causas que tramitan, 9,1% y 5,5% respectivamente. En esta lectura se da por descontado que la distribución del patrón de

detenciones por tipo o gravedad del delito no presenta variaciones entre los departamentos judiciales, máxime los citados que al ser del AMBA comparten similares características. Antes bien, estas cifras demuestran que bajo los nuevos lineamientos normativos aún **pervive la constitutiva discrecionalidad de los jueces**, sin arreglo racionalidad jurídica procesal para el dictado de la privación de libertad.

Gráfico 12

Población en institutos según departamento judicial e IPP por departamento

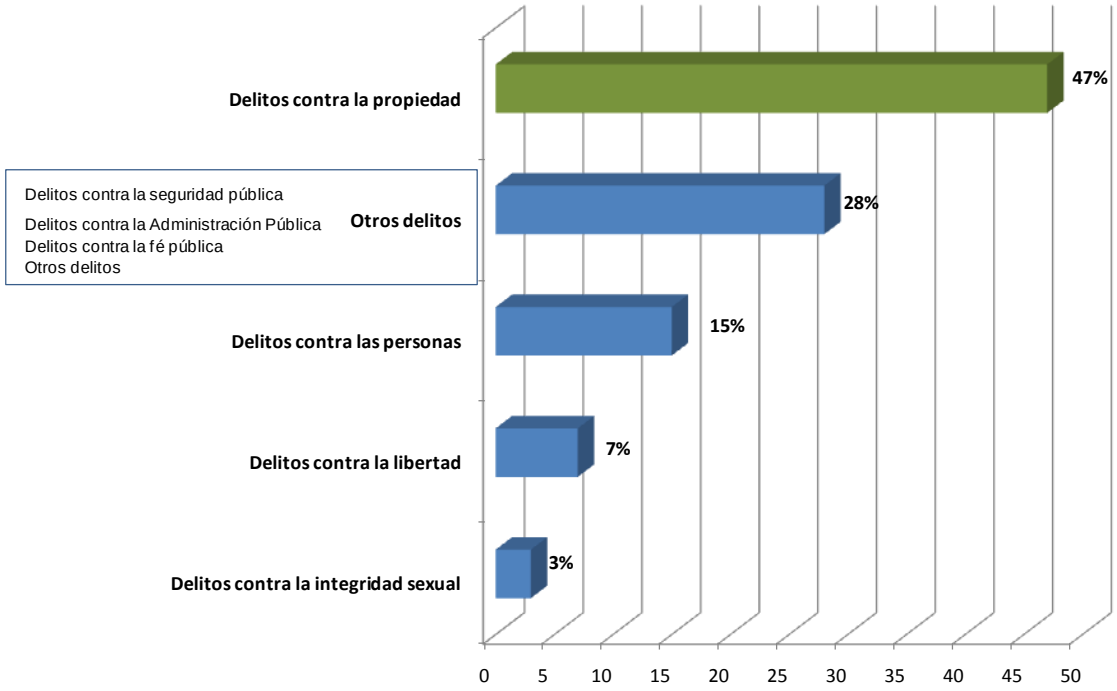


Fuente: Elaboración propia en base a partes diarios de institutos de menores del 25/06/09 de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y Familia y datos del SIMP, Procuración de la SCPBA, Poder Judicial, Provincia de Buenos Aires

Para analizar la distribución de delitos imputados para la población adolescente se han tomado dos fuentes. Para dimensionar el universo total se ha tomado de la fuente judicial la distribución de IPP totales por tipo de delito (cuadro y gráfico 13). En cambio, de la fuente propia construida a partir de los partes diarios, se ha construido el dato sistematizando la carátula de cada detenido, en los casos en los que se contaba con el mismo (cuadro 14). Esta última cifra, a diferencia de los datos globales del poder judicial y aún con sus limitaciones, da cuenta de la distribución de imputación de delitos de la población adolescente "destinataria" de régimen cerrado.

Gráfico 13

Causas judiciales penales - Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil - Primer semestre 2009



No discrimina entre tentativa o consumado

Fuente: SIMP (Sistema informático del Ministerio Público), datos preliminares del primer semestre de 2009

Según las cifras judiciales[257], los delitos contra la propiedad concentran el 47% (31,5% entre robo y hurto y 10,6% robo calificado por el uso de arma), mientras que los delitos contra las personas el 15%. Desagregando este ítem se observa que los delitos de homicidio (en grado de consumación o tentativa) suman el 0,95% del total de delitos cometidos por personas menores de edad[258], siendo el restante 14% lesiones u otros. Los delitos contra la integridad sexual representan un 2,6% del total y 7,2% aquellos contra la libertad (principalmente concentrados en "amenazas"). Por último, el ítem "otros delitos"

[257] Es importante advertir que estas cifras contabilizan solo el primer delito ingresado al sistema informativo por el operador judicial, lo cual puede estar sujeto a diversas contingencias, además de no registrar el "concurso real", es decir, la infracción sobre más de un bien jurídico. Para el caso de delitos sensibles, es importante tener en cuenta que las cifras no discriminan entre el grado de consumado o tentativa que, solo a modo de ejemplo, en el caso de "homicidio" puede significar que la víctima permanezca o no con vida.

[258] A su vez, comparando estas cifras con el total de IPP de la provincia (adultos y menores) para el mismo período, se destaca que la participación de las causas de adolescentes sobre el total provincial es del 4%.

concentra el 28,2%, principalmente en "delitos contra la seguridad pública", referidos en su mayoría a infracciones a la Ley 23.737 de estupefacientes[259].

Cuadro 13

Causas judiciales penales - Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil - Primer semestre 2009

Bien Protegido	Delito	Total IPP iniciadas	Porcentaje de IPP iniciada por delito
Delitos contra las personas (15,06%)	Homicidio	127	0,92
	Homicidio culposo calificado por la conducción de vehículo automotor	2	0,02
	Homicidio en ocasión de robo	14	0,1
	Lesiones culposas	198	1,44
	Lesiones leves	1475	10,75
	Otros delitos contra las personas	251	1,83
Delitos contra la integridad sexual (2,61%)	Violación	30	0,22
	Otros delitos contra la integridad sexual	328	2,39
Delitos contra la libertad (7,29%)	Amenazas	857	6,24
	Apremios ilegales	4	0,03
	Otros delitos contra la libertad	140	1,02
Delitos contra la propiedad (46,78%)	Daño	584	4,25
	Estafa	12	0,08
	Hurto	1526	11,12
	Robo	2802	20,41
	Robo calificado uso arma	1460	10,64
	Secuestro extorsivo	1	0,01
	Otros delitos contra la propiedad	38	0,27
Otros delitos (28,26%)	Delitos contra la seguridad pública (1)	1565	11,4
	Delitos contra la Administración Pública	1212	8,83
	Delitos contra la fé pública	63	0,46
	Leyes (2)	23	0,17
	Otros delitos (3)	324	2,36
	Otros (4)	691	5,04
TOTAL		**13.727**	**100**

Fuente: SIMP (Sistema informático del Ministerio Público), datos preliminares del primer semestre de 2009

IPP: Investigaciones Penales Preparatorias
Delito: Tratándose de concursos de delitos, a los efectos estadísticos se ha considerado únicamente el primer delito ingresado en el sistema. En todos los casos no se discriminó entre consumado o en tentativa

(1) Incluye IPP por infracción Ley Nro. 23.737 - Ley de Estupefacientes

(2) Leyes 14.346, 11.723, 22.421, 24.192

(3) Posible comisión de delito de acción pública

(4) Autolesiones, Averiguación de causales de muerte, Averiguación de paradero; Denuncia, Hallazgos, etc.

El análisis de los delitos imputados a la población "destinataria" del régimen cerrado (cuadro 14) se realizó por separado, en virtud de la construcción de ambos datos, que los hace incomparables[260].

[259] Actualmente se debate a nivel nacional la despenalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal, sino dudas una importante "puerta de entrada" de los adolescentes al sistema penal.

[260] La construcción de estos cuadros, previa a la existencia de la cifra judicial (publicada escasos días antes del comienzo de redacción de esta tesis) se elaboró armando categorías que combinaran los bienes jurídicos afectados en cada caratula en caso de concurso real. Dado que el criterio de la agencia judicial fue otro (ver nota al pie anterior) no resultan comparables.

Cuadro 14

Población en institutos según tipo de delito agrupado

	Frecuencia	Porcentaje	
Propiedad - robo y hurto	242	**58,7**	**89%**
Vida - Homicidio	87	**21,1**	
Propiedad -robo y hurto- y vida -homicidio-	38	**9,2**	
Encubrimiento / averiguacion de ilícito / captura / otros	11	2,7	
Portación o uso de arma	10	2,4	
Secuestro / Privacion de libertad	5	1,2	
Integridad sexual	5	1,2	
Integridad sexual y propiedad	4	1	
Integridad sexual y homicidio	2	0,5	
Propiedad -robo- y secuestro	2	0,5	
Sin delito imputado - Medida de seguridad	1	0,2	
Habeas corpus	1	0,2	
Amenazas con uso arma	1	0,2	
Tenencia de estupefacientes	1	0,2	
Secuestro y abuso sexual	1	0,2	
Lesiones graves	1	0,2	
Total	**412**	**100**	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Se observa que de la población "destinataria" de la privación de libertad, el 89% se concentra en delitos de robo, hurto y homicidio, representando los que solo atentan contra la propiedad (robo y hurto) el 58,7%, los que atentan contra la vida el 21,1% y los que combinan ambos tipos el 9,2%. Así, y bajo una comparación muy general, se observa un sobre-dimensionamiento en los ámbitos de privación de libertad cerrados de dichas categorías, que en el total de IPP de la PBA apenas alcanzan el 43,12%[261]. En otras palabras: quienes atenten contra la propiedad y/o contra la vida serán preferencialmente destinatarios del encierro en su modalidad de máxima seguridad; en una suerte de tratamiento horizontal donde ambos tipos de delitos reconocen una misma respuesta punitiva.

Acerca del tiempo y del "uso" de la prisión preventiva

En cuanto al tiempo de permanencia en el instituto (calculado en base a la fecha de ingreso, que no contempla el tiempo de permanencia en otros institutos en caso de haber sido trasladados) se destaca

[261] Este cálculo es el resultado de sumar las IPP por homicidio, robo y hurto (en todas sus variantes).

que el 43% lleva entre 6 y 90 días de detención, el 20% entre 9 meses y 1 año y el 11,4% hace un año o más, cifra por encima del porcentaje de condenados (4,3% según cuadro 8), lo cual exhibe una vez mas las ficciones de las garantías procesales en el despliegue "real" de las agencias penales juveniles.

Cuadros 15 y 16

Cantidad de días de desde el ingreso al instituto

	Frecuencia	Porcentaje
Detención - hasta 5 días	23	5,3
De 6 a 90 días	186	43,3
De 91 a 180 días	86	20
De 181 días a 360 días	86	20
361 días y mas	49	11,4
Total	**430**	**100**

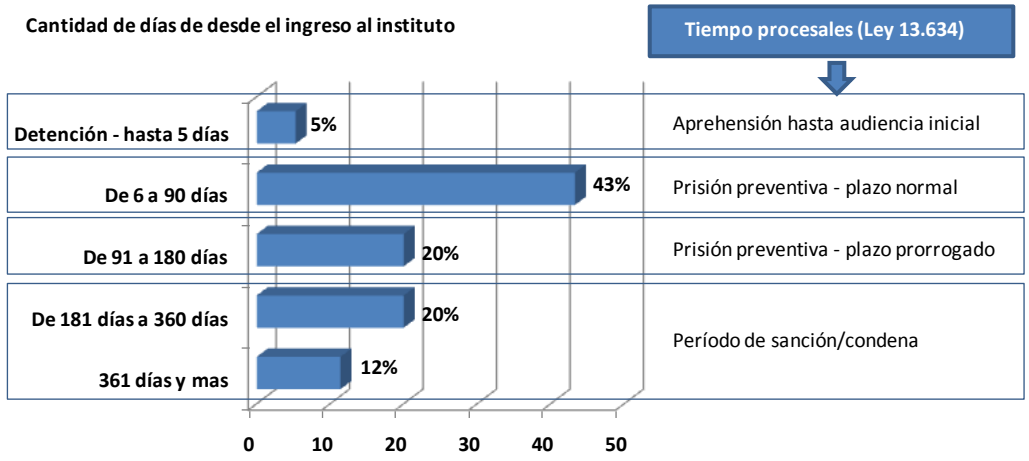
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Cantidad de meses desde el ingreso al instituto

	Frecuencia	Porcentaje
Hasta 1 mes	88	20,5
Entre 1 y 3 meses	120	28,0
Entre 3 y 6 meses	86	20,0
Entre 6 y 9 meses	56	13,1
Entre 9 y 12 meses	30	7,0
Un año o más	49	11,4
Total	**429**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 14



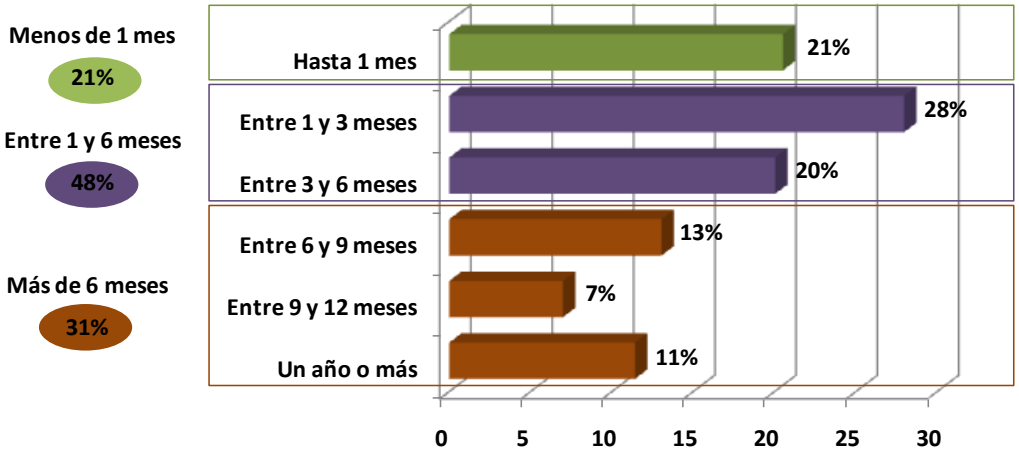
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

En los gráficos 14 y 15 se agrupa por tramos el tiempo de detención, en el primero con ajuste a los procesales que marca la normativa. **En éste se destaca que el 32% de población lleva más de un año en privación de libertad (tiempo máximo estipulado para que cese la prisión preventiva o se le realice juicio y aplique condena) cifra notablemente por encima del casi 5% de condenados o sometidos a proceso de enjuiciamiento.**

En la agrupación trabajada en el gráfico 15, el 31% de los adolescentes se encuentran detenidos hace mas de 6 meses, el 48% entre 1 y 6 meses y el 21% menos de un mes.

Gráfico 15

Cantidad de meses desde el ingreso al instituto



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Al analizar el tiempo de detención en relación a la instancia judicial a cargo, se observa que del 100% de los detenidos a cargo de juzgado de garantías, el 19% lo está hace más de un año, en claro exceso de los tiempos procesales para esta instancia (1 año como máximo)

Cuadro 17

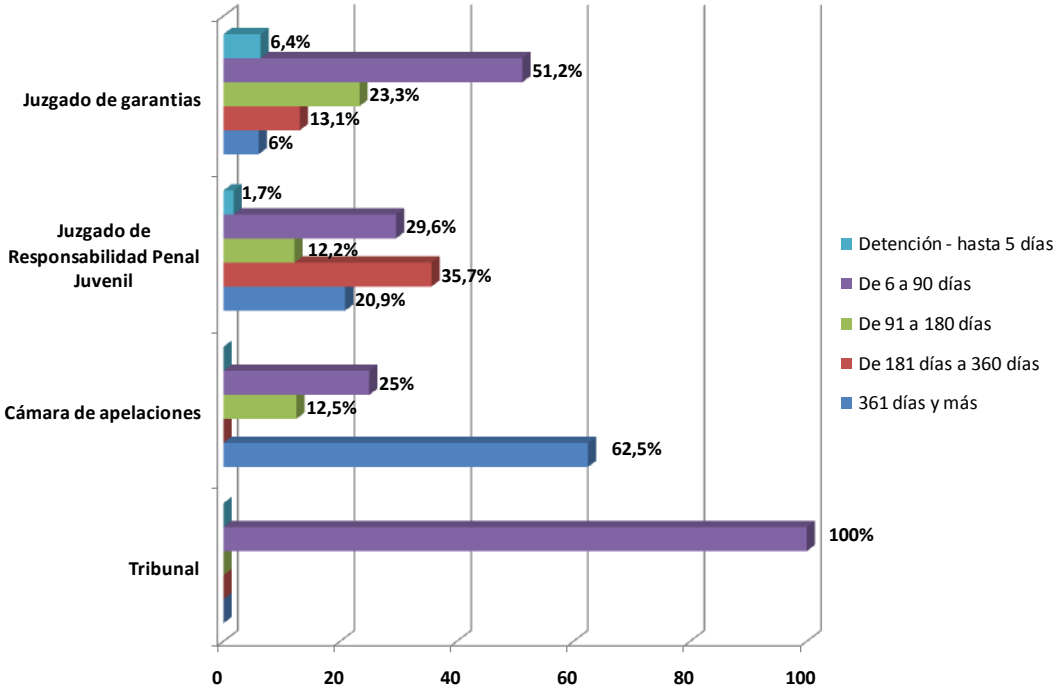
Población en institutos según instancia judicial y tiempo de permanencia en institutos a Junio de 2009

	Instancia Judicial									
	Juzgado de Garantías del Joven		Juzgado de Resp. Penal Juvenil		Cámara de apelaciones		Tribunal		**Total**	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Detención - hasta 5 días	18	6,4	2	1,7					20	4,9
De 6 a 90 dias	145	51,2	34	29,6	2	25,0	2	100	183	44,9
De 91 a 180 dias	66	23,3	14	12,2	1	12,5			81	19,9
De 181 dias a 360 dias	37	13,1	41	35,7					78	19,1
361 dias y mas	17	6,0	24	20,9	5	62,5			46	11,3
Total	**283**	**100**	**115**	**100**	**8**	**100**	**2**	**100**	**408**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

Gráfico 16

Población en institutos según instancia judicial y tiempo de permanencia en institutos a Junio de 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

En este mismo sentido, pero analizando el tiempo de detención en relación al dato sobre situación procesal, el cuadro 18 exhibe desfasajes entre ambos. A modo de ejemplo, un 10,7% de la población detenida bajo prisión preventiva lo esta hace más de un año, dejando en evidencia de tal modo el retraso o incumplimiento de los plazos para algunos adolescentes, resabios quizás de la discrecionalidad que algunos operadores judiciales sostienen haber perdido en manos de los plazos procesales.

Cuadro 18

Población en institutos según momento procesal y tiempo de permanencia en instituto

Días de permanencia	Situación procesal agrupada									
	Inicio procesal		Prisión preventiva		Medida de seguridad		Proceso juicio / sentenciados		Total	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Detención - hasta 5 días	16	23,2	1	0,4	1	8,3	-	-	18	5,1
De 6 a 90 días	32	46,4	93	36,9	6	50,0	2	10,0	133	37,7
De 91 a 180 días	8	11,6	66	26,2	1	8,3	1	5,0	76	21,5
De 181 días a 360 días	5	7,2	65	25,8	2	16,7	9	45,0	81	22,9
361 días y más	8	11,6	27	10,7	2	16,7	8	40,0	45	12,7
Total	**69**	**100**	**252**	**100**	**12**	**100**	**20**	**100**	**353**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

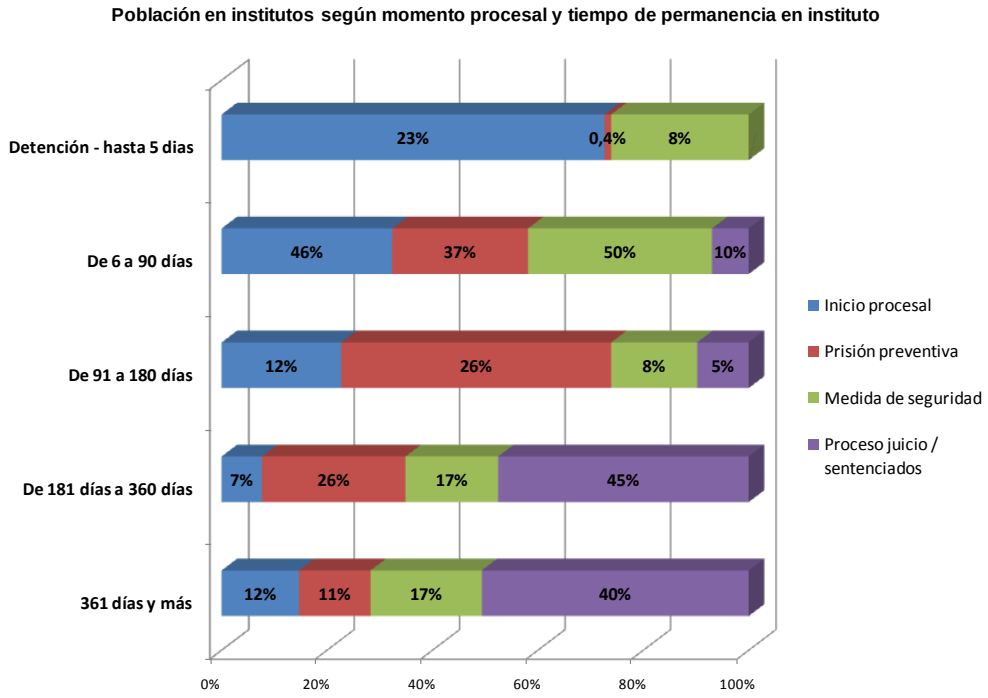
Exceso plazo: 30,4%

Exceso plazo: 10,7%

En el gráfico 17 se observa que en la distribución de los diferentes tipos de situaciones procesales en relación a los tiempos de detención. **En el caso de la prisión preventiva, más de la mitad (52%) se concentra en el rango de entre 91 y 360 días, es decir, del plazo de prorroga "extraordinaria" que prevé la ley para esta figura. Ello implica sostener que el poder judicial bajo la nueva ley penal juvenil no solo utiliza en forma abusiva y generalizada el sistema de encierro para privación de libertad "preventiva", sino que, dentro de ella, exhibe un uso abusivo de la prorrogación de las prisiones preventivas, ampliando los plazos de prisionalizacion durante el proceso.** Antes que agilizar las causas, el uso de esta modalidad (que por veces funciona en la práctica "como" el tiempo de evaluación del ex tratamiento tutelar) delata el tipo de uso que se le da al juego de opciones procesales. Si a este 52% se suman las preventivas de 361 y más días de detención, la cifra asciende al 63%. Ello significa que **el uso estratégico del poder judicial para la figura de la prisión preventiva se concentra en su mayoría sobre "determinados sujetos adolescentes", permitiendo la demora en la resolución de las causas y burlando así en la práctica los principios y garantías legales por**

detrás de esta figura[262]. Así, aún cuando ningún juez niega que los derechos de los niños deben existir, ser reconocidos y protegidos; para el núcleo duro de los "menores", es decir, para aquellos "destinatarios" del régimen de encierro, el acatamiento procesal resulta más formal que sustantivo[263].

Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Institutos Penales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de PBA - Junio de 2009

A continuación, se presentara el último capítulo, que retomando el análisis cualitativo intentará dar cuenta de algunas características del "circuito de los institutos de menores".

[262] Comentando un informe de la justicia de EEUU de 1976, Platt analizaba: *"La introducción del proceso debido en el tribunal para menores no ha afectado a la aceleración mecánica de la justicia en la corte ni el carácter penal de las instituciones para menores*" (2001: 197)

[263] *"Como entre el lenguaje y el mundo, entre la norma y su aplicación tampoco hay ningún nexo interno que permita derivar inmediatamente una de otra"* (Agamben, 2002: 56)

CAPÍTULO 8 - EL "CIRCUITO" de Las Tumbas de la Responsabilidad Penal Juvenil[264]

> *"Para comprender las evidencias, las características cualitativas y cuantitativas de la criminalidad entre los menores, su significado social y sus funciones, es necesario invertir la perspectiva de análisis y resituar en el centro de la argumentación (sin excluir o negar los demás aspectos del problema) la cuestión de las instituciones penales para menores, esto es, ver como controla la sociedad los comportamientos desviados de los jóvenes a través de sus instrumentos penales" - Gaetano De Leo (1985: 3)*

Introducción

Este capítulo presenta, desde la perspectiva cualitativa, la descripción y análisis del "circuito" de instituciones cerradas para adolescentes con causas penales; aspecto abordado en el capítulo precedente desde la dimensión cuantitativa. Para ello, se ha tomado la decisión metodológica de acotar el abordaje al nivel "macro", es decir, atendiendo a las lógicas subyacentes al circuito general, entendiendo por éste al archipiélago de instituciones de encierro que lo conforman, sus modos específicos de articulación, el contexto de emergencia y sus finalidades generales y particulares[265].

En otras palabras, se propone describir el despliegue de la "administración penal" ejercida por la Subsecretaria de Niñez y Adolescencia en el maco del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (2008-2009), analizando fuentes documentales y entrevistas que, trianguladas con las experiencias de campo ya realizadas en institutos de menores, permitan esbozar un panorama del "programa institucional" que subyace como lógica de gobierno intramuros[266].

---

[264] Como es evidente, el término "las tumbas" refiere al título de la homónima novela de Enrique Medina.

[265] Respecto de la "historia de los pensamientos criminales" ver la excelente obra homónima de Anitúa (2005).

[266] Estas "experiencias de campo" refieren a las visitas que he efectuado acompañando al Comité contra la Tortura perteneciente a la Comisión Provincial por la Memoria, en el marco de las inspecciones periódicas que éste realiza sobre institutos de menores, cárceles y comisarias provinciales. Durante el año 2009 he visitado 3 veces el Centro de Recepción de Lomas de Zamora, y en 1 ocasión el Centro de Recepción La Plata y los siguientes Centros Cerrados: Mar del Plata (Batancito), Legarra, El Castillito, Almafuerte, Nuevo Dique y Merlo (mujeres). Parte de las mismas se han plasmado en el Informe Preliminar del sub-proyecto de investigación que he coordinado, titulado: *"Engomados. Situación de los Adolescentes en Institutos de Menores de la Provincia de Buenos Aires. Violencia y circuitos institucionales de administración del castigo penal minoril"*. Este proyecto es una sub-dimensión de una investigación más amplia dirigida por la Lic. Alcira Daroqui en el marco del acuerdo interinstitucional entre el Gespydh y el Comité contra la Tortura, denominada: *"El "programa" de gobernabilidad penitenciaria: un estudio sobre el despliegue del régimen disciplinario-sanciones y aislamiento, los procedimientos de requisa, los mecanismos de traslados y agresiones físicas institucionalizadas en cárceles del Servicio Penitenciario Bonaerense"*. Los resultados de la primera etapa pueden consultarse en: *"El sistema de la crueldad IV"* - Informe Anual 2008/9 del Comité.

Tal como se expresa en la nota al pie anterior, esta decisión resulta deliberada en tanto el análisis pormenorizado de dichas instituciones, desde la perspectiva etnográfica y como problema de investigación en sí mismo, será el eje de la futura tesis de doctorado.

Antes bien, el tipo de análisis que se presentará sobre el "circuito" institucional asume un sentido de articulación con los capítulos precedentes, en tanto este último pretende dar cierre al recorrido -en términos de un "proceso" como objeto de estudio- iniciado con el análisis de la reforma legal, para detenerse en el último eslabón de la cadena punitiva: las instituciones de privación de libertad, justamente aquellas que se suponen de uso residual en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Como se ha desarrollado en el capítulo 6, la cartografía sociológica de dicho proceso señala que -paradójicamente- durante los primeros dos años de implementación estas instituciones "residuales" han tenido un "protagonismo" indiscutido en el debate entre actores judiciales, del órgano administrativo y mediático.

Este trabajo ha intentado poner de relieve su "no residualidad" en términos de las prácticas institucionales y de la orientación que asume el sistema penal juvenil, una vez "separados" los adolescentes "delincuentes-victimarios" de los adolescentes "asistidos-victimas", avistándose por el efecto de dicho tamiz la emergencia de vasos comunicantes con el sistema penal de adultos, que por vías de capilaridad gubernamental articulan un *continnum* penal, destinado especialmente a determinados grupos[267].

El sentido de dicho movimiento es lucidamente descripto por De Giorgi, quien sostiene que en las sociedades posfordistas, bajo un "clima moral" que media entre las dinámicas de la economía y las

---

Asimismo, he triangulado permanentemente los datos relevados en los institutos de menores con otros datos provistos por "informantes claves", tanto en entrevistas extra-muros como en situaciones imprevistas de campo, tal como charlas informales, pequeñas interacciones observadas en pasillos o espacios institucionales, comentarios casuales, reuniones o actividades inter-institucionales sobre la temática en las que he participado como investigadora del Instituto Gino Germani, vínculos y contactos personales, etc. La apertura de dicho organismo para el acompañamiento en sus inspecciones me permitió confeccionar extensos registros de campo observacionales y mantener entrevistas en privado con los adolescentes detenidos y con el personal de la institución (Directores, psicólogos, trabajadores sociales, asistentes de minoridad, enfermeros), así como recorrer libremente y sin restricciones las instalaciones de los institutos, cuestión de suma dificultad en el desarrollo del trabajo de campo en cualquier agencia de control social, sin dudas uno de los principales obstáculos de la tarea investigativa en este área. Dicho material será utilizado para la siguiente etapa de mi beca doctoral, donde a partir de este trabajo de campo (aún en curso) se retomarán cuestiones de esta tesis y se profundizará en el análisis de las instituciones de encierro desde una perspectiva etnográfica y atendiendo a la problematización específica de la privación de libertad. Por ello, para esta tesis solo "complementa" la mirada del investigador y el diálogo con los materiales documentales, que mantendrán una mirada "macro".

[267] Aquí es interesante la metáfora de "circuito" desarrollada por Pitch (2003) como contrapunto de la idea de la bifurcación de Baratta, como dinámica que se establece entre las formas blandas (relocalización-comunitaria) y duras de control socio penal (segregación-desactivación) en la modulación-circulación de las clientelas.

prácticas de control, se termina por producir una "división del trabajo" entre welfare y penalidad, reservada ésta última a *"disciplinar la carencia"* no en forma masiva sino sobre aquellos grupos de individuos que resultan especialmente peligrosos[268], exhibiendo la tensión entre *razón jurídica* y *razón de estado* (2006: 76-84)[269]. Para Pitch, lo particular es que el sistema penal juvenil está estrechamente interrelacionado con el sistema administrativo y civil. En esta separación-interrelacionada, dos tendencias opuestas convergen: la de las agencias del welfare de convertir necesidades individuales en derechos sociales y las del sistema penal juvenil sobre 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"* (2003: 164). En el caso aquí analizado, el avance de las demandas punitivas centradas en la falta de lugares para el encierro y la necesidad de ampliar tiempos de detención y facultades policiales ponen 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, que es necesario ubicar en su contexto[270]. Antes que su inutilidad, desarreglo a derechos o "distancias" respecto de ideales normativos, el análisis apunta a comprender su materialidad, es decir, sus condiciones concretas de existencia y funcionamiento, partiendo del análisis "productivo" de las mismas (Foucault, 1989), como encarnación de la modalidad contemporánea de castigo penal para adolescentes en la PBA.

En resumen, el propósito es, en el marco del proceso de implementación ya citado, describir las *racionalidades*[271] así como los *efectos* y las *configuraciones estratégicas*[272] puestos en juego dentro del

---

[268] *"La peligrosidad social (...) funciona ahora como una* ***legitimación para la incapacitación****, como el criterio de clasificación dentro de la prisión misma y entre las estrategias custodiales como tales y las políticas de control "blando"* (Pitch, 2003: 55. El resaltado es propio)

[269] En esta línea, para Platt: *"Decir (...) que el sistema de tribunales para menores no ha logrado reducir la delincuencia, rehabilitar a los delincuentes ni reforzar el sentido de justicia no es atinado, por que es dar por supuesto, indebidamente, que el tribunal de menores estaba hecho para cumplir tales cosas"* (2001: 200). Para este autor es imposible concebirlo como un organismo de "rehabilitación" y de igualdad social en una sociedad injusta, sexista, desigual, etc. (en esta línea coinciden Resta, Albrecht, Pitch, entre otros).

[270] *"La organización social de la pena, oportunamente investigada, no nos informa solamente la manera como las instituciones responden a la criminalidad, sino que representa, la más autentica y la más original de las fuentes para comprender como se genera, se propaga y se define la criminalidad misma (...) la ley, la policía, los tribunales, la cárcel, la criminología y la cultura producen realidad social"* (De Leo, 1985: 1-2)

[271] Según Foucault, para el análisis de una institución existen tres elementos centrales: 1) su racionalidad o su finalidad (los objetivos que propone y los medios de que dispone para conseguirlos: el programa formal de la institución); 2) los efectos (que pocas veces coinciden con la finalidad); 3) el uso (no previsto pero producto del efecto, aunque comporta un sentido y una utilidad a la institución).

circuito de las instituciones de secuestro (Foucault, 2003: 136). La materialidad de estas prácticas y discursos sobre la "cuestión" penal juvenil perfila los ocultamientos, visibilidades y formas que asume el ejercicio del *poder de castigar,* en tanto *función social compleja* (Foucault, 1989) o *"autentico artefacto cultural y social"* (Garland, 2005), allí donde se cristaliza en *dispositivos* concretos de intervención[273].

En cuanto al estado del arte sobre institutos en PBA, a nivel del "circuito" general el antecedente ineludible es la investigación realizada por Daroqui y Guemureman en "La Niñez Ajusticiada" (2001a) así como posteriores aportes teórico-conceptuales de las mismas autoras (2001b). Asimismo, tanto en Dubaniewicz (2006) como en los Informes anuales del Comité contra la Tortura (2006/7, 2008, 2009)[274] y del CELS (2003)[275] pueden encontrarse informes técnicos de tipo descriptivo que en forma exhaustiva dan cuenta de las condiciones edilicias y programáticas de dichas instituciones. Por último, desde un enfoque etnográfico pero desde un marco teórico diferente al trabajado por las obras ya citadas, Miguez (2003) analiza el caso de un instituto de menores sobre el cual mantiene reserva[276].

---

[272] Una estrategia (de poder) es: *"la totalidad de los medios puestos en funcionamiento para implementar o mantener el poder de forma efectiva (...) los mecanismos usados en las relaciones de poder en términos de estrategias"* (Foucault, 1982: 13) 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)

[273] *"Todo dispositivo de control ensambla un conjunto de prácticas, de estrategias y de discursos que dan cuerpo a una economía interna y a una específica racionalidad de dominio"* (De Giorgi, 2006: 144)

[274] En los informes anuales del Comité pueden rastrearse las denuncias judiciales realizadas y las principales problemáticas de dichas instituciones desde la óptica del monitoreo del cumplimiento de los DDHH en los lugares de detención.

[275] Este último solo describe en detalle al Instituto Almafuerte. En sus conclusiones, el informe señala que lo primordial no resulta lo edilicio sino el régimen de vida y que: *"Las instituciones totales (...) resultan, por sus propia concepción, ajenas a la normativa internacional. Esto significa que su concepción y funcionamiento son contrarios a la CDN y, por lo tanto, la existencia de estas instituciones es absolutamente inconstitucional"* (CELS, 2003: 156)

[276] En este artículo, Miguez acepta la hipótesis de Wacquant en términos generales, pero discute el carácter de "control social" de las instituciones minoriles de la PBA. En su argumento opone que en éstas puede reconocerse una *"suerte de palimpsesto organizacional con prácticas contradictorias. En él se superponen distintas culturas institucionales resabios de diversas políticas minoriles y agentes institucionales de varias generaciones"* donde *"lo que prima es un comportamiento caótico (...) anómico en el que priman intereses particulares"* (2003:158). Por los argumentos ofrecidos en el texto, se desconoce por que estas características, atendibles y observables en el sistema minoril provincial le quitan el carácter de control social a las mismas, termino que ni siquiera es definido por el autor. Éste analiza en forma "asociada" las variables de pobreza, desempleo y delito juvenil, a la vez que enuncia un aumento de la violencia de los jóvenes y su mayor peligrosidad *"como un nuevo escenario (...) en el que debieron desempeñarse las instituciones de minoridad"* (2003: 159). Esta mirada, claro esta, desconoce el carácter selectivo y performativo de las agencias penales y toma las cifras como datos que reflejan la realidad que se denuncia (sin problematizar su construcción y la persecución de determinados patrones de conductas y autores por parte de las instituciones). En sus conclusiones, el autor sostiene que el "mal funcionamiento" o el "incumplimiento" de las funciones de este instituto se debe a la falta de profesionalización y educación formal del personal y que la mantención de esta situación es sostenida por la presión de los gremios. Señala el crónico incumplimiento de las

Lo "cerrado": acerca de la técnica del encierro

Específicamente, el encierro se erige como técnica de intervención en el S. XVI, desarrollando tecnologías de poder sobre los cuerpos e inaugurando el dispositivo carcelario como sistema de castigo moderno. Inicialmente éste se concibe como mecanismo de segregación y reparación contractual, para ser luego reinterpretado por la medicina y la psiquiatría hacia un proyecto de curación-rehabilitación que hegemonizó los discursos sobre sus finalidades aunque, como bien señaló Foucault (1989; 1991a), también supo en su aparente "fracaso" hallar su propio "éxito", separando los ilegalismos de la delincuencia, definida y administrada por el propio sistema penal. En el caso de los niños, el sentido del encierro asume históricamente connotaciones morales, re-educativas, correccionalistas y amorosas, que se acoplan como justificaciones a la práctica de la segregación espacial como forma de gestión de "determinados" niños, tenidos por incorregibles, violentos, peligrosos y necesitados de una respuesta estatal "contundente" o "suficientemente rígida" como demarcación de autoridad o "límite", traducida en la inculcación de valores culturales burgueses desde lo simbólico y programas de adiestramiento corporal y laboral correspondientes a las clases laboriosas o desposeídas, desde lo físico. Tal como lo demuestran los imprescindibles trabajos de Platt (2001), De Leo (1985) y Albrecht (1990), entre otros, estos dispositivos han intentado ocultar estratégicamente sus funciones de castigo penal, para mostrarse como un mero "hacer el bien", bajo la intención de "reformarlos", "reeducarlos" o "recuperarlos" a través del plus eufemístico que confiere en el caso de los más jóvenes el *"recurso estratégico de la protección"* (Daroqui y Guemureman, 2001b: 5)[277]. Ancladas en las teorías de la socialización deficiente o de la desviación, estas instituciones encarnan asimismo los preceptos de la defensa social, que exige "destinar" para aquellos niños "ingobernables" el recurso del secuestro legal en instituciones totales[278]. En el discurso de los actores, el encierro se legitima como violencia pedagógica, empapada

funciones, lo cual hace distar la práctica del reglamento, donde el contacto con los jóvenes es mínimo y azaroso por parte de los directivos. También analiza el rol de los asistentes de minoridad y los mecanismos de reciprocidad internos, como parte de las practicas adaptativas en razón de la tensión entre *"funciones complejas y niveles de calificación escasos"* (2003: 202). Este trabajo no puede ser considerado dentro del campo de los estudios sobre control socio-penal, ya que omite los ejes de análisis y debates teóricos del área de conocimiento.

[277] *"Las razones expuestas para la pena, la retorica oficial, las teorías del derecho penal, varían de tanto en tanto y de lugar en lugar (...) Las teorías penales modernas son el reflejo de los intereses del estado y de la visión del mundo"* (Christie: 1989, 127)

[278] *"Una institución total puede definirse como un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria administrada formalmente"* (Goffman, 1998: 13). Éstas actúan centralmente sobre el tiempo y el espacio. Las actividades

de un discurso moralizante, pero también de neutralización. Un discurso por veces anclado en la contención "amorosa y benefactora", en especial signado por una retórica fatalista sobre la "falta" de programas sociales y los procesos de exclusión social, que colocan al sistema penal como la última "oferta estatal", que podría redundar en un bien para el niño, siempre que éste demuestre suficiente docilidad y obediencia frente al programa institucional. Así, en el caso de las instituciones de encierro para los más jóvenes, el "bien" se funda en derredor de construcciones épicas que retoman elementos vigentes en el habitus de los actores y se los resignifica bajo el discurso de los derechos como necesidad de corrección o por existencia de peligrosidad[279]. Aunque en las décadas previas su función no fue diferente, en la actualidad el "programa institucional" del encierro cumple con notable cortesía la función de neutralización e incapacitación de aquellos adolescentes seleccionados para habitar estos establecimientos. En los siguientes acápites, y sirviéndome del recurso metafórico ferroviario, se desarrollará un breve recorrido por las "estaciones del circuito", último tramo en las vías del *sistema del dolor* (Christie, 1989).

Primera estación en el ingreso al circuito penal: La Dirección de Registro y Ubicación

> *"Llegamos a Registro de Ubicación con el Director de Institutos. Me presenta al Director del Registro que también oficia de Director del Centro de Recepción de La Plata, edificio que linda con el mismo y suele ser el primer lugar de detención de un joven (dos semanas antes de visitarlo este Centro alojaba 70 jóvenes siendo su capacidad máxima de 35). "Registro" es una suerte de centro de operaciones y coordinación del sistema de institutos. Allí es el primer lugar al que llega el oficio judicial con el pedido de una vacante en instituto cerrado. Ya que el sistema está permanentemente sobrepoblado y con "falta" de vacantes, al ser detenido, y en muchos casos luego de varias horas de dar vueltas (conocido como "calesita") en patrullero o comisaria, finalmente se "ubica" al joven donde se pueda encontrar un lugar libre, que puede ser en cualquier instituto de la provincia. Que se otorgue un ingreso también depende de cada institución: hay algunas en las que los propios trabajadores o Directores se niegan a recibir jóvenes por sobre el cupo máximo establecido y otras que si aceptan más jóvenes de lo permitido. Durante los primeros 5 días de detención hasta la audiencia inicial, el adolescente puede ser "ubicado" en alguna de las Alcaldías de la Subsecretaria (las hay en el Almafuerte y en el Nuevo Dique, y aunque no las tengan allí creadas, se cumple la misma función en los Centros de Recepción de Malvinas Argentinas y Lomas de Zamora, y en el Centro Cerrado de Mar del Plata) o directamente "donde se consiga un lugar" (Registro de Campo, Junio de 2009)*

son regimentadas, obligatorias, programadas y secuenciales, ajustadas a un plan "burocrático racional" según sus objetivos y una organización jerárquica y asimétrica de conglomerados humanos que controlan (desde una minoría) y administran restrictivamente la información. Entre las principales consecuencias de las instituciones totales se destacan las *"agresiones o mortificaciones del yo"*, como deterioro subjetivo que produce el desbaratamiento del dominio sobre el mundo social y la mutilación de economía de la acción (efecto looping).

[279] *"Hasta la cárcel logra sobrevivir legitimándose, en el menor de los casos como un "mal menor" (...) de tal modo la punición carcelaria (para los menores cambia simplemente de nombre y se llama instituto), con algún sentido de culpa y argumentos que se autoproclaman realistas, continúa por sobrevivir"* (Resta, 2008: 95).

En "La niñez ajusticiada" Daroqui y Guemureman explican que la "Dirección de Registro y Ubicación" articula las decisiones judiciales con las del poder ejecutivo, lo cual: *"supone además cierta autonomía en prácticas y discursos que producen y otorgan sentido a la política de minoridad"* (2001a: 137). En el momento en que se efectuó la investigación que devino en este libro, en virtud del marco legal vigente, este Registro aún concentraba la derivación institucional de menores tutelados por causas asistenciales y penales. A partir de la implementación de la ley 13.298 y 13.634 esta Dirección reorientó sus tareas de derivación principalmente en los institutos penales y en muy excepcionales casos en alojamientos en hogares asistenciales, aunque como se desarrollará, la lógica de sus prácticas se mantiene intacta. A su vez, hace una década, este Registro contaba con algunos calabozos que eran utilizados para alojar a los niños durante el período de búsqueda de una vacante; lugar que fue denunciado judicial y mediáticamente desde 1998 por las deplorables condiciones de alojamiento. Actualmente, esos emblemáticos calabozos se han convertido en un "instituto de menores", precisamente en el Centro de Recepción La Plata.

El trabajo que realiza "Registro de Ubicación" dista de ser una "evaluación" en términos de positivismo criminológico, sino que con un equipo de 5 empleados (algunos profesionales del trabajo social, psicólogos y médicos) su función es autorizar y derivar adolescentes a los distintos lugares de encierro. Esa "ubicación" resulta principalmente operativa: contando con algunos datos del joven (lugar de procedencia, departamento judicial, edad, etc.) se rastrea telefónicamente en los distintos institutos donde hay lugar o que instituto está dispuesto a recibirlo aún sin vacantes disponibles y también la disponibilidad de transporte para efectuar el mismo. Los traslados se realizan en vehículos propios de la Subsecretaria, que suelen ser escasos y el personal del mismo no depende directamente de la Dirección de Institutos sino de la Dirección de Automotores, lo cual dificulta las negociaciones y se constituye en un habitual obstáculo logístico, por lo que muchos traslados terminan efectuándose en patrullero, remís o autos particulares[280].

"Los traslados deberían apuntar a la regionalización, pero con lo de las vacantes es imposible" decía en una entrevista el por entonces Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. El rastreo de una vacante en algún instituto para "ubicar" al adolescente es una sutil pero instalada práctica en el circuito penal de menores, suerte de "negociación" permanente con estas instituciones.

[280] Como dato de color puede señalarse que la primera audiencia del primer juicio desarrollado en el marco del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (departamento judicial de Quilmes) debió ser cancelada por que la Subsecretaría manifestó no contar con vehículo para transportar al adolescente imputado en la causa.

Ello implica un sistema recíproco de concesiones e intercambios con "Registro", que se transforma en un "valor de cambio" para todo otro tipo de situaciones, como por ejemplo un pedido posterior de traslado, el pedido de envío de un profesional o cualquier otro requerimiento que se presente[281]. A su vez, esta dinámica de negociaciones varía según el peso, antigüedad y posicionamiento de cada Director de instituto con la Dirección Provincial (que trabaja en forma permanente con Registro) y al interior del "campo", también condicionado por el nivel de conflictos gremiales en cada institución y los acuerdos que puedan establecerse con los diferentes juzgados a cargo de los jóvenes, que pueden resistirse o no al envío de un adolescente a determinado establecimiento, aspecto que también está mediado por otra práctica rutinaria de negociación denominada como *"Sistema 1 x 1"*. Esta suerte de canje consta de ceder la morigeración de régimen hacia un Centro de Contención (semi-cerrados que suelen estar sub-ocupados) u otorgar el arresto domiciliario o libertad a algún joven detenido a cargo de ese juzgado, a cambio de obtener una vacante para el nuevo joven que deriva ese juzgado ("1 x 1"). Si bien no todos los juzgados pactan de tal modo, una parte importante de los mismos articulan esta práctica con el organismo técnico:

"Es el tema del sistema extorsivo, "1 x 1" (...) Tabolaro discutía así con los jueces: "Te voy a cerrar el Almafuerte si vos me seguís metiendo pibes". "Te lo cierro". "Bueno, ¿vos me lo cerrás? yo directamente te los paso a sistema penitenciario porque ya no tengo más cupo". "Ah, ¿cómo no tenés más cupo?" "Y sí, si vos me cerrás, me clausurás, y demás, yo directamente lo que hago es: o logro que se fuguen algunos, para conseguir menos cupos, o te los mando directamente a penal, o en todo caso morigerame" Así siempre, los jueces le pasaban factura por condiciones de detención y ella les devolvía diciendo: "Bueno, vos me hacés eso, mirá lo que te hago... El poder judicial le echa siempre la culpa al poder ejecutivo, y no se hace cargo" (Entrevista 16 - Abogado - Defensor Oficial del Joven)

"Los jueces ordenan internaciones y generan pedidos de vacantes pero a la vez ordenan cerrar pabellones quitando plazas, es un tira y afloje, mandan chicos y cierran pabellones. Nosotros nos podemos rechazarlos pero tampoco exceder el cupo" (Entrevista 29 - Docente - Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales)

Así, "Registro" termina siendo un centro operativo de negociaciones rutinizadas sobre la ya permanente falta de vacantes para la demanda del poder judicial: por un lado se negocia con los Directores de los institutos y por el otro con los juzgados, rutina que sin embargo es histórica y ha sido

[281] Según los datos relevados en los institutos de menores, los traslados "entre institutos" posteriores al "ingreso inicial" al sistema, suelen negociarse en gran medida entre los propios directores de los institutos, en forma horizontal. Ello no implica que no se dé aviso a Registro una vez pactado un pase, pero una vez dentro del sistema los traslados suelen negociarse entre las instituciones, generando una red de intercambios y alianzas específicas. Cada institución suele "manejarse sola" con un amplio margen de maniobra para las definiciones programáticas, siendo escasos y muy puntuales los lineamientos "bajados" de la Dirección de Institutos. Ello hace que el archipiélago institucional resulta heterogéneo y muy particular, en especial en cuanto al perfil del Director, la correlación de fuerzas gremiales entre los empleados y la disposición de recursos (actividades, materiales, convenios, etc.) obtenidos por cuenta propia de cada instituto. El análisis desagregado de los diferentes "marcos de gobernabilidad intramuros" se desarrollara en la tesis de doctorado.

minuciosamente descripta en "La Niñez Ajusticiada" (2001a: 139-140). Lamentablemente, luego de la apertura de otros dos Centros de Recepción en 2006 (Lomas de Zamora y Malvinas Argentinas) y la consecuente descentralización de las derivaciones (que antes solo se hacían desde La Plata), esta Dirección dejo de producir estadísticas y actualmente no se cuentan con datos que permitan dimensionar los movimientos.

"Mientras estábamos en Registro llamó al celular del Director de Institutos un defensor oficial, quien le avisó que presentaría un Habeas Corpus colectivo por unos pabellones en mal estado y por el sobre-alojamiento en el Centro de Recepción de La Plata. El Director conversa con él un rato más y corta. Cuando termina la comunicación se dirige al Director de Registro, comentándole el tema y dice: "A nosotros nos re conviene, nos vienen bien así podemos descomprimir y sacar lugares así después no nos tienen nada que decir si no hay lugares vacantes para pibes. Esto nos conviene" (Registro de campo, Junio de 2009).

En un segundo nivel de prioridades, lo que "Registro" evalúa para derivar a un joven son las "características" del mismo en relación a su posible "adaptación" a la institución. Lejos de diagnósticos técnicos o profesionales en el área de trabajo social, psicología o psiquiatría, estos criterios se definen a partir de la *expertise* o "saber práctico" de los actores: si es "tranquilo" o "cachivache", que delito se le imputa, si ha estado antes en algún instituto y "como se portó", etc. Una de las empleadas de Registro explicaba en una entrevista informal: *"Vemos la adaptación a la institución de cada chico, son todas diferentes. El criterio para ubicar a un pibe es la jurisdicción a la que pertenece y la conflictividad o convivencia con los pibes y el tipo de institución, si lo puede recibir".*

"Mientras estoy conversando con el Director Provincial de Institutos y el Director de Registro aparece una empleada comentado que llamaron desde el Centro de Mar del Plata pidiendo el traslado para un joven allí detenido hacia un instituto de Buenos Aires, donde vive su familia. Inmediatamente el Director de Institutos pregunta: "¿Es muy cachivachón?", y el Director de Registro contesta: "Si, tiene problemas de convivencia, es quilombero, va a ser problemático". El Director de Institutos resopla, me mira y le contesta a la empleada: "Bueno, decile que después vemos" (Registro de Campo, Junio de 2009)

Entre las principales manifestaciones de los empleados de "Registro", se destaca la queja recurrente sobre los jueces que se "niegan" a pasar a los adolescentes al servicio penitenciario bonaerense, es decir, al régimen penal de adultos una vez que cumplen los 18 años, y colaboran así al "colapso" de las vacantes ocupadas por personas que exceden la edad para la cual están tipificadas esas instituciones[282].

[282] En el Anexo II de la Resolución Ministerial 172 se establece la edad máxima para el "ingreso" de un adolescente a una de estas instituciones a los 18 años, no obstante, se ha rastreado toda la normativa y en ninguna de ellas se establece la "edad máxima" hasta la que puede estar un adolescente bajo juzgado del fuero penal juvenil. Asimismo aclara la necesidad

Asimismo, éstos sostienen que los plazos de las prisiones preventivas se "vencen" y los juzgados no resuelven por oficio esas situaciones, aunque no tienen cuantificada dicha situación[283].

Respecto del primer punto, en las entrevistas realizadas a Jueces y Defensores, este tema suele ser problematizado en términos de la nocividad del sistema de adultos. Según argumentan los operadores judiciales, cuando un joven se prevé que estará poco tiempo privado de libertad (no más que algunos meses luego de cumplir 18 años), o aún cuando tiene una condena, se intenta dilatar al máximo posible su pase a penal de adultos para que "no se arruinen" o "no se tumbeen" bajo la certeza de lo irreversible en términos de trayectoria delictiva que supone el paso por un penal de adultos y la fragilidad de los mismos al interior de las unidades penitenciarias[284].

Respecto del colapso en las vacantes como eje "protagonista" del debate instalado entre el poder ejecutivo y judicial durante los dos primeros años de implementación del Fuero, resulta interesante analizar como sustrato empírico la declaración indagatoria (art.308 del CPPPBA)[285] de la por entonces Subsecretaria de Niñez y Adolescencia, Dra. Tabolaro[286], el 24 de Junio de 2009, es decir, un día antes del registro de campo propio citado *ut supra* y de la fecha de los partes diarios sistematizados para el análisis cuantitativo del capítulo 7. Esta declaración indagatoria se produce en el marco de la denuncia penal presentada por la Jueza de Garantías del Joven, Dra. Lasca, en la que se le imputa a Tabolaro la autoría del delito de "Desobediencia" (Art. 239 del Código Penal) en tanto se desconoció, a criterio de la magistrada, la orden judicial de cierre de pabellones del Instituto Almafuerte por las deterioradas condiciones edilicias y de alojamiento[287]. En su declaración, Tabolaro expresó:

---

de alojar a los adolescentes "priorizando" la cercanía al lugar de residencia de su familia y debiendo articular con instituciones de salud los tratamientos por adicciones.

[283] Resulta interesante compararlo con los datos trabajados en el capítulo anterior.

[284] La mayor aplicación de violencia institucional sobre el grupo de los jóvenes puede visualizarse con claridad en los resultados del relevamiento cuanti-cualitativo realizado por el Gespydh y publicado en la Revista Observatorio de la Juventud de Chile (2009).

[285] Según reza el acta judicial analizada, la audiencia se realizó en Ciudad de La Plata, en la Sede de la Fiscalía de Instrucción Nro. 6 a cargo del Dr. Marcelo Carlos Romero.

[286] Esta funcionaria reasumió su cargo (ejercido antes entre mayo de 2002 y diciembre de 2007) nuevamente en noviembre de 2008, luego de la escandalosa salida de la gestión de su antecesora, Martha Arriola, bajo duras declaraciones mediáticas sobre el colapso del sistema y la desatención financiera de la provincia hacia las mismas, así como por el clima mediático-punitivo desatado luego del caso Barranechea.

[287] Esta causa meses después fue "cerrada" por el fiscal del caso (el 4 de Julio de 2009), sobreseyendo a la Subsecretaria, por entender que resultaba insignificante el litigio en términos del sistema penal. El oficio del fiscal rezaba: *"en el día de la fecha se ha dispuesto el archivo los autos del rubrado, con arreglo a lo normado por el art. 268 4to párrafo del Digesto Ritual. Dios Guarde a V.S.-"*

"No puedo referir el hecho concreto, sin ubicarlo en el contexto general sistema de responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires (...) franco y real reconocimiento de la Subsecretaría a mi cargo de la situación coyuntural planteada en relación a la insuficiencia de vacantes en régimen cerrado para dar cumplimiento a las ordenes judiciales de aprehensión, detención y prisión preventiva emanadas del nuevo Fuero de Responsabilidad Juvenil" (Declaración indagatoria Dra. Tabolaro, 24/6/09)

En cuanto a las vacantes y la demanda de encierro de los juzgados, la funcionaria explicaba con notable sensatez el "Sistema 1 x1":

"Todos los días los centros de recepción tienen una tarea prácticamente artesanal para la búsqueda de vacantes de régimen cerrado que permita dar cumplimiento a las ordenes judiciales emanadas de todos los departamentos de la provincia. Este procedimiento que califico como artesanal significa la búsqueda de cada vacante caso a caso, tratando de que se morigere muchas veces la medida judicial de privación de libertad por una restrictiva o dando aviso a los defensores y solicitando se promuevan los habeas corpus necesarios para lograr la excarcelación por empleo, de jóvenes cuyas plazos de prisión preventiva se encuentran vencidos. Es dable destacar que al mes de abril de 2009, en los Centros Cerrados contábamos con ocho jóvenes no punibles, dos jóvenes mayores de veintiún años, veintisiete jóvenes mayores de dieciocho años con sentencia (...) preocupante permanencia de mayores de edad - en muchos casos, condenados- como así también, a las largas permanencias de jóvenes sin resolución procesal de sus causas instruídas bajo la vigencia del antiguo decreto ley de Patronato 10.067" (Declaración indagatoria Dra. Tabolaro, 24/6/09)

Por último, respecto de los recursos disponibles para el poder ejecutivo en relación al poder judicial, la funcionaria alegaba en su defensa que:

"La implementación del nuevo Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil ha significado en la práctica que aproximadamente se triplique la estructura judicial del antiguo Fuero de Menores pero los recursos con que cuenta la Subsecretaría para dar cumplimiento a la ejecución de medidas judiciales se han aumentado en los últimos 120 días en treinta vacantes respecto del año 2007" (Declaración indagatoria Dra. Tabolaro, 24/6/09)

En una de las entrevistas realizadas, un Director provincial explicaba:

"Nosotros lamentablemente estamos resignando calidad institucional por que no podemos resolver la cantidad. La cantidad la resolveríamos si el 50% de los chicos que están en privación de libertad se pudiera resolver sus causas o fuesen derivados por la edad a adultos" (Entrevista 26 - Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil).

En cuanto a la cantidad de instituciones, a partir de la derogación de la ley de patronato quedaron bajo la orbita de la Dirección de Institutos solo aquellos institutos estatales de carácter cerrado y máxima seguridad. Desde el inicio del proceso de reforma legal y ya sancionada (aunque suspendida) la ley 13.298 (impulsada por la gestión Cafiero-Tabolaro), en paralelo a ese proceso la misma gestión inicia un plan de obras en respuesta a la orden judicial de desalojar comisarías por el fallo Verbitsky, construyendo dos "mega instituciones": el Centro de Recepción de Lomas de Zamora y el de Malvinas Argentinas.

"Están diseñados como cárceles en donde los pibes no tienen ningún tipo de posibilidad de repensar su historia, de pensarse articulados con otros sujetos, espacios de recreación, rearticulación, reaprendizaje o construcción de potencialidades, y trabajando la responsabilidad penal, o la auto responsabilidad, o trabajando la construcción de otro modelo, otras normativas... están pensados como depósitos. ¿Por qué? Porque de hecho la misma Secretaria, al menos en el 2007, nos decía, "Teníamos que vaciar las comisarías". Eso era... "tenemos que vaciar las comisarías". Ahora, para vaciar las comisarías se depositó a los pibes en macro institutos, que muchos violan la normativa internacional, y se llenaron enseguida de pibes" (Entrevista 23 - Trabajador Social - Integrante de Organismo de DDHH especializado en sistema penal juvenil)

De tal forma, durante el proceso de reforma legislativa se inauguraron dos mega centros de detención que representan el 50% de la capacidad actual de privación de libertad de toda la PBA, diseñados con un sentido espacial notablemente opuesto a lo estipulado para este tipo de sistemas penales juveniles[288]. Tal como lo expresa el entrevistado citado más arriba y habiendo visitado ambas instituciones en el marco del trabajo de campo, es correcto denominarlos como "cárceles de menores". Ello permite pensar que dicha ampliación no descomprimió la demanda judicial de lugares de encierro, que durante el proceso de implementación se "hizo pública" y se judicializó, situación que pre-existía a la conformación del Fuero, pero que se torna eje central de disputa de poder entre ambos espacios institucionales bajo el nuevo esquema de intervención penal sobre adolescentes. En síntesis, si bien la construcción de estos dos centros encontraba una "justificación manifiesta" en la necesidad de descentralizar para "hacer más eficiente" el sistema y procurar nuevas vacantes que reemplacen el paso por comisaría, si observamos el tipo de construcción y su régimen interno, la justificación latente -oculta- se asemeja más a la necesidad de crear instituciones de máxima seguridad para la gestión incapacitante y neutralizante de los "jóvenes delincuentes".

Segunda estación del circuito penal: El "instituto" o "colegio"[289]

Una vez que el adolescente "obtiene" una vacante, se lo deriva a algunas de las instituciones de la Subsecretaría, que se dividen en dos tipos[290]:

[288] Tal como sostiene De Leo, se formulan peticiones paradójicas a la cárcel, objetivos en abierta contradicción: *"que funcione bien como una cárcel"* y que *"realice los fines reeducativos exigidos por la ley"* pero que al mismo tiempo garantice vigilancia, orden, que asegure un clima humano y abierto pero que evite incidentes y fugas (1985: 4-5).

[289] El campo de "minoridad" no esta exento del conocido léxico eufemístico que rodea al mundo institucional infantil. Así, en la PBA a los institutos de menores se los denomina como "colegios", a los empleados que asisten a los adolescentes y procuran que no se escapen se los llaman "maestros", a las celdas "dormitorios" o "habitaciones", al pabellón "módulo", al "desengome" se lo llama "recreación", etc.

[290] También existen las Alcaldías, que son calabozos colectivos anexos a los centros cerrados o de recepción. Existen una en el Almafuerte, otra en el Nuevo Dique y otra en el Centro de Recepción de La Plata. Las mismas no se encuentran definidas

1) **Centros de Recepción:** Abarcan un rango etario: *"hasta 18 años de edad, como límite de ingreso al programa*" y tienen por objeto y finalidad: *"de régimen cerrado, para el cumplimiento de la detención y de medidas preventivas de privación de libertad ordenadas por los Tribunales en el marco de un proceso penal. Con* ***funciones de evaluación de los jóvenes*** *a quienes se haya impuesto una medida judicial cautelar o sancionatoria restrictiva o privativa de la libertad ambulatoria****, y de derivación a establecimiento adecuado****".*
2) **Centros Cerrados,** para un rango etario: *"hasta 18 años de edad, como límite de ingreso al programa*" y tienen por objeto y finalidad: *"Establecimientos de régimen cerrado, para el cumplimiento de medidas privativas de la libertad ordenadas por la Justicia en el marco de un proceso penal"* (Anexo II de la Resolución Ministerial 172 de 2006).

Tal como se pudo comprobar con las cifras trabajadas en el capítulo precedente y en forma elocuente a las necesidades que impone el "Sistema 1 x1", los Centros de Recepción y Cerrados son utilizados en forma indistinta, cumpliendo al fin de cuentas ambos la primordial función del encierro. A fin de complementar la escueta definición de la Res. 172, puede señalarse que la ley 13.634 regula dichas medidas en los siguientes artículos[291]:

"ARTICULO 81. *La privación de libertad 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.*

ARTICULO 83. *Son derechos del niño privado de libertad, entre otros, los siguientes:*
1.-Tener acceso a los objetos necesarios para la higiene y aseo personal.
2.- Recibir escolarización y capacitación.
3.- Realizar actividades culturales, deportivas y de recreación.
4.- Tener acceso a los medios de comunicación social.
5.- Recibir asistencia religiosa, si así lo deseara y según su credo.
6.- Mantener la posesión de sus objetos personales que no impliquen peligro para sí o terceros y disponer las medidas para su resguardo y conservación.
7.- Tener acceso a la luz solar y al aire libre el máximo tiempo posible en cada jornada"

Replicando el "deber ser" normativo, un funcionario explicaba los "desafíos" del sistema:

"Atento al nuevo paradigma, teniendo en cuenta cual es todo el nuevo sistema procesal es que estamos trabajando para hacer una reforma institucional (...) teniendo en cuenta que la permanencia de los chicos no es algo que pueda cambiar de la noche a la mañana por que antes venia un juez y podía resolver salidas transitorias, permisos familiares, etc. Ahora en cambio sabemos que vamos a tener a un chico 6 meses privado de libertad por lo tanto tenemos que garantizar su educación, formación profesional y que en el marco de la detención estén garantizadas todas las garantías que debe tener acorde a la normativa internacional. Adecuando también desde lo edilicio" (Entrevista 26 - Director Provincial del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil)

---

por ninguna normativa que haya podido ser ubicada. Según los registros obtenidos, se utilizan para el tiempo de detención inicial (que puede ser de horas, días o hasta meses).

[291] La privación de libertad para personas menores de edad esta delineada por la normativa internacional en los Art. 17, 25, 37, y 40 de la CDN, estableciendo que debe ser utilizada en hechos "excepcionalmente graves o violentos", como último recurso (y cuando otros mecanismos hayan fracasado) y por el menor tiempo posible. También refieren al tipo de régimen la regla 26.3 de Beijín, la 8d de las "Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos" y la 10.2b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destacando entre éstas que debe mantenerse separados a condenados de cautelares. También puede consultarse la sentencia de la CIDH del 2/9/05 en el caso "Instituto de Reeducación del Menor en Paraguay"

En cambio, al indagar la "organización real" de cada institución se destaca que cada establecimiento se "maneja solo", es decir, con un amplio margen de maniobra para las definiciones programáticas, siendo escasos y muy puntuales los lineamientos "bajados" de la Dirección de Institutos:

"Hace poco desde la dirección se bajo un memo a los institutos con lineamientos generales sobre la requisa pero que era para que a partir de este cada instituto defina y trabaje con su propio margen de maniobra. No hay proyecto institucional, sino que se dirime día a día en cada instituto" (Entrevista 29 - Docente - Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales)

Como se mencionó, ello hace que el archipiélago institucional resulte heterogéneo, en especial en cuanto al perfil del Director, la correlación de fuerzas gremiales entre los empleados y la disposición de recursos (actividades, materiales, convenios, voluntariados, etc.) obtenidos por cuenta propia de cada instituto.

El maestro ignorante: cómo se forman los agentes de la pedagogía de la neutralización

En cuanto al personal que se desempeña en este tipo de instituciones, es importante señalar que los Directores no concursan sus cargos, en general son Asistentes de Minoridad con "experiencia de patio". En la jerga minoril, que alguien "maneje el patio" significa que pueda dominar a la guardia de "maestros", que ésta le brinde información, es decir, que no se le oculten los hechos relevantes que hacen al "gobierno" del instituto[292]. En la conducción de todo instituto hay un Director y un Sub-director, y a modo de "requisito informal" uno de éstos debe contar con esa experiencia, es decir, "tener patio", saber práctico anclado en el habitus del circuito minoril. En general, estos puestos son ocupados por Asistentes de Minoridad con antigüedad y en excepcionales casos con formación profesional específica:

"Entrevistador: ¿Cuál seria la información que la guardia le niega a un Director?

Entrevistada: El motín se genera en el patio, en general… lo generan los propios maestros, les pone fichas a los pibes, propician que alguna puerta quede abierta, le hablan a los pibes y les llenan la cabeza para el lado que ellos quieren, los llenan de fichas a los pibes, en general por problemas con el Director del instituto. El único temor que tiene un Director al entrar a trabajar es a los Asistentes de Minoridad, ahora hay algunos más piolas, antes eran tremendos" (Entrevista 29 - Docente Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales).

[292] Para Foucault (1982) gobernar es *"estructurar el posible campo de acción de los otros"*.

Entre el personal profesional, los institutos cuentan con equipos técnicos conformados por psicólogos y trabajadores sociales, que en general tienen un contacto escaso con los adolescentes y se abocan principalmente a contestar oficios y hacer gestiones burocráticas de rutina. Asimismo, tanto el director como el equipo técnico no ingresan a los pabellones, sino que manejan la economía de sus contactos con los jóvenes siempre en espacios tales como oficinas y gabinetes, es decir, fuera del "sector" o "módulo" (denominación que se le confiere al conjunto de celdas) y por su propia voluntad en cuanto a la frecuencia.

En cambio, quienes están en contacto permanente con los adolescentes son los autodenominados "maestros", técnicamente tipificados como "Asistentes de Minoridad" según el nomenclador de cargos del poder ejecutivo de la PBA (código 4-0030-VI-1-13). Éste es el único documento que tipifica sus funciones y jerarquías. Estos pueden ser de tipo A, B, C, o D, todos ellos de agrupamiento "4. Personal técnico". Para los A, B y C se requiere titulo secundario[293]. Estos puestos son ocupados por personal que en la mayor parte de los casos no reúne dichos requisitos, sino que al ingresar se "nutre" del saber institucional (habitus) del circuito:

"Nosotros, peleamos mucho por el estatuto, no tenemos ni estatuto, por lo tanto no está reglamentado nuestro trabajo. Nuestro trabajo es... "¿Qué hacés? ¿Qué es lo que hacés vos?", y vos le decís... al que te pregunta qué hacés, "No, mi laburo es esto, esto y esto", pero no tenés reglamentado el laburo. Por eso se rigen mucho las reglas internas, y la puja, digamos, de las dos visiones, o más, de las cosas. Porque no hay un estatuto que diga "Vos tenés que hacer esto" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

"La jerarquización de nuestro trabajo tiene que ver con que se tenga en cuenta el criterio, que se tenga en cuenta el trabajador como... de distintos roles, no simplemente un operario que abre y cierra candados, sino que a vos... a nosotros cuando nos convocaron hablamos de educación no formal, hablamos de talleres, de un montón de posibilidades que

[293] Para los A y B además se requiere *"Conocimientos básicos de pedagogía y psicología. De organización de tareas y asistencia social"*. La descripción de sus tareas es la de coordinar y organizar las guardias de los *"preceptores diurnos, nocturnos y serenos"*. Y también *"Orientar, guiar y apoyar a los menores tutelados encauzando su conducta dentro de las normas disciplinarias que contribuyan a la formación de su personalidad. Supervisar el control que se efectúa sobre la conducta del menor, sus entradas, salidas y visitas. Colaborar en las tareas tendientes a lograr una adecuada integración del tutelado. Controlar diariamente la población del instituto y al personal de que el depende en cumplimiento de sus actividades"*. Para los B se requieren de: *"pedagogía y psicología, de problemática social del menor de edad y de las técnicas de prevención y recuperación del mismo. Eventualmente de primeros auxilios. De puericultura"*. Sus tareas se describen como: *"controlar los roles que el tutelado cumple en sus distintas manifestaciones (...) guiar el comportamiento del tutelado (...) confeccionar información sobre el desenvolvimiento de cada menor para su posterior evaluación, comunicando toda novedad que se produzca (...) llevar a los menores a las escuelas y acompañarlos en sus paseos. Vigilar su higiene y vestimenta (...) Fomentar a los tutelados principios morales y sociales, buenas costumbres y modales (...) Vigilar durante la noche los dormitorios velando el sueño de los tutelados. Observar su comportamiento en baños, dormitorios y demás dependencias (...) controlar el aseo de los tutelados al levantarse"*. Para los de tipo "D", en cambio, solo se requiere tener *"Conocimientos elementales de puericultura"*. Sus tareas son: *"velar por el buen comportamiento de los menores y asistirlos en su actividad cotidiana (...) vigilar su aseo"*, y otras tareas operativas (comida, medicamentos, vestimenta, etc.).

nosotros podíamos brindar, no como carceleros. Pero los compañeros después se institucionalizan laburando como carceleros" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

Estos "maestros" no reciben capacitación alguna al ingreso a la institución ni durante el transcurso de sus trayectorias laborales. Antes bien, el "saber práctico" y la falta de profesionalización de la tarea es reconocida por funcionarios y referenciada por los propios Asistentes de Minoridad:

"No tenemos capacitación formal, siempre la reclamamos (...) Ahora ingresó gente nueva; esta gente nueva quedó en manos de esta gente, estos coordinadores, que fue Subdirector, que son bastante jodidos, y ellos... a enseñarles. A mí, cuando yo entré a laburar, la capacitación fue "Bueno, entrá al pasillo, vos tenés que agarrar el candado, poné la patita trabando la puerta porque si vos abrís el pibe te puede empujar la puerta y te la pega contra la cara. Entonces vos ponés el pié, la trabás y el pibe no te puede madrugar" (...)"Que salga el pibe, no cruces más de dos en el pasillo, sale a fumar este, que estén siempre pegados a la reja para que no vayan y pasen fuego a la pieza de otro... Esa es la capacitación" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

Dentro de este conjunto, si bien no homogéneo, puede identificarse un consolidado dominio de aquellos que responden a la "vieja guardia" o "patota", caracterizados por el ejercicio abierto de la intimidación y violencia física como técnicas educativas de subordinación:

"Un asistente de minoridad, que es un tipo muy violento, es un barra brava de Racing, tiene mil denuncias por todos lados, en la calle, adentro, por los pibes. ¡Un desastre! Ahora se lo volvió a denunciar… encima este nuevo Director lo dejó ir a la huerta, para que no labure en los módulos, fue y acuchilló a un perro, porque el perro le mató los pollitos de la huerta, lo agarró, lo acuchilló frente a los pibes. Los pibes lo vieron! Es una locura" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

"Cuando el pibe ingresa... se ha metido en enfermería, él, a hacer el ingreso, y los ha maltratado a los pibes, los ha asustado mucho. Después el enfermero también denunció y me ha contado que él estaba atrás, en enfermería, que tiene dos compartimentos, éste no se dio cuenta, le pegó al pibe, le estaba pegando al pibe y el enfermero estaba asustado, no intervino por que tenía miedo, pero lo grabó. Dice que este tipo le pegaba, con vejación, digamos, le decía cosas, ¿viste?, entre que le pegaba al pibe... Este tipo está laburando" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

"En el instituto donde trabajaba antes tenia un compañero que era Asistente de Minoridad que era terrible, cuando llegaba un pibe nuevo estaba encargado del ablande. Cuando llegan están 5 días en la celda. Durante esos días este maestro les hablaba por el pasaplato sobre el régimen de vida, después entraba, le pegaba una piña en el estomago, según el "para que el pibe entienda", siempre hacia lo mismo, en el ablande les hacían el bocho para que se asuste con todo lo que le iba a pasar, salían del ablande aterrorizados. Este compañero siempre hacia lo mismo, era como un protocolo que tenía…" (Entrevista 29 - Docente Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales).

Este personal no recibe formación para el uso mínimo de la fuerza ni control sobre el ejercicio de la violencia física, instalándose un amplio margen de tolerancia a los "excesos" que pudiesen cometer, que en el más grave de los casos deriva en un traslado de funciones a otra institución del mismo tipo:

"Me acuerdo una vez… un chico con buena conducta, que se le permitía colaborar en la cocina del instituto por lo cual cobraba un peculio pequeño, con el cual se había comprado una Coca-Cola. Entra un Asistente y le toma la Coca-Cola, el pibe le dice bien, con respeto que la Coca es suya, el Asistente lo empieza a insultar, el pibe lo insulta también y el Asistente termina pegándole al pibe. El pibe no le pegó, el Asistente le pego varias veces. Quedo sumariado pero no lo sacaron por que no tenía antecedentes y reconoció su falta y que estaba nervioso ese día" (Entrevista 29 - Docente Técnica de la Dirección Provincial de Institutos Penales).

Específicamente son los "maestros" quienes deben "enseñar" las reglas de la "pedagogía del gobierno interno". Para ello resulta imprescindible la "palanca estratégica" (Goffman, 1998: 26) del manejo entre el mundo habitual (extramuros) y el institucional (intramuros). Para este autor, ello se refleja principalmente en los procedimientos de admisión, que suelen ejercer el moldeado y clasificación inicial para ingresar en la maquinaria institucional, suerte de "test de obediencia" y lucha para quebrantar la "voluntad reacia" (1998: 29). Esta "bienvenida" es un rito de iniciación donde se despersonaliza al joven, se confiscan sus objetos personales *("se las guardamos y cuidamos"* explicaba un Director), se los uniformiza y requisa, produciendo una "desfiguración personal" (Goffman, 1998: 32), punta de lanza del principal efecto de las instituciones totales: la mortificación del yo, basada en la sumisión y donde *"se profanan las encarnaciones del yo"* (1998: 35).

El régimen *sobre-la-vida*: vivir engomado

El "régimen de vida" que los "maestros" deben imponer a los jóvenes detenidos, 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:

"Lo que te baja la institución, es que se les saques las zapatillas, que... todas las cosas que tienen hecho con palitos y las biromes, porque pueden hacer elementos cortantes... No sé, no hay nada tan estricto, digamos, pero se les saca... se les puede dejar las cartas, algún libro... Pero también, hay mucha gente que les saca las cartas... es una barbaridad... los naipes no se les puede dejar porque se ponen a jugar a las cartas y (…) porque molestan, en realidad son cosas que molestan a alguna gente (por los maestros) y lo han instalado como que las cartas y naipes hay que sacárselos" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

"Se les retiran las pertenencias por su propia seguridad, es todo por el bien de ellos, por su seguridad, para que no pase nada" (Comentario informal de Subdirector de instituto penal luego de una inspección acompañando al Comité contra la Tortura)

Durante los períodos de "recreación", termino con el que se designa al "desengome" o salida de la celda, los adolescentes permanecen en un SUM (Salón de Usos Múltiples) que antecede a la reja de entrada al pasillo donde se apuestan de ambos lados las filas de celdas. En general, el SUM es de una superficie reducida, equivalente al tamaño de 4 celdas aproximadamente. En el mismo se emplazan mesas y bancos de cemento y, eventualmente, algún televisor.

Solo en algunas ocasiones los jóvenes pueden salir durante la "recreación" a un patio descubierto, con rejas en el techo, a modo de grandes leoneras. La regla general en los institutos es que no existan actividades recreativas como talleres, cursos, deportes, etc. La única "actividad" para realizar durante la recreación es la elaboración de manualidades con palitos de helado y papelitos de colores que adquiere y provee con cierta discrecionalidad cada institución, aunque en general es provisto por los familiares de los detenidos:

"A los pibes se les da también elementos para artesanías, generalmente. Teóricamente siempre se les dio palitos de helado, para que hagan los barquitos, hojas rayadas o lisas, brillantina, los taquitos los que utilizan ellos ¿viste?, los de colores, y gracias, hilo. Cada vez les dan menos y esas cosas, y ellos hacen magia, pobres, los pibes (...) Juntan palitos durante varias semanas, una vez a la semana se les da tres tabletitas de palitos de helado" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

El acceso a la escuela es irregular, y de baja intensidad (dos veces por semana, una hora y media cada vez), conformándose "grupos" de diferentes niveles. En cuanto a la propuesta programática, podría sintetizarse como "nada para hacer" durante largas horas.

"Por ahí ahora lo que estamos haciendo es sacarlos para... no sé, el pibe te dice "Te ayudo, ¿querés que limpie?", qué sé yo, el pibe por salir... ¿viste?, o ayuda en el mismo levante nuestro, quieren ayudar. Siempre es tratar de buscarle la vuelta para que tenga un poco más de salida, sobre todo el pibe que ese día tiene que estar engomado sin salir, por que no le toca recreación hasta el día siguiente" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

Aún cuando se realiza un estricto control y limitación de la posesión de objetos en manos de los jóvenes, se realizan a diario entre 1 y 3 requisas de cuerpo con desnudo total, exhibición de genitales y flexiones:

"La requisa personal es: el chico se tiene que desnudar, delante de todos nosotros, hace una flexión, ¿viste? por si tiene... se metió cosas, ¿viste? en la cola; y levantar el pié, mostrar la planta del pié..." (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

"Las medidas de seguridad, por ejemplo, son que el pibe esté... que el movimiento de los pibes sea muy estricto. Que sea esta recreación sola, que éstos se queden encerrados, que salgan dos a fumar y entren, nada más, no se los cruce, no sean más de dos en el pasillo, que no saques acá si no le corresponde. Nosotros sacábamos a los pibes, corriendo determinados riesgos... el otro día tuvimos a todos los pibes afuera. Se "se violan" entre comillas, ¿no?, medidas de seguridad, pero los hechos fueron comprobando que se fueron bajando los niveles de violencia cuando vos empezás a generar espacios de libertad. Vos generás espacios de libertad, los sacás para ver una película, y hacés una charla debate, baja muchísimo, los pibes tienen la cabeza en otro lado" (Entrevista 30 - Asistente de Minoridad de Instituto Penal -Centro de Recepción-)

En caso de "quebrantar" alguna norma, por lo general informales y sin respaldo en un reglamento conocido por todos (aunque existen formalmente en algunos casos) se aplican sanciones de aislamiento prolongado en celda ("engome") y reducción del acceso a cigarrillos, como regla general e indistintamente para una gama muy amplia de infracciones, tal como gritar por el pasaplato, patear la puerta, contestar mal o agredir físicamente a otra persona.

Así, los "maestros" encarnan la ejecución de la economía social de la pena que vigoriza un tipo específico de lazo punitivo entre éstos y los jóvenes, manteniendo "desactivado" cualquier eventual conflicto a costas de un régimen de vida orientado a la desactivación, inhabilitación y neutralización conductista sobre los cuerpos adolescentes, *sujetos al encierro*. A continuación, se analizará un documento institucional que coadyuva a la descripción del "circuito" en términos de su lógica securitaria y de neutralización.

Última estación: Boceto ilustrativo de la vida en el encierro, notas acerca de la "pedagogía de la neutralización"

"Siguieron dos Tumbas más. Iguales y distintas. Otros sistemas, otros métodos. Nuevos compañeros. Pero al fin y al cabo todo lo mismo"
Enrique Medina, Las Tumbas

En este acápite se analizará un documento oficial denominado: "*Normativas de funcionamiento para establecimientos de Régimen Cerrado - Subsecretaria de Minoridad, Provincia de Buenos Aires"*. Éste, de elaboración previa a la puesta en vigencia de la nueva normativa, es el único que pudo obtenerse sobre la regulación general de los institutos de menores. Resulta interesante que en su fundamentación convoca -y en forma constante a lo largo del documento- a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para Menores Privados de Libertad, citando algunos articulados y reinterpretándolos en directrices para los Centros Cerrados. Es importante señalar que este documento no se obtuvo a través de vía en formal en las entrevistas o requerimiento de información a la Subsecretaría, sino que se accedió al mismo de modo informal, a través del equipo técnico de un Centro Cerrado. Dicha inaccesibilidad no se debió a la voluntad de ocultar el mismo por parte de los funcionarios, sino

simplemente por su desconocimiento y falta de uso en el "quehacer diario" de estas instituciones, que se manejan por la inercia del habitus y pactos no regimentados formalmente. De allí que la trama de normas que regulan la interacción entre los actores se nutre de prácticas históricas (parcialmente modificadas en el transcurso del tiempo) que, a modo de capas geológicas, se ensamblan en la reproducción institucional. No obstante, si bien el "gobierno" de cada instituto es relegado en buena medida a su Director y a las prácticas institucionales sedimentadas en cada establecimiento, de todos modos es posible identificar a nivel macro-general una forma de funcionamiento común a todos los institutos, que este documento refleja cabalmente por lo que su "escritura" se reconoce como un emergente en clave de "compilación" de las prácticas y discursos que "hacen" la vida cotidiana del gobierno intramuros de los institutos[294].

Renunciando a las especificidades y profundización que se realizara en la etapa doctoral, se decidió trabajar con este documento como sustrato empírico de análisis, por ser suficientemente representativo de los institutos provinciales. Éste se divide en los siguientes capítulos: 1) Del ingreso y admisión, 2) De los procedimientos de contención y seguridad generales, 3) De los procedimientos de contención y seguridad (repite la mayor parte de los articulados del cap. 2), 4) De los motines y situaciones irregulares, 5) De los traslados de menores: principios fundamentales, 6) De la custodia y contención de los jóvenes, 7) De la utilización de la fuerza, 8) De la alimentación de los jóvenes, 9) De las visitas, 10) De la atención medica, 11) De los libros de registros, 12) Procedimientos especiales, 13) De la educación y capacitación laboral, 14) De las normas de funcionamiento institucional.

Como principales emergentes se destaca que todo el documento exhibe una lógica securitaria, orientada a la "desactivación" de potenciales conflictos y al resguardo de la reclusión como principio central. Se utilizan apelativos penitenciarios tal como "adiestramiento del personal" y "disciplina positiva".

Respecto del ingreso, en el Capítulo 1 sostiene *"La comprensión y colaboración del joven en el desarrollo de la internación resulta fundamental"* (art.1) *"El ingreso de un menor a un establecimiento es de vital importancia para que luego el desarrollo del abordaje del joven resulte positivo (...) En tal sentido el menor debe percibir claramente el funcionamiento de la institución y que además la misma*

[294] Sostendré -hipotéticamente- que es muy probable que su redacción haya estado en manos de "maestros con patio" que plasmaron allí sus saberes sobre como "se hacen las cosas" en los institutos. En efecto, la fecha de elaboración del documento coincide con el período de gestión de la Dirección de Institutos a manos de un conocido "maestro de patio" de la "vieja escuela". Este refleja el "deber ser ideal" de un maestro de patio, que en la práctica diaria sufrirá ajustes y adaptaciones. No obstante, renunciando al análisis etnográfico y a fines de abordar el nivel de análisis propuesto para este capítulo vía técnica documental (Valles, 2000), el mismo resulta un insumo analítico de suma pertinencia y capacidad explicativa.

resguarda también sus derechos". Estipula la necesidad de comunicar el reglamento interno, la revisación medica y la entrega de vestimenta y ropa de cama.

Sobre los *"procedimientos de contención y seguridad"*, los Cap. 2 y 3 establecen los usos de los libros de novedades (art. 5), de visitas (art. 6), prohibición de entrar con armas (art. 7), la guardia perimetral policial (art. 8), control de llaves y puertas (art. 9), puertas y seguridad (art. 10), control de herramientas (art. 11), control de elementos de cocina (art. 12), control de elementos de lavandería y ropería (art. 13), suministro de medicación (art. 14), revisión de ingreso o salida (art. 15), revisión de áreas y dependencias (art. 16), inspección por turnos (art. 17), inspección de rejas, cerraduras y alambrado (art. 18), planes de emergencia (art. 19) y regímenes de visita (art. 20).

En la mayor parte de los articulados se establece un riguroso y sistemático procedimiento burocrático de registro escrito sobre los movimientos y novedades de todo aquello que acontece respecto de cada joven (identificación de las visitas, fechas, vínculo, duración, autolesiones, marcas, transformaciones en el cuerpo, etc.), estipulando la necesidad de asentar toda novedad y acción por escrito, lo cual produce un corpus de información y control burocrático exhaustivo. Se detalla la existencia, utilización y funciones de una amplia cantidad de soportes burocráticos administrativos para asentar todo tipo de movimiento, novedad y registro. A lo largo del documento se detallan 6 tipos de *"libros"*: de visita, autoridades, guardia, enfermería, requisa y personal.

Asimismo, varios de los articulados estipulan el exhaustivo conteo y relevamiento de insumos (inventario de cubiertos y prendas, chequeo de ingesta de medicamentos, etc.), controlando que no sean apropiados por los jóvenes. No obstante, es de especial interés detenerse en algunos artículos, en especial aquellos que regulan la circulación y el control de la espacialidad:

"El control de las llaves y puertas de un establecimiento cerrado es un factor de vital importancia para la seguridad del mismo (...) A cualquier hora del día o de la noche, el sistema de control debe indicar donde se encuentra cada llave y en poder de quien se halla" (Art.9)

"Todas las puertas y rejas deben permanecer siempre cerradas, aunque el lapso que permanezca abierta sea breve. Cuando un Asistente de Minoridad se dirige hacia el sector delantero con un menor deberá previamente anunciarse ante el control para que sepa de la necesidad y éste se cerciore de que permanezcan cerradas las puertas hacia el exterior u otros sectores que no se permita el ingreso a menores" (Art. 10).

Los articulados asumen como imperativo del control la maximización de las medidas de restricción y cercenamiento espacial en pos de evitar las fugas. El lugar central que tendrá la prevención de las evasiones o fugas se destaca a lo largo del documento.

Respecto de la inhibición a situaciones que posibiliten que los jóvenes dispongan de objetos no permitidos (que a criterio de las autoridad son prácticamente todos los objetos posibles a excepción de cartulinas y papelitos de manualidades durante el día) el articulado expresa que debe revisarse: *"A la entrada y salida de cualquier tipo de prenda de dichas áreas se deberán revisar cuidadosamente por parte de personal de la guardia de Asistentes de Minoridad a fin de controlar que dentro de las mismas no se entreguen elementos extraños a los menores"* (art.13). Así, el control del espacio y los objetos resulta el eje central de la "gobernabilidad intramuros" diseñada en el documento. Todo desplazamiento que exceda los límites de la celda será controlado: *"Todo menor que ingrese o salga el establecimiento o de un área a otra deberá ser sometido a revisación. Dicho procedimiento quedará asentado en el libro de novedades estableciéndose que personal la realiza, horario y novedades al respecto. El examen incluirá el cuerpo del joven, las prendas y elementos con los que ingrese o egrese"* (art. 15).

Además de las requisas sobre los cuerpos, todo el espacio institucional debe ser controlado y vigilado en forma permanente: *"Todos los días se procederá a la revisión detallada de cada área y dependencia en la que se hallen o deambulen jóvenes"* (art. 16) *"Cada una hora como máximo los jefes de turno deberán recorrer las áreas que alojen menores comprobando la normalidad en la situación del establecimiento. Dichas recorridas no deberán ser regulares e incluirán pabellones, habitaciones, comedores, escuela, talleres y gimnasio"* (art.17) *"El personal de mantenimiento deberá realizar constantes revisiones de cerraduras, rejas y alambrados como mínimo una vez por semana quedando las mismas registradas en el libro de guardia correspondiente"* (art.18)

En cuanto a los planes de emergencia, el art. 19 los considera *"parte del adiestramiento del personal"* en tanto las situaciones criticas *"se encuentran intrínsecamente ligadas a la seguridad en sí mismo del establecimiento"*. Las visitas solo podrán ser de 2 mayores por joven y un menor de 12 años, *"los sábados para el pabellón izquierdo y el domingo para el derecho"* (art. 20).

El capítulo 4 ahonda en las situaciones irregulares y de motines, continuando con la lógica de seguridad penitenciaria que tiñe todo el documento. Por ejemplo, advierte la necesidad de mantener una *"vigilancia permanente"* sobre los jóvenes: *"Una observación impropia e inadecuada de las situaciones que acontecen en el establecimiento generan como resultado la producción de motines, riñas, fugas, etc."*. Se estipula que los procedimientos de actuación deben ser parte del *"adiestramiento"* del personal y figurar por escrito. Asimismo, establece los pasos a seguir en

situaciones de conflicto, refiriéndose a *"población"* (termino del sistema penitenciario de adultos) y estipulando la clausura de puertas y accesos. Respecto de los mismos sostiene: *"La evaluación de la importancia del hecho crítico depende de la conducción del establecimiento (...) la formación adecuada y la* ***experiencia*** *son elementos fundamentales que deben contar los agentes mencionados"* (art. 34). Así, la experiencia, conocida en la jerga como "tener patio" es reconocida como la portación de un saber táctico clave para la gobernabilidad intramuros.

El documento continua pautando algunas reglas de procedimiento (no distraerse, no discutir con los menores, focalizar los incidentes) y agrega*: "El elemento fundamental para abordar una situación de alboroto es la* ***sorpresa****. Esta se logra por una acción imprevista, vigorosa y rápida. Ello no implica aplicar la medida en el momento inadecuado,* ***es preferible esperar el momento justo con el objeto de ser contundente****"* (art. 37) con *"aplomo, calma y firmeza"* (art. 38).

Con una curiosa comparación, que replica el mundo de eufemismos y disciplina doméstico-familiar que permea las representaciones y léxicos del sistema minoril, el documento establece la necesidad que el personal conozca el procedimiento como: *"La similitud del conocimiento de los planes puede asociarse al desplazamiento por el interior de nuestra casa a oscuras. En determinadas ocasiones nos desplazamos por nuestro hogar a oscuras sin tropezar y hasta ubicando objetos sin generar desordenes por el conocimiento que tenemos de la misma".*

En el capítulo 5 se avanza sobre las condiciones de los traslados, sin precisar que sea obligatoria la realización del mismo por parte del personal de la Subsecretaría, estipula que *"deberá usarse esposas"* y que *"previamente se debe revisar el funcionamiento de las esposas abriéndolas y cerrándolas dos veces cada vez. Mientras el joven permanezca esposado se deberá revisar el estado de las mismas periódicamente"* (art. 40). En el capítulo 6 se detalla la *"custodia y contención"* de los jóvenes. Con un claro y univoco sentido otorgado a estos términos en clave de control segregativo, incapacitación y dominio absoluto de la economía de la acción de los jóvenes, explica: *"Muchos de los fracasos con respecto a la custodia son el resultado de una vigilancia descuidada e inadecuada. La calidad del control vigilante es la mejor garantía para la prevención de fugas"*.

En cuanto al perfil necesario de los "maestros" estipula:

"El asistente de minoridad trabaja con factores humanos intangibles, trata con personas y su comportamiento, lo que le exige habilidades y conocimientos definidos. Es necesario se halle atento a los cambios emocionales de los jóvenes y ser conocedor de sus propias emociones y sentimientos con respecto a los menores y como se relacionan ellos con estos. El propósito final de la disciplina es obtener cooperación, en lugar de la sumisión inspirada en el temor, a la autoridad

debidamente constituida. Este es un proceso de educación, el cual se encuentra incluido en un programa general de rehabilitación social que el establecimiento persigue" (art. 41).

Además de una concepción pseudo educativa ligada a la pedagogía de la obediencia y cooperación, como fin de la "rehabilitación" y posible a través de una mirada profunda y minuciosa sobre la emotividad de los jóvenes que permita calcular el riesgo de sus potenciales acciones, el documento prosigue en la definición del observador de conductas: *"El asistente de minoridad debe ser observador y analítico, si quiere prevenir peleas, motines, relajamiento de la disciplina"* (art. 42).

Disciplina, obediencia y control permanente se constituyen como triada elemental para las tácticas de gobierno internas. Esta regulación debe ser siempre y claramente emanada desde el personal hacia los jóvenes de modo asimétrico y unidireccional, estipulando claramente quienes "mandan" y quienes "obedecen". Las estrategias para lograrlo deben concentrarse en la reducción al máximo de las posibilidades del joven de disponer de algún margen de maniobra corporal, espacial o sobre objetos imprevistos para el personal, cercenando bajo este objetivo cualquier posibilidad de contingencia, intimidad o singularización. Constreñido al control total y exhaustivo, se lograrán alcanzar los objetivos securitarios, de neutralización y desactivación. Ello es posible a partir de la instrumentación de una *"caja de herramientas simbólicas"* (Ponce, S/F) tal como el aislamiento, la información fragmentada, la regimentación unidireccional del uso del tiempo, el dominio sobre la economía de la acción y sobre la propia disposición del cuerpo, todos ellos "saberes institucionales" que logran resolver la "tensión inmanente" de los "colegios", entre el mandato del castigo y la resocialización.

Así prosigue: *"Los menores que colaboren en tareas de limpieza realizarán dichas actividades en forma individual y en horarios que los otros menores se encuentren en sus* ***habitaciones*** *y siempre con la presencia atenta de un asistente de minoridad"* (art. 42).

La vigilancia y el control exhaustivo de los cuerpos adolescentes debe ser una tarea permanente, parte de un continnum custodial:

"Resulta necesario la constante recorrida de los pabellones en horarios nocturnos sin afectar el sueño de los jóvenes pero sin disminuir la atención a ante cualquier situación extraña en resguardo de la integridad psico-física de los menores o de la organización y seguridad del establecimiento. En caso de tener que ingresar a uno de los dormitorios en ningún caso se concretará con un solo Asistente de Minoridad sino que ello se realizará al menos con un número superior a dos" (art. 43).

Sintetizando las ideas latentes en los articulados, el documento asume que: *"La disciplina del establecimiento se debe basar en la ejecución de un dispositivo positivo hacia la continencia, en lugar de constituir un forzamiento o un sistema del temor"* (art. 45)

En el art. 46 estipula que las sanciones deben ser individuales, salvo en casos *"muy excepcionales"* en las cuales podrán ser colectivas. En el art. 75 (cap. 13) agrega que el pedido de las mismas debe ser remitido a equipo técnico para que permita el descargo del joven, luego de lo cual el Director aplicará o no la misma, que será asentada en el libro de novedades *"para conocimiento del personal"* y además *"deberá integrar al legajo del menor"* aunque dependiendo de su magnitud será o no remitida al tribunal. Estos pasos denotan por un lado un amplio margen de discrecionalidad, en la posibilidad o no de aplicación de sanciones, jugándose el encadenamiento de distintos actores y relaciones de poder desde su pedido hasta su posible (o no) aplicación. Asimismo, resulta muy interesante que en el estricto registro burocrático la sanción queda "asentada" en el legajo del menor y en el libro de novedades, aunque su comunicación al juzgado es una posibilidad, no una obligación, lo cual genera un margen de negociación y maniobra entre los jóvenes y la institución que elude al actor judicial en el gobierno intramuros[295]. En línea con la racionalidad de una custodia y disciplina "positiva" y en dirección a la "pedagogía de la neutralización", el capítulo 7, sobre "la utilización de la fuerza" estipula: *"Los métodos inhumanos e indefensibles se oponen a la disciplina positiva anteriormente planteada, generando resentimientos, falta de cooperación, dificultades en el mantenimiento del control y de la custodia y un desajuste general del establecimiento"* (art. 49). Sobre el uso de la fuerza física sostiene:

"Bajo ningún concepto se aplicarán castigos corporales a los menores internados en el establecimiento. El ***uso de la fuerza no se relaciona conceptualmente con el castigo y solo debe utilizarse para lograr su propósito*** *y en aquellas emergencias que la demanden, y por lo tanto, la justifiquen"* (art. 50. El resaltado es propio)

En el art. 51 se establece que en las *"situaciones críticas"* las *"metodologías y elementos permitidos"* son el uso de agua a presión por parte del Director o Subdirector, los escudos antimotines y *"en el caso que un menor intente agredir o impida el cumplimento de la presente normativa se lo podrá contener físicamente con la fuerza necesaria para que el mismo no se dañe a sí mismo ni a terceros".*

En cuanto a las lesiones que cometen los jóvenes sobre sí mismos, estipula que deben ser comunicadas al Subdirector, solicitar en forma "inmediata" una pormenorizada evaluación por parte de un médico, que deje asentado en el libro de enfermería y en un informe la situación, a la vez que debe remitirse un informe al juzgado a cargo. Si la agresión es entre jóvenes, adiciona al procedimiento la realización de

[295] En las unidades penales de adultos, todos los partes disciplinarios (sanciones) deben ser remitidos obligatoriamente al juzgado a cargo de cada detenido.

la denuncia penal ante el juzgado de turno de La Plata en caso de ser menores de 18 años, o ante la fiscalía en caso de ser mayores de edad.

Es especialmente interesante observar en la "cartografía" del documento, que sobre una extensión total de 84 artículos analizados más arriba, que definen las normas de *"funcionamiento"* de los Centros Cerrados, tal como reza su título, recién en el artículo 80 se define que: *"La educación y capacitación laboral* ***forman parte*** *del abordaje integral que debe brindar el establecimiento".* No obstante, la continuación en la redacción del mismo resulta reveladora: *"Independientemente que el menor se halle sancionado no se lo privará de acceder a la escuela y talleres del instituto,* ***salvo en situaciones excepcionales*** *las cuales podrá decidir las más altas autoridades del establecimiento en prevención de situaciones de graves consecuencia" (art. 80).*

En otras palabras: la educación y capacitación laboral se mencionan en forma residual, como "parte" del abordaje y solo a efectos (como lo señala el último extracto del artículo) de señalar que la "pedagogía de la obediencia, subordinación y neutralización" o tal como lo denomina el documento, la "disciplina positiva" no debe restringir su acceso, salvo situaciones *"excepcionales"*[296].

En resumen, la excepción como significante indefinido permite que un discrecional margen de maniobra para el mantenimiento del "buen gobierno de los cuerpos". Parafraseando al principio de *"disciplina positiva"* y remitiéndonos al análisis del poder que realiza Foucault, es sin dudas una disciplina positiva en tanto produce sujetos neutralizados, anulados y cercenados en la economía de su acción y de la disposición de sus cuerpos, limitando al máximo la soberanía corporal y las posibilidades de subjetivación[297]. Así, se "produce" bajo el *lazo socio-punitivo* del encierro el arrasamiento o mortificación del yo, bajo un esquema de control basado en rutinas de subordinación desactivante para aquellos los adolescentes destinados a constituirse en *sujetos al encierro*.

CONCLUSIONES

[296] Resulta imposible no señalar que, en las diversas visitas a institutos de menores acompañando al Comité contra la Tortura durante en 2009 se ha corroborado que los adolescentes sancionados no son "llevados" a la escuela durante los días que dure la sanción. Si bien el personal de las instituciones niega este hecho en forma sistemática, mi afirmación se basa en el relato de los propios jóvenes y también en el hecho de haber ingresado y permanecido durante estas inspecciones a las celdas de adolescente sancionados, que se encontraban allí durante el horario escolar de un día hábil.

[297] Todo cuerpo expresa una dimensión de lo social. El control corporal constituye una expresión del control social: *"a un control social fuerte corresponde un control corporal igualmente estricto"* (Douglas, 1988: 96)

"Yo pienso que me dormí y esto es una pesadilla"

Estas palabras fueron pronunciadas por un adolescente de 17 años, sentado solo y encorvado sobre un camastro de metal sin colchón y sin ningún otro objeto alrededor, con ropas deshilachadas, atadas con hilos y no concordantes con su talla corporal, sin calzado, teniendo como único sonido ambiente el permanente goteo de agua chorreando por las paredes, que procede sin cesar de un caño denominado "ducha", emplazado justo al lado de la letrina que -a modo de usina metafórica- emana un olor hediondo, en este "baño" sin puerta, contiguo al camastro. La escena se desarrolla bajo la luz tenue y lúgubre de una lamparita colocada encima de la puerta metálica ciega con un pequeño pasaplato a la altura del piso. Esta débil candela apenas alumbra el recinto gris y despojado que se denomina "Habitación", y donde éste adolescente transcurre las prolongadas y asfixiantes 36 horas de engome (encierro en celda) en un instituto de menores de la provincia de Buenos Aires.

(Registro de campo. Visita a Centro de Recepción de Lomas de Zamora junto con el Comité contra la Tortura. Septiembre de 2009)

Un campo jurídico "plagado" de derechos y garantías choca abruptamente con un campo "minoril" de administración de justicia y ejecución del castigo destacado por su distancia respecto del plexo normativo que lo enaltece, desde una mirada puramente doctrinaria.

Antes que la sorpresa o el desosiego, esta tesis intentó indagar y reconstruir sociológicamente la producción de estas normas, su implementación y el funcionamiento del último y más duro eslabón de la cadena punitiva: la privación de libertad.

Esta mediación investigativo-analítica tuvo por objeto desterrar interpretaciones lineales, normativistas o idealistas acerca de la cuestión penal juvenil, apostando a problematizar los discursos y las prácticas de las agencias de control socio-penal, insertas en contextos de exclusión social y reactivación de los principios de defensa social, ejes estructurantes para el gobierno de la excedencia (De Giorgi, 2006).

Al compás del avance de normativas que garantizan derechos, se corresponde el avance en el endurecimiento del sistema penal juvenil y la distensión y volatilización del sistema de promoción y protección de derechos, es decir, de la ex- esfera asistencial.

Así, en el caso de los jóvenes bonaerenses atravesados por el sistema penal se produce una aparente paradoja: a mayor garantía de derechos, mayor tasa de prisionalizacion, hacinamiento en lugares de encierro y rigidización de los plazos, traducido esto en mayor tiempo de permanencia y en regímenes cada vez más duros. Este endurecimiento del sistema penal para los más jóvenes se traduce tanto en el aumento absoluto de la cantidad de jóvenes privados de libertad, como también al interior de este

universo en la reducción de las detenciones en establecimientos semi-abiertos y el simultáneo incremento en los de máxima seguridad. Tal podríamos decir que es una clave de lectura ilustrativa sobre la tendencia del nuevo Fuero de Responsabilización Penal Juvenil. O, tal como sostiene Pitch: *"la prisión purgada de cualquier ilusión reeducativa y orientada directamente a la incapacitación de un núcleo duro residual de ofensores intratables"* (2003: 54).

Retrotrayendo la mirada, los primeros capítulos de esta tesis intentaron dar cuenta de las pujas e intereses que se articularon en un campo de fuerzas y relaciones de poder, que durante varios años disputaron el gobierno sobre los más jóvenes. En este proceso, se logró identificar diferentes alianzas, coyunturas e intereses que en gran medida cuestionan la lectura lineal sobre esta temática, y demuestran que frente al agotamiento del sistema de patronato y su inadecuación para el contexto socioeconómico actual, **el flamante "complejo de derechos" resulta capaz de dar respuesta tanto a las demandas progresistas en el campo del derecho -sin duda por gracia de operaciones de fetichización-, pero también puede responder a las demandas de mayor castigo y neutralización hacia "determinados" jóvenes.**

En su puesta en práctica, estos nuevos modelos jurídicos y de política pública resultan versátiles frente a la necesidad de gobernar determinados sectores tenidos por problemáticos en el marco de la progresiva penalización de las funciones del estado.

La intrincada disputa por la derogación del modelo tutelar sobre menores en la provincia logró separar el tratamiento de las causas de tipo asistencial de las penales, luego de varios años y dirimiendo los más heterogéneos intereses. El efecto que tuvo este tamiz sinceró la necesidad de "gobernar penalmente" a los sujetos juveniles "amenazantes" y librar a su propia suerte a aquellos que requerían intervenciones de tipo asistencial, situación evidenciada por la paupérrima institucionalidad que luego de 3 años exhibe el sistema de promoción y protección de derechos. La contracara de dicha distensión es el reforzamiento, expansión y tecnificación del sistema penal juvenil, que en su amplificación institucional arrastró demandas de mayores lugares de encierro y la escasa reconversión de las prácticas y criterios para la administración de justicia.

De acuerdo a De Giorgi, el control social se manifiesta como *"el proceso histórico de construcción de la relación entre poder y desviación"*. Sobre determinados sujetos adolescentes, la justicia define su condición delincuencial en el uso generalizado de la prorrogación de las prisiones preventivas, que homologando los peores vicios del sistema penal de adultos, resultan ser la condición procesal que

"ocupa" la abrumadora mayoría de las plazas de encierro, a la par que se demanda la construcción de más instituciones. Quizás éste sea uno de los principales vasos comunicantes con el sistema penal de adultos, umbral lindante con el "minoril" en la talla de trayectorias sociales desviadas, propia de los sistemas de control social duro.

En cuanto a la lógica de gobierno intramuros, la "pedagogía de la neutralización" resulta la técnica de gobierno hegemónica, tensionando los principios de responsabilizacion de los sujetos que articula la normativa y confiriéndole un perfil pseudo pedagógico, que en los dispositivos de encierro se resignifica como una "disciplina positiva" de subordinación y desactivación de los *sujetos al encierro*.

Para terminar, resulta menester señalar que estas breves conclusiones solo intentan dar cuenta de las principales ideas y emergentes producidos en el marco de la investigación que dio sustento a esta tesis. Las reflexiones y conclusiones que en extenso pueden aportar mayor detalle a dichos emergentes han sido planteadas en cado uno de los capítulos, procurando establecer un diálogo permanente entre el material empírico y el marco teórico, con la intención de establecer una ingeniería narrativa donde las conclusiones resulten un elemento bisagra a lo largo del texto. En este punto se da por cerrado el proceso de análisis planteado para esta tesis, a la vez que se propone tomar como base los resultados de esta investigación para desarrollar la tesis de doctorado, donde se espera indagar y profundizar en los dispositivos de privación de libertad, tanto en el campo de la administración de justicia como de los lugares de encierro. Este proyecto -que comienza en simultáneo a la finalización de esta tesis- no abandona sin embargo la pregunta latente que ha atravesado este trabajo, acerca del *sentido de la pena*, ya despojada de su ficción reformadora y reorientando en consecuencia la mirada analítica hacia herramientas conceptuales y empíricas de una *sociología del castigo*, su despliegue histórico y contextual específico. En la introducción, se ponía de manifiesto que renunciábamos a preguntar "qué es lo que hay que hacer" con los adolescentes infractores (o presuntos), sino que desplazábamos la pregunta -en un giro impulsado por los conceptos-herramientas elegidos- hacia un problema de investigación orientado a develar "qué es lo que hacen" las agencias de control social con los adolescentes atrapados por las mallas del sistema penal. Esperamos haber contribuido -al menos en parte- a la producción de conocimiento crítico que pueda brindar señales en esta dirección, y/o a plantear nuevos interrogantes y desafíos para la investigación en ciencias sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, P. (1998) *Notes on the difficulty of studying the State, Journal of Historical Sociology 1*

Althusser, L. (1974) *El mito de la separación de los poderes*, en "Montesquieu: la política y la historia", Ed. Ariel, Barcelona.

Abramovich, V. (1992) *Todos los jueces son crustáceos,* en "Revista No Hay Derecho", Año III, N°8

Agamben, G. (2002) *Homo Sacer II. Primera parte. Estado de excepción*, Ed. Nacional, Madrid.

Albrecht, P. (1990) *El derecho penal de menores,* Ed. P.P.U., Barcelona

Anitúa, G. (2005) *Historia de los pensamientos criminológicos*, Ed. Del Puerto, Bs. As.

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-dez.

Axat, J. (2009) *La vida de los pibes infames*, disponible en: http://www.perio.unlp.edu.ar - Consultado el 10/12/09

Azcarate, J. y Guemureman, S. (2006) *Organismos técnicos administrativos del derogado Patronato: un panorama cuantitativo de la situación de personas menores de edad privadas de libertad por la comisión o presunta comisión de delitos*, en "Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia, Derecho de Familia, nro. 34", Ed. Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Bs. As.

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.

Baudrillard, J. (2000) *Pantalla total*, Ed. Anagrama, Barcelona.

Bauman, Z. (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Ed. Paidós, Bs. As.

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 Mendez, E. (comp.) "Adolescentes y responsabilidad penal", Ed. Ad Hoc, Bs. As.

Beloff, M. (2002), *La adecuación del Derecho interno a los artículos 37 y 40 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: lineamientos para la construcción de un sistema de responsabilidad penal juvenil,* en Weinberg, Inés (dir.) "Convención sobre los derechos del Niño", Ed. Rubinzal Culzoni, 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. LexisNexis-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, M. (2008) *Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía,* presentación en el IV Séminaire "Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques", organizado por el Centre d' Ètudes sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec, 25/11/2005

Benjamin, W. (1991) *Para una crítica de la violencia*, en "Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones", Ed. Taurus, Madrid.

Bergalli, R. (1997) *La caída de los mitos (Algunos datos para ilustrar la relación entre post-Modernidad y secuestros institucionales). Apuntes para la discusión*, en "Secuestros Institucionales y Derechos Humanos", Ed. Ma. Jesús Bosch, Barcelona

Bergalli, Roberto (2005) *Relaciones entre control social y globalización: Fordismo y disciplina. Post-fordismo y control punitivo*, en "Revista Sociologías", Año 7, N°13, Porto Alegre

Bianco C. y Orler J. (2009) *Problemas menores. ¿Cómo contribuir a la restitución de niños, niñas y jóvenes en situación de calle en la ciudad de La Plata?,* ponencia presentada en el X Congreso de Sociología Jurídica, Córdoba, Noviembre.

Boaventura Delgado (2000) *Historia de la Infancia*, Ed. Ariel, Barcelona

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *Respuestas: por una antropología reflexiva*, Ed. Grijalbo, México.

Bourdieu, P. (1996) *Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático*, en "Sociedad", Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Bourdieu, P. (2000) *La fuerza del derecho, Elementos para una sociología del campo jurídico,* en García Inda (comp.) "Poder, derecho y clases sociales", Ed. Palimpesto, Bilbao

Bustelo, E. (2007) *El recreo de la infancia: argumentos para otro comienzo,* Ed. S.XXI, Bs. As.

Caldeira, T. (2007) *Ciudad de Muros*, Ed. Gedisa, Bs. As.

Camou A. y Mateo S. (2007) *¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)*, en "Cuestiones de Sociología", Universidad Nacional de La Plata, N°2, ISSN 1688-1584.

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.

Chavanneau, S. (2008) *Comentario a la ley 12.607 de protección integral de los derechos del niño y del joven de la provincia de Buenos Aires*, en Beloff, M. (comp.) *"La protección a la infancia como derecho público provincial"*, Ed. Ad Hoc, Bs. As.

Christie, N. (1989) *Las imágenes del hombre en el derecho penal moderno*, en AAVV "Abolicionismo penal", Ed. Ediar, Bs. As.

Cillero Bruñol, M. (2000), *Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva*, en "Revista Justicia y derechos del niño" N°3, UNICEF, Fondo de las NU para la Infancia, Bs. As.

Clifford J. (1991) *Retóricas de la antropología*, Jucar Universidad, Barcelona

Coffey, A. y P. Atkinson (2003) *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*, Universidad Nacional de Antioquia, Colombia

Cohen, S. (1988) *Visiones del Control Social*, PPU, Barcelona

Correas, O. (1997) *El discurso de los derechos humanos*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", UNAM, N°89, México

Cortez, J. (2007) *Los adolescentes y la ley. Entre el derecho a tener derechos y el derecho a ser penalizado*, Santiago de Chile, mimeo

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

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.

De Marinis, P. (2004) *In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial*, en Muñagorri I. y Pegoraro J. (coords.) "La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados", publicación del Instituto Internacional de Sociología de Oñati.

De Mause, L. (1973) *Historia de la infancia*, Ed. Alianza, Madrid

Donzelot, J. (1979) *La policía de las familias*, Ed. Pre-textos, Madrid

Douglas, M. (1988) *Símbolos Naturales. Exploraciones en Cosmología*, Ed. Alianza, Madrid

Douglas, M. (1996) *Cómo piensan las instituciones*, Ed. Alianza, España

Dubaniewicz, A. (2006) *La internación de menores como privación de libertad - Circuito asistencial y penal*, Ed. Dunken, Bs. As.

Durkheim (2002) *La Educación moral*, Ed. Morata, Madrid

Feeley, M. y Simon, J. (1995) *La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones*, en "Delito y Sociedad", N°6-7, Ed. La Colmena, Bs. As.

Ferrajoli, L. (1995) *Derecho y Razón*, Ed. Trotta, Madrid

Fonseca, C. y Cardarello A. (1999) *Derechos de los más y menos humanos*, em "Horizontes Antropológicos", Año 5, N°10, Mayo.

Foucault, M. (1982) *El sujeto y el poder*, disponible en: http://www.philosophia.cl/ - Consultado el 10/11/09

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 Ferrando, M. (1996) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Ed. Alianza, Madrid

García Méndez, E. (1991) *Prehistoria e historia del control sociopenal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina*, en García Méndez E. y Bianchi C. (comps.), "Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos". Ed. UNICRI-Galerna, Bs. As.

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 Roca, J. (2000) *Del principio de la división de poderes*, en "Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)", N° 108, Abril-Junio.

Garland, D. (2005) *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Ed. Gedisa, Barcelona

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

Gimenez Salinas Colomer, E. (1992) *La Justicia de Menores en el Siglo XX: una gran incógnita*, en "Un Derecho Penal del Menor", Ed. Jurídica Conosur, Santiago

Glasser, B. y Straus, A. (1967) *The Discovery of grounded Theory: Strategies for qualitative research*, New York

Goffman, E. (1989) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Ed. Amorrortu, Bs. As.

Goffman, E. (1998) Internados, Ed. Amorrotu, Bs. As.

Gómez da Costa, A. (1999) *Pedagogía y Justicia*, en García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.) "Infancia Ley y Democracia" Ed. De Palma, Bogotá-Bs. As.

Gordillo, G. (2006) *Fetichismos de la ciudadanía*, en "En el Gran Chaco. Antropologías e historias", Ed. Prometeo, Bs. As.

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. (2002) *La preocupación por la "buena" información: otra forma de militancia por la reducción de la discrecionalidad hacia la infancia*, disponible en: www.observatoriojovenes.com.ar - Consultado el 06/09/08.

Guemureman, S. (2004a) *Acuerdo de Cooperación UNICEF-Oficina de Argentina - Instituto Gino Germani Anexo1: Proyecto A: Sistema de producción de información para el monitoreo de adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal en Argentina*, mimeo.

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", Nº 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 - Consultado el 06/09/08.

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 Gugliotta A. (1997) *Relevamiento sobre el estado del arte de la información y de las fuentes de datos en relación a diferentes problemáticas infanto-juveniles*, Documento para UNICEF - Oficina de Argentina, mimeo.

Guemureman S. y Azacarte J. (2005a) *Informe sobre la cuestión legislativa en la Provincia de Buenos Aires*, en: http://www.observatoriojovenes.com.ar - Consultado el 06/09/08.

Guemureman S. y Azcárate J. (2005b) *Población Alojada en Institutos de Seguridad y Asistenciales. Una Mirada Necesaria. Informe de situación correspondiente al año 2004* en: http://www.observatoriojovenes.com.ar - Consultado el 06/09/08

Gutierrez, P. (2007) *Sobre el fuero de la responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires*, disponible en: www.eldial.com - Consultado el 10/9/09

Habermas, J. (1987) *La Acción Comunicativa*, Tomo I, Editorial Taurus, Madrid.

Hacking, I. (1996) *Introducción: La racionalidad*, en "Representar e intervenir", Ed. Paidós, México

Kant de Lima, R. (2005) *Policía, justicia y sociedad en el Brasil: un abordaje comparativo de los modelos de administración de conflictos en el espacio público*, en Tiscornia, S. y Pita, M. (ed.) "Derechos Humanos, tribunales y policía en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica". Facultad Filosofía y Letras (ICA) UBA / Antropofagia, Bs. As.

Kornblit, A. (2004) *Metodologías cualitativas en ciencias sociales, Modelos y procedimientos de análisis*, Ed. Biblos, Bs. As.

Larrandart, L. (1991) *Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia*, en García Méndez, E. (comp.) "Ser niño en América Latina: de las necesidades a los derechos", UNICEF, Bs. As.

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

Magistris, G.; Ortiz Luna, F. y Reinoso, V. (2009) *Derechos Humanos de los más jóvenes. Entre discursos y prácticas*, en "Revista Margen", Nº54, Junio.

Medici, A. (2009) *Aportes de Foucault a la crítica jurídica. Derecho, normalización, interpretación*, en "Revista Derecho y Ciencias Sociales", FCJyS, UNLP, Abril.

Melossi, D. (1992) *La gaceta de la moralidad: el castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social*, en "Revista Delito y Sociedad", Año 1, N°1. Bs. As.

Miguez, D. (2003) *El Estado como Palimpsesto. Control Social, Anomia y Particularismo en el Sistema Penal de Menores de la Provincia de Buenos Aires, una aproximación etnográfica*, en "Heridas Urbanas", Islas A. y Miguez, D. (comps.) Ed. FLACSO, Bs. As.

Moreira, M. (2001) *Antropología del control social. Una exploración sobre la percepción defectuosa del sistema penal*, Ed. Antropofagia, Bs. As.

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

Pavarini, M. (1983) *Control y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Ed. S. XXI, México

Pegoraro, Juan (2000) *Violencia delictiva, inseguridad urbana: la construcción social de la inseguridad ciudadana*, en "Revista Nueva Sociedad", v. 167, N°1.

Piaget (1984) *El Criterio Moral en el niño*, Ed. Martínez Roca, España

Pitch, T. (2003) *Responsabilidades limitadas. Actores, Conflictos y Justicia Penal*, Ed. Ad-Hoc, Bs. As.

Platt, A. (2001) *Los "salvadores del niño" o la invención de la delincuencia*, Ed. S.XXI, México

Pratt, J. (2006) *Castigo y Civilización: una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*, Gedisa, Barcelona.

Ponce, G. (S/F) *Los hijos invisibles del Estado: consecuencias en la vida adulta de la tutela estatal*, mimeo

Resta, E. (2008) *La infancia herida*, Ed, Ah Hoc, Bs. As.

Pastorini, A. (1997) *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista"*, en "Servico Social & Sociedade", Nº 53, Sao Pablo.

Salvia, A., Chavez Molina, E. (2007) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.

Sautu, R. y Wainerman, C. (1997) *La trastienda de la investigación*, Ed. de Belgrano, Bs. As.

Soneira, A. (2007) *La Teoría Fundamentada (Grounded Theory): 40 años después*, V Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Bs. As.

Sozzo, M. (2005) *Policía, violencia, democracia. Nota genealógica*, en Sozzo, M. (comp) "Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé

Spivak, G. (1985) *¿Puede el subalterno hablar?* en "Revista Orbis Tertius", Año 6, Nº 6

Strauss, A. y Corbin J. (1998) *Basics of Qualitative Research,* Sage Publications, Londres

Supiot, A. (2007) *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Ed. S.XXI, Bs. As.

Taussig (1996) *Maleficium. El Estado como fetiche*, en "Un gigante en convulciones. EL mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente", Ed. Gedisa, Barcelona

Tiscornia, S. (2004) *Estudios de antropología jurídica. Burocracias y violencia*, Ed. Antropofagia, Bs. As.

Tilly, Ch. (2000) *La desigualdad persistente*, Ed. Manantial, Bs. As.

Tiscornia, S. (2007) *Sobre el honor, el "estado jurídico" y el derecho a ser "Señora". El caso de las Damas de la calle Florida (1948-1957)*, en Besse, J. y Kawabata, A. (comp.) "Grafías del ´55. Otros repartos entre recuerdo y olvido", Ed. de la UNLa, Serie Políticas de Memoria, Bs. As.

Uriarte, C. (2000) *Delincuencia Juvenil y Derechos Humanos*, en "Justicia y Derechos del Niño", UNICEF, Santiago de Chile, N°2, Noviembre

Van der Maat, B. (2009) *La visión de los niños y jóvenes en conflicto con la ley*, en Liebel, M. y Martínez Muñoz, M. (coords.) "Infancia y Derechos Humanos", IFEJANT, Perú

Valles, M. (2000) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Ed. Síntesis, Madrid

Vargas-Mendoza, J. E. (2006) *Teoría de la Acción Comunicativa: Jurgen Habermas*, Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C., México, en http://www.conductitlan.net/jurgen_habermas.ppt - Consultado 10/01/10

Vasilachis de Gialdino, I. (2007) *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Ed. Gedisa, Barcelona

Villaverde, M. (2007) *Actualidad en derecho de familia*, en http://www.villaverde.com.ar - Consultado: 24/7/08

Villaverde, M. (2008) *Nuevo derecho de la infancia y la adolescencia en la Provincia de Buenos Aires. Parte I., Claves de interpretación de la reforma*, en http://www.villaverde.com.ar - Consultado: 24/7/08

Villegas, P. (2005) *Más allá de las movidas legislativas… la corporación judicial y sus prácticas. El mejor reaseguro de que nada cambie*, en Guemureman (comp.) "Érase una vez… un tribunal de menores. Observatorio de demandas y respuestas en los tribunales de menores de la provincia de Buenos Aires", Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA, Bs. As.

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", Nº23, Mayo

Vitale, G. (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", Nº48, Marzo

Vitale, G. y Avalos, C. (2007) *Jaque mate, supremo corte al proceso (tutelar) penal de menores. Análisis sobre la incorporación del Ministerio Publico Fiscal*, disponible en: www.eldial.com - Consultado el 10/9/09

Vitale, G. y Avalos, C. (2008) *Entre suspensiones y prorrogas. El sinuoso camino hacia el estado de derecho en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires*, disponible en: www.eldial.com - Consultado el 10/9/09

Wacquant, L. (2000) *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Bs. As.

Young, J. (2003) *La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia e n la modernidad tardía*, Ed. Marcial Pons, España.

Zapiola, M. (2008) La Ley de Patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y "minoridad", ponencia presentada en "Jornadas de Historia de la infancia en Argentina, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas. UNGS, Los Polvorines, 18 de noviembre.

OTRAS FUENTES

AAVV (2009) *Revista "AQUÍ ESTAMOS"* Publicación digital mensual - Marzo 2009 - Año I N°2, disponible en http://uv5658.us13.toservers.com/ae2/arba.htm - Consultada el 20/3/09

Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia (2007) Informe para la AUDIENCIA DEL 127º PERÍODO DE SESIONES DE LA CIDH "Situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Argentina", Martes 06 de marzo de 2007

CELS -Centro de Estudios Legales y Sociales- (2003) *Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires*, UBA-CELS-UNICEF, Bs. As.

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

Kopkoroff, M. (2006) Revista Ñ, 21/01/06

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

Glosario:

PBA: Provincia de Buenos Aires
NNyA: Niños, niñas y adolescentes
SCJBA: Suprema corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH: Comité Interamericano de Derechos Humanos

ANEXO

Anexo Capítulo 2

El proceso: Breve cronología de los hechos

El 28 de Diciembre del año 2000, la legislatura bonaerense sanciona por unanimidad la Ley 12.607 de "Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven", que dos meses después será suspendida por una medida cautelar interpuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCJBA) en base al recurso de inconstitucionalidad que presentara el entonces Procurador de la Suprema Corte. De tal modo, luego de unos pocos días de derogada, se restablece la vigencia el Decreto-ley provincial de Patronato de Menores (Decreto 10.067/83), fiel representante del modelo tutelar basado en la "situación irregular" y la "carencia moral o material".

Transcurridos dos años desde la aplicación de dicha medida cautelar sobre la flamante ley de infancia, el 14 de Mayo de 2003, la SCBA resuelve la cuestión de fondo (acerca del pedido de inconstitucionalidad), declarando la constitucionalidad dicha ley, y por tanto habilita su aplicación en el ámbito de la provincia. No obstante, 13 días después, el 27 de Mayo de 2003, la legislatura bonaerense (aquella que, con varios de 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 por considerar que no estaban dadas las condiciones para la compleja implementación que suponía este cambio normativo e institucional. Por ello, a través de la sanción de la ley 13.064 se suspende por 180 días la aplicación de la 12.607, lo cual conlleva, una vez más, al mantenimiento del decreto-ley de Patronato de Menores. Transcurrido el plazo de suspensión estipulado en la ley 13.064, la legislatura vuelve a sancionar otra ley, la 13.162 del 08 de Enero de 2004, que prorroga por otros 90 días la suspensión de la Ley 12.607.

El 29 de Diciembre de 2004, cuatro años después de la sanción de la 12.607, la legislatura bonaerense, sin motivos manifiestos que denoten la inviabilidad de la ley aprobada en el año 2000, sanciona una nueva ley en materia de infancia, que deroga al Patronato y a la ley antes aprobada por dicha cámara, es decir, la 12.607. Así nace la ley 13.298 "Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños", que, como su antecesora, avanza en la des-judicialización de las problemáticas de niños y

niñas de índole social-asistencial, para transferir la atención primaria de dichas problemáticas fundamentalmente a las familias, los organismos técnicos administrativos y las organizaciones de la sociedad civil, bajo un esquema de "co-responsabilidad". En su artículo 1 establece que la Ley tiene por objeto: *"la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente, y demás Leyes que en su consecuencia se dicten*".

No obstante, transcurrido un mes de la sanción de la Ley 13.298, y luego de un día de su entrada en vigencia, el 07 de Febrero de 2005 la Dra. Falbo, Procuradora General de la SCBA presenta un nuevo pedido de suspensión (aplicación de medida cautelar) como anticipo de una futura presentación para pedir la inconstitucionalidad de la ley, exposición que finalmente nunca sería presentada. Pocos días después, el 11 de Febrero de 2005, el Poder Ejecutivo apela esta medida con un recurso de reposición, el cual es contestado el 16 de Marzo de 2005 por la SCBA, que decide sostener la suspensión de la Ley 13.298 (Res. 6) y llamar a una Audiencia Pública entre las partes, que nunca fue celebrada.

Mientras que la ley 13.298 se encontraba suspendida por la medida cautelar de la SCBA, el Poder Ejecutivo provincial, en paralelo, comienza a reglamentar la norma como forma de corregir las deficiencias técnicas de la normativa que señalaba la presentación de la procuración. En esta "impronta reglamentista" del Poder Ejecutivo, el 07 de Marzo de 2005 se promulga el Decreto 300/05, que coloca al Ministerio de Desarrollo Humano (actual Ministerio de Desarrollo Social) como autoridad de aplicación en materia de infancia, bajo la ley 13.298, por entonces suspendida. Para fines del 2006, específicamente el 28 de Diciembre, se sanciona la ley provincial 13.634 (estipulando su entrada en vigencia para el 1/12/07), que resulta complementaria de la 13.298, deroga el patronato (ley provincial 10.067), elimina los Tribunales de Menores y modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial y la del Ministerio Público (dando respuesta en alguna medida a las objeciones antepuestas por el Poder Judicial acerca de la inconstitucionalidad de la norma y de la falta de reglamentación específica). Dicha ley crea el Fuero de Familia y el Fuero Penal Juvenil, avanzando en la separación de causas sociales-asistenciales y penales. Estos fueros 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. Es de vital importancia en términos contextuales señalar que el 28 de Septiembre de 2005, el Congreso Nacional aprueba la Ley 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" que marca un punto ineludible para el

avance de la legislaciones provinciales en materia de infancia. Mientras, la ley provincial de infancia acorde a la Protección Integral aún se hallaba suspendida. Sin embargo, a dos meses de la sanción de la ley nacional de infancia, y probablemente con el impulso contextual que ésta significó para el avance de las legislaciones provinciales en el marco de la CDN[298]; el 14 de Febrero de 2007 y luego de dos años de suspensión, la SCBA emite acordadas reconociendo la constitucionalidad de la Ley 13.298, emitiendo el 28 de Febrero de 2007 la Resolución 55 que levanta la medida cautelar que pesara sobre la ley 13.298 y *"declara extinguida la controversia por abstracta"*. No obstante, una semana después, el 08 de Marzo de 2007, la Procuración General de la Suprema Corte presenta un nuevo recurso de revocatoria *in extremis* a la Res. 55, argumentando que se conformaba un vacío legal para los procedimientos penales y los órganos en el período de transición, que no estaban creados ni planificados por parte del poder ejecutivo. Diez días después, el 18 de Abril de 2007, por primera luego de los dos pedidos anteriores (que fueron aceptados por el máximo tribunal) la SCBA rechaza el pedido de la Procuradora dando fin a la Ley de Patronato de la Provincia de Buenos Aires, y poniendo en vigencia la ley 13.298, luego de este largo y sinuoso camino de controversias político-institucionales. La implementación de dicha normativa, no obstante, no se desarrollaría exenta de problemas y nuevas controversias.

A continuación se presenta una representación gráfica de dicha cronología, a través de dos esquemas síntesis y 3 esquemas detallados.

[298] En este punto es fundamental señalar que la Nación no fue pionera en el avance legislativo sobre cuestiones de infancia en el marco de la CDN. Antes que la nación, otras localidades han celebrado legislaciones propias según lo estipulado en el Art. 4 de la CDN, como Mendoza en 1995, Chubut en 1997, Ciudad de Buenos Aires en 1998 y Neuquén y Salta en 1999, entre las principales (Al respecto ver Boloff, 2007). No obstante, la Ley 26.061 tiene importancia en el avance de la implementación política y simbólica de los Derechos del Niño en Argentina.

Grafico 2 - SINTESIS del Proceso de Reforma legal

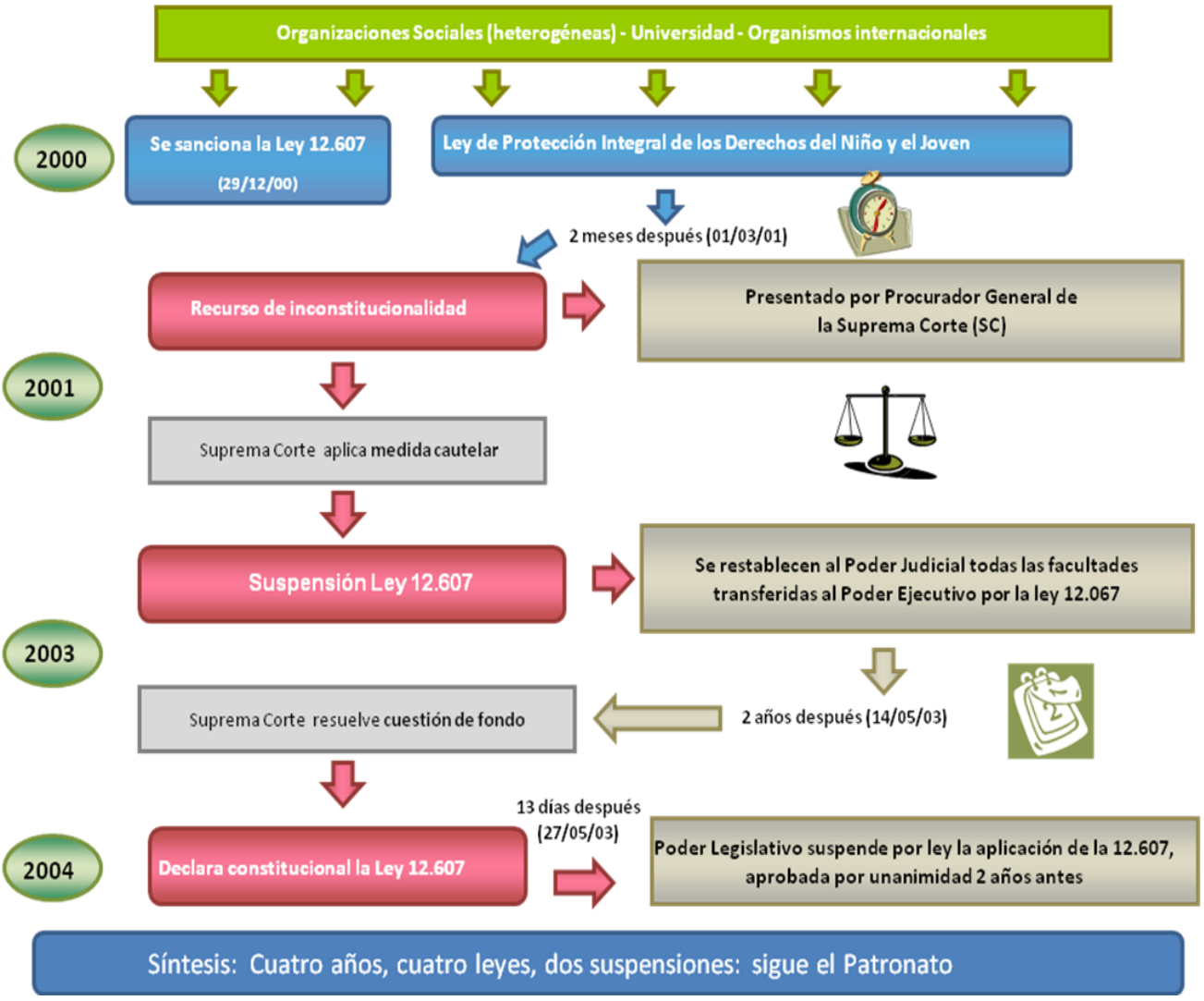


Grafico 3 - SINTESIS del Proceso de Reforma legal

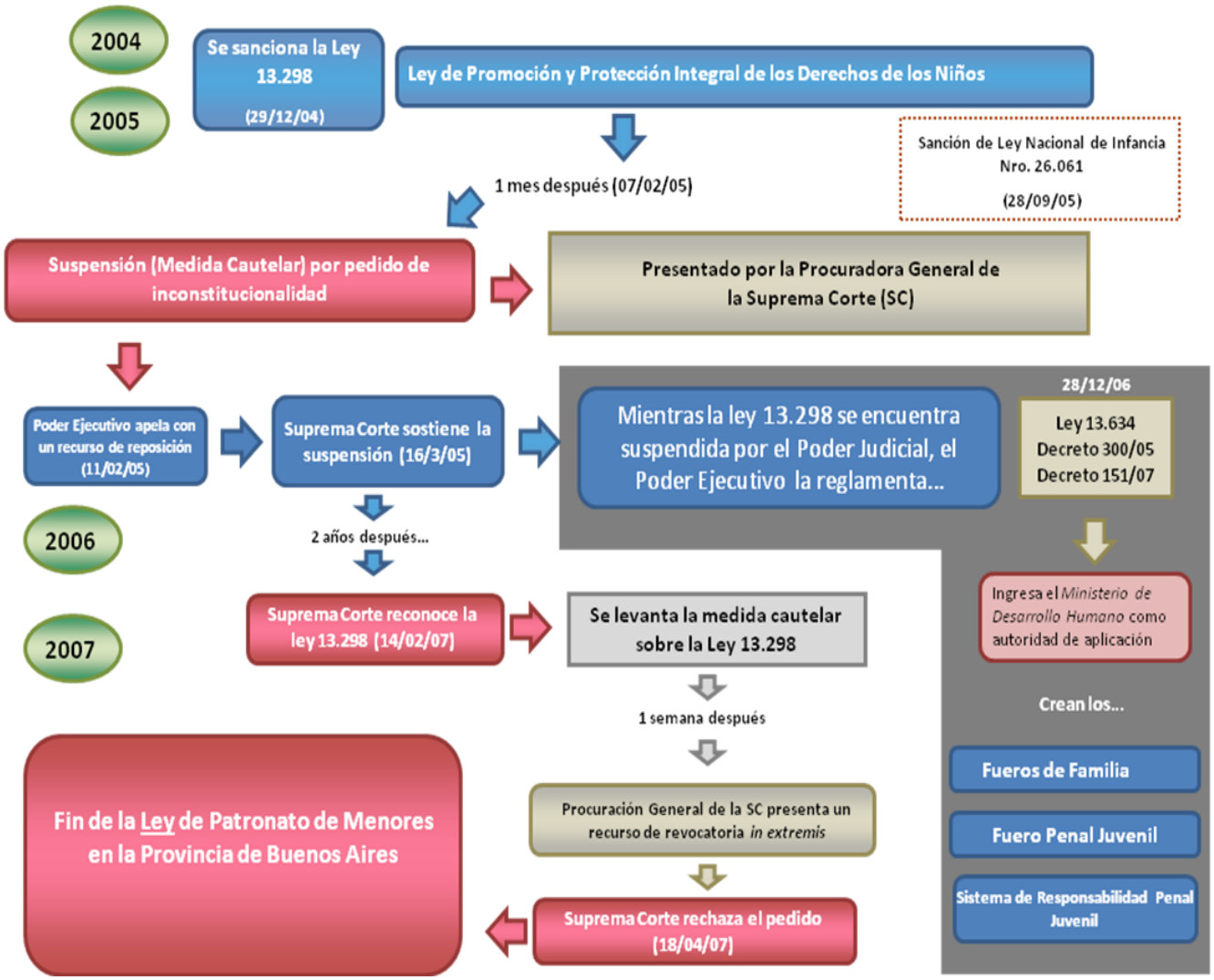


Grafico 4 - DETALLE del Proceso de Reforma legal

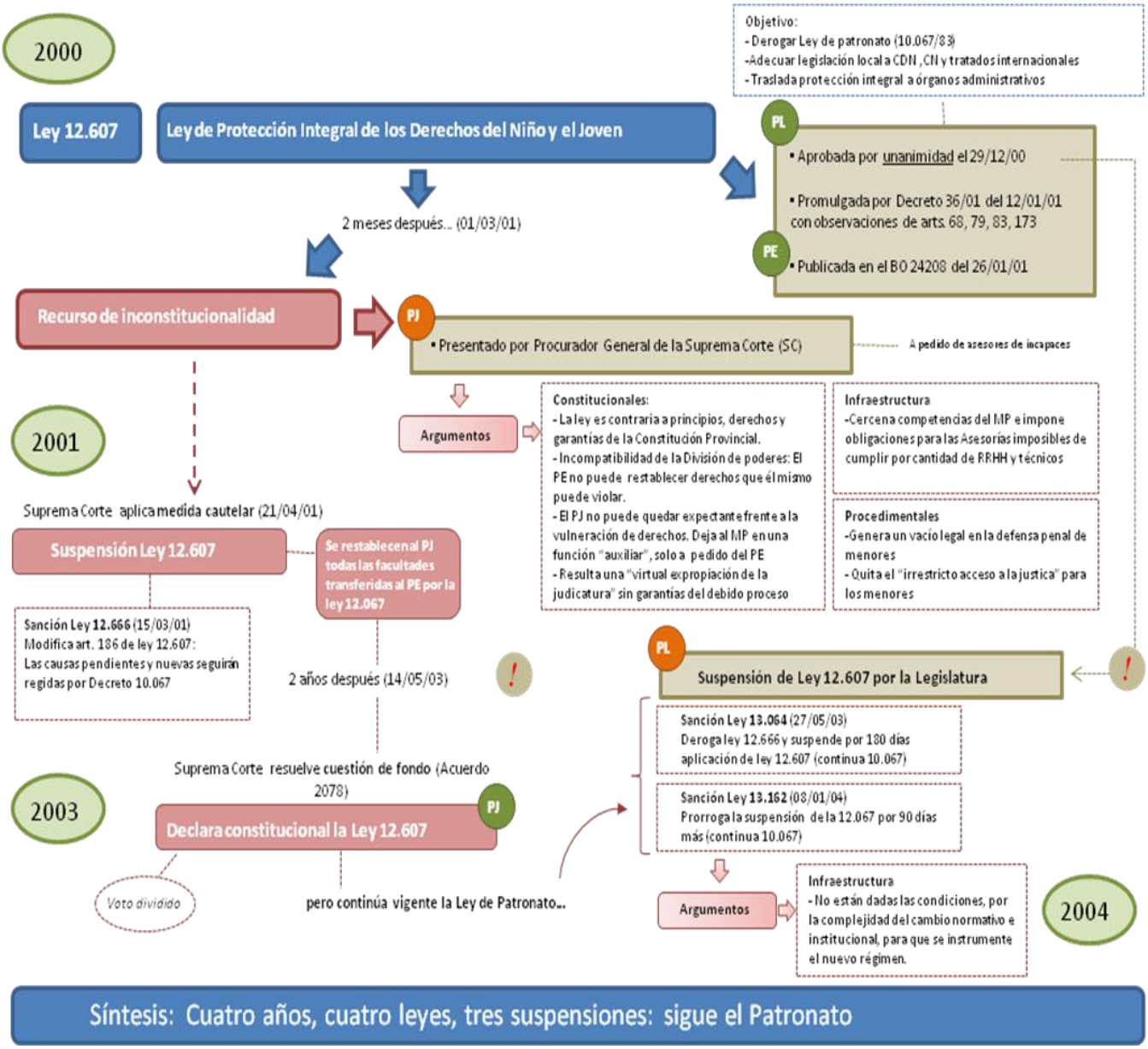


Grafico 5 - DETALLE del Proceso de Reforma legal

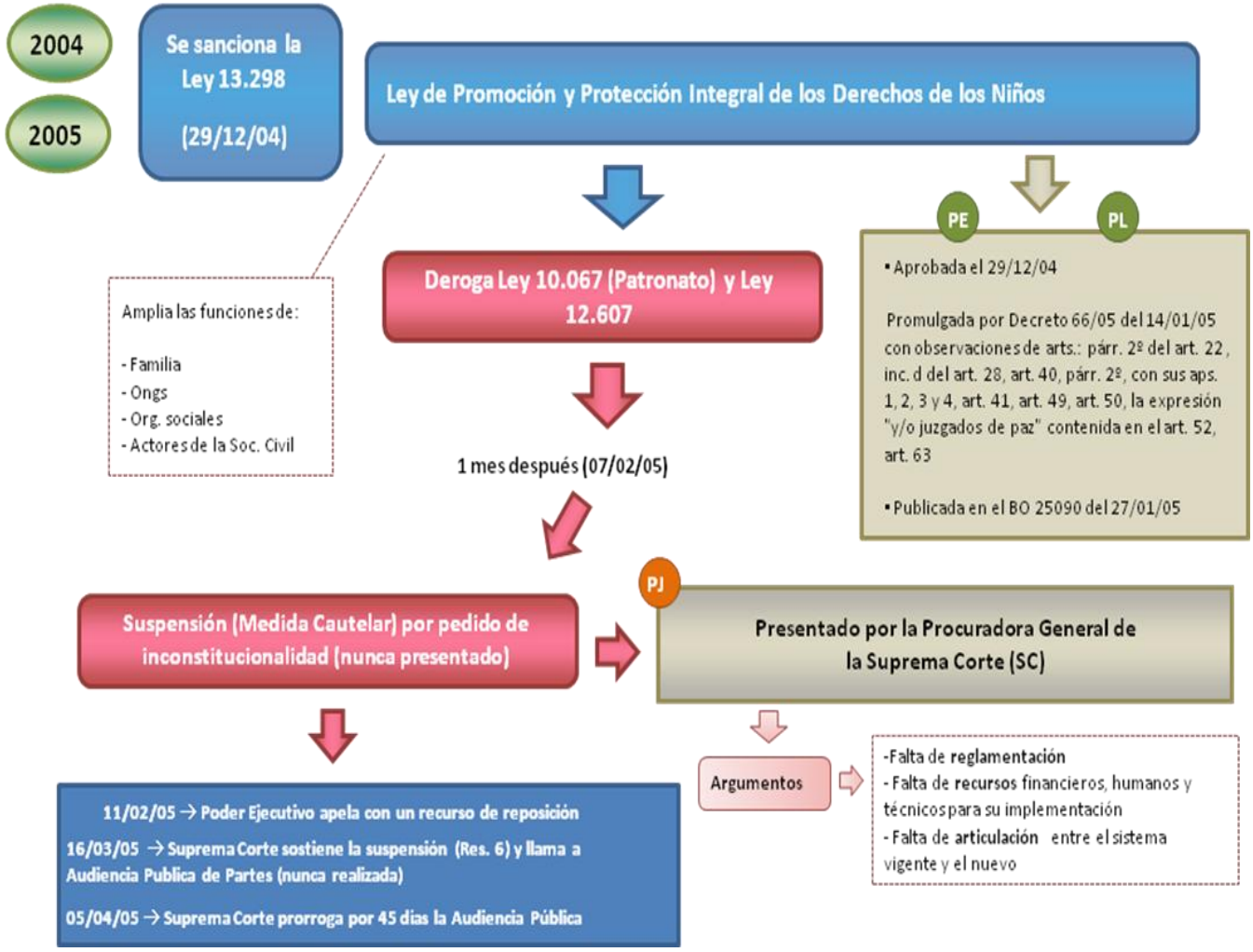
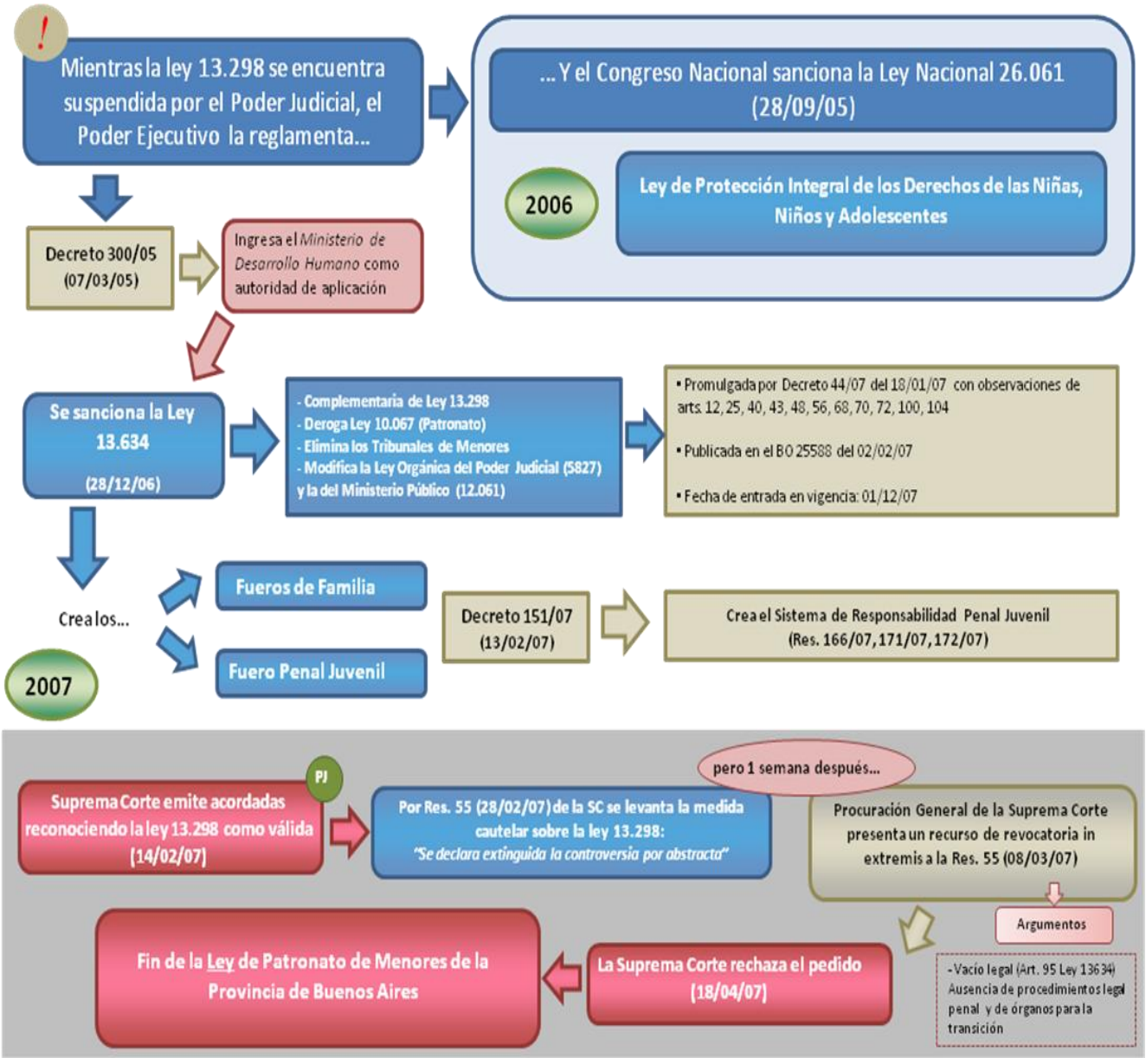
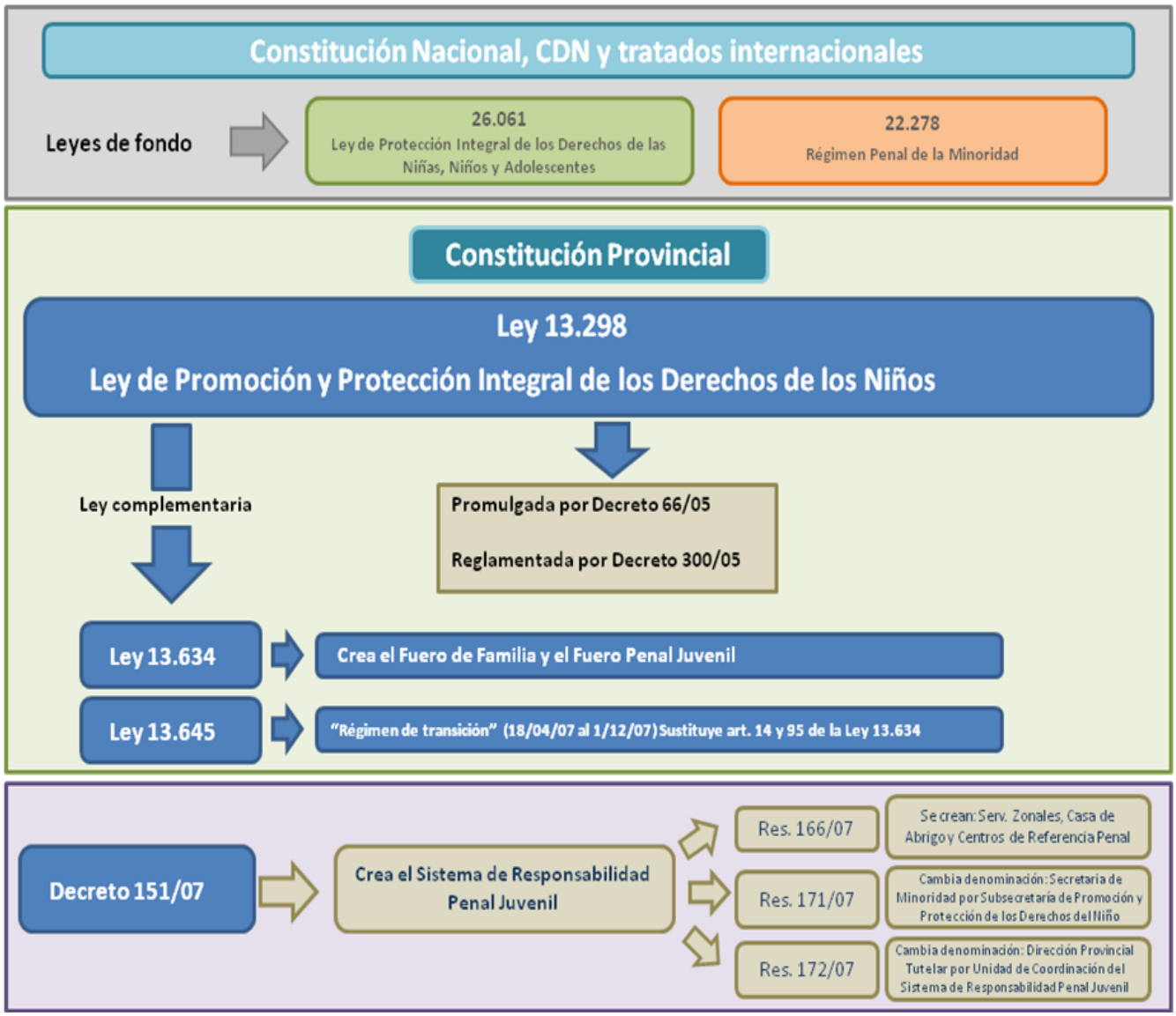


Grafico 6 - DETALLE del Proceso de Reforma legal



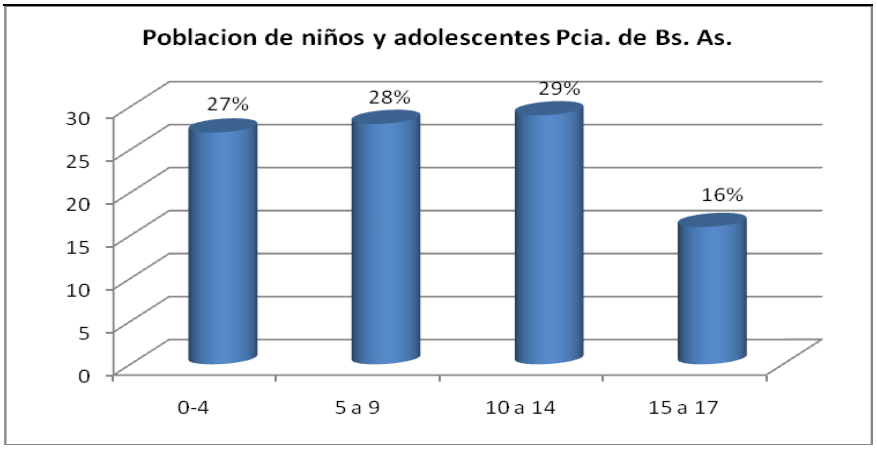
Anexo Capítulo 4

Mapa de regulación normativa vigente en la PBA sobre infancia



Anexo Capítulo 5

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, 2001.

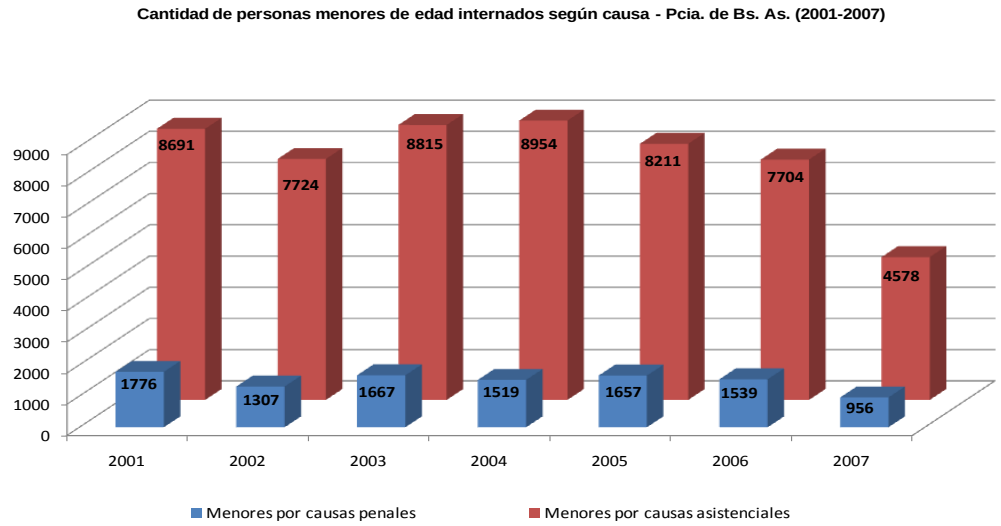
Cuadro 1

Cantidad de personas menores de edad aprehendidos según sexo - Provincia de Buenos Aires (2003-2007)

	2003			2004			2005			2006			2007		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Homicidios	195	15	210	204	17	221	178	11	189	190	8	198	144	9	153
Asaltos	1641	74	1715	2471	123	2594	2508	94	2602	2544	81	2625	2330	77	2407
Robos	3212	149	3361	6024	271	6295	5596	229	5825	5805	265	6070	4986	271	5257
Hurtos	1964	186	2150	3312	364	3676	3270	277	3547	2963	297	3260	2448	273	2721
Automotores	679	19	698	896	32	928	830	34	864	776	57	833	724	30	754
Violaciones	29	0	29	33	0	33	43	0	43	36	0	36	34	0	34
Cuatrerismo	67	1	68	111	3	114	88	0	88	81	0	81	50	2	52
Piratas	15	1	16	25	3	28	9	2	11	16	2	18	7	2	9
Otros	4570	466	5036	11088	1112	12200	12610	1293	13903	14319	1913	16232	13640	1663	15303
Total	**12372**	**911**	**13283**	**24164**	**1925**	**26089**	**25132**	**1940**	**27072**	**26730**	**2603**	**29333**	**24363**	**2327**	**26690**
Total General	**13283**			**26089**			**27072**			**29333**			**26690**		

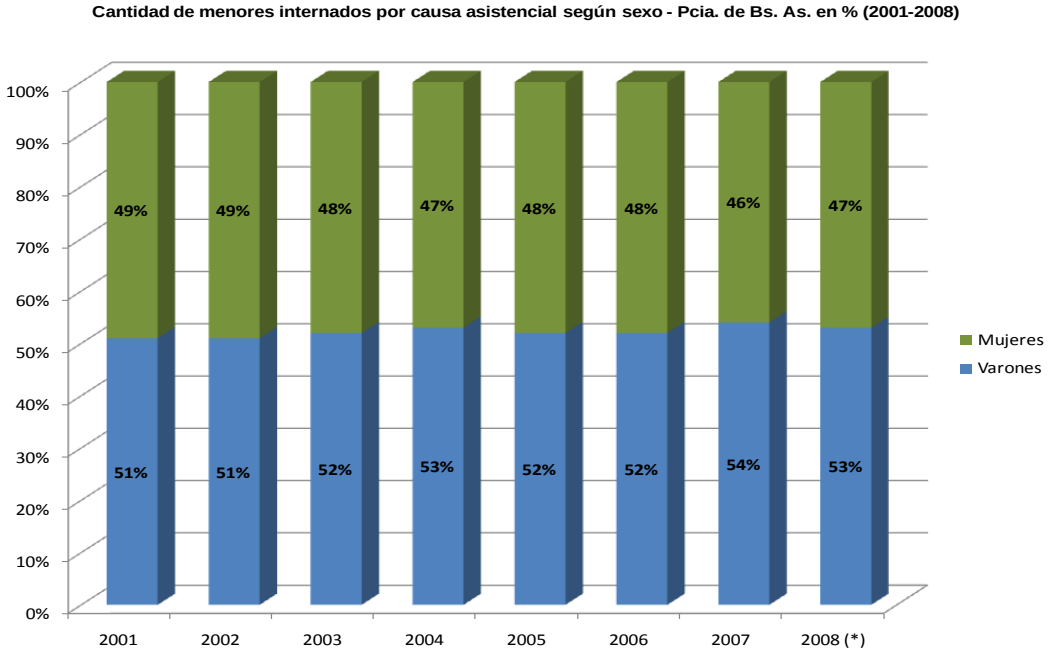
Fuente: Centro de Operaciones Policiales - Sección estadísticas - Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

Gráfico16



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Gráfico 20



(*) 2008: Porcentuales correspondientes al primer semestre.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadísticas de la SCPBA

Anexo Capítulo 6

Los recursos financieros: Un argumento versátil

Atendiendo al eje sobre la falta de financiamiento para la reforma, se sistematizaron los datos del presupuesto provincial en la materia. Este punto constituyó uno de los más importantes argumentos judiciales y legislativos para prorrogar la entrada en vigencia de la ley, así como también nutrió el discurso de los actores entrevistados durante la implementación.

Este dato resulta anexo y carece de capacidad explicativa en si mismo, en tanto lo consideraré aquí como una variable *proxi*, que señala una tendencia, pero resulta incompleto. Es decir, el análisis del presupuesto que se esbozará es solo una aproximación en tanto no se han podido sistematizar los presupuestos anteriores al año 2005, ya que éstos no presentaban una taxonomía comparable con los subsiguientes. A su vez, este dato representa el monto financiero presupuestado, que no se condice con el "ejecutado", es decir, lo efectivamente gastado en ese concepto, que suele ser menor que el estipulado por presupuesto en las áreas sociales, fundamentalmente por la reasignación de partidas o subejecuciones ordenadas por el poder ejecutivo. Por último, estos datos no contemplan los montos financieros asignados al poder judicial para el fuero de menores o penal juvenil (según de que año se trate) ya que las partidas presupuestarias disponibles no discriminan los fondos para el sistema judicial "de adultos" y el de menores, así como tampoco las partidas presupuestarias asignadas por ley 13.163 a los fondos de fortalecimiento municipal en tanto no es información disponible a público acceso, y que no se buscó específicamente por no resultar central para el trabajo de campo[299].

No obstante, la búsqueda y sistematización de la información disponible sobre el presupuesto tuvo por objeto triangular los datos cualitativos recolectados en las entrevistas y presentaciones judiciales con algún dato cuantitativo. Así, se han confeccionado los siguientes cuadros síntesis:

[299] El único dato disponible es que durante el 2006 se destinaron 113 millones de pesos en este concepto y en el primer semestre de 2007 50 millones de pesos (CTA y Comité contra la Tortura, 2009: 340). Este informe indica que se desconoce el uso que hacen los municipios del mismo.

PRESUPUESTOS PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2005-2009)

Año	Presupuesto Provincial Total (1)	Presupuesto Área Infancia (2)	Participación respecto del total provincial	% de crecimiento respecto año anterior	
				Área infancia	Total provincial
2005	21.273.128.530	139.830.025	0,66	100 (base)	100 (base)
2006	25.069.028.329	135.862.438	0,54	-2,84	17,84
2007	30.721.830.327	159.989.899	0,52	17,76	22,55
2008	37.827.892.571	189.915.952	0,50	18,70	23,13
2009	60.395.629.494	315.026.953	0,52	65,88	59,66

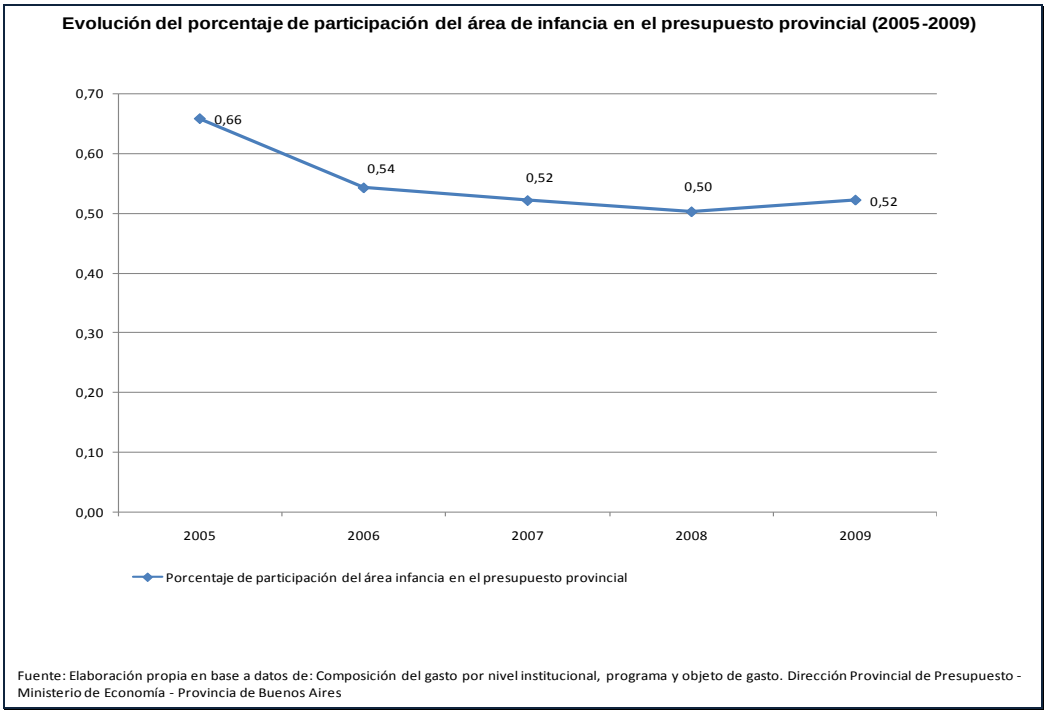
Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Composición del gasto por nivel institucional, programa y objeto de gasto. Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Prov. de Bs. As.

(1) Total erogaciones

(2) En virtud de la incomparabilidad de los ítems que conforman los presupuestos anuales trabajados, se explicita en los cuadros anexos que tipo de ítem se contabilizó cada año.

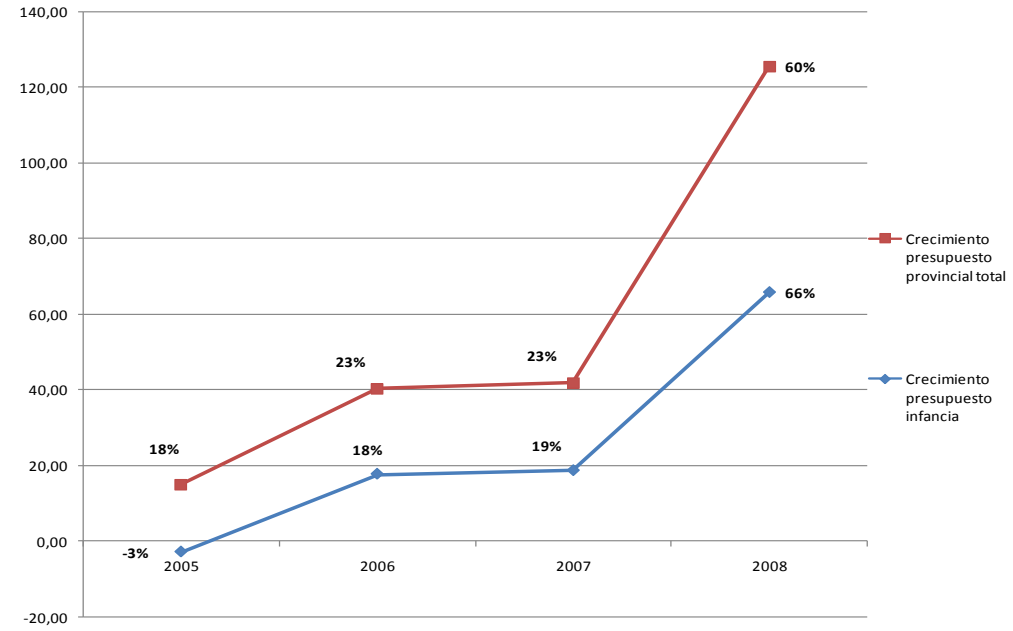
Se exceptuó del análisis presupuestario los ítems correspondientes a organización ministerial ya que ello podría desvirtuar la información, en tanto las estructuras burocráticas fueron cambiando

Tal como se exhibe en el grafico siguiente, desde el 2005, año de sanción de la ley 13.298 (suspendida hasta el 2007) la participación del área de infancia en el total del presupuesto provincial exhibe una línea de tendencia decreciente, que fluctúa del 0,66% en 2005 a 0,52% del presupuesto en 2009. Esta merma en el porcentaje de participación implica que, mientras se amplían y crecen los derechos que garantiza el estado normativamente para los niños, niñas y adolescentes, la cantidad de recursos financieros a nivel del poder ejecutivo provincial destinados a su cumplimiento, decrece.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Composición del gasto por nivel institucional, programa y objeto de gasto. Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía - Provincia de Buenos Aires

Evolución del incremento porcentual del presupuesto provincial total y del presupuesto del área de infancia (2005-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Composición del gasto por nivel institucional, programa y objeto de gasto. Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía - Provincia de Buenos Aires

Desglosando la información presupuestaria sobre el área, y en cuanto a los recursos destinados al ámbito penal del organismo técnico, los cuadros detallados mas abajo demuestran que durante el primer año de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (2008) el porcentaje destinado a la materia es del 14,9%, el siguiente año (2009) será del 15,2%, el de los Servicios Zonales y Locales será del 22,3%. Para los años anteriores (2005-2007) no es posible discriminar esta cifra en tanto, tal como lo exhibe el cuadro más abajo, la nomenclatura del presupuesto aún utiliza las categorías correspondientes al modelo técnico-legal del patronato, que no discrimina entre ambas materias.

PRESUPUESTO ÁREA INFANCIA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2005-2007)

Código presupuestario	Descripción	2005	%	2006	%	2007	%
ACO 0001	Asistencia a la minoridad	19.904.793	14,2	19.153.558	14,1	19.872.500	12,4
PROG. 1	Asistencia a la infancia y adolescencia	49.326.090	35,3	49.039.466	36,1	54.427.658	34,0
PROG. 2	Menores tutelados	32.677.971	23,4	23.839.309	17,5	31.128.700	19,5
PROG. 3	Recursos tercerizados	24.173.683	17,3	27.369.552	20,1	27.024.000	16,9
PROG. 4	Coordinación de consejos departamentales	2.796.517	2,0	3.548.633	2,6	8.163.641	5,1
PROG. 5	Programas alternativos	8.975.561	6,4	9.408.700	6,9	13.069.600	8,2
PROG. 6	Educación y capacitación	1.975.410	1,4	3.497.720	2,6	6.240.600	3,9
PROG. 7	Recreación y esparcimiento	-	-	5.500	0,004	63.200	0,040
	TOTAL	**139.830.025**	**100%**	**135.862.438**	**100%**	**159.989.899**	**100%**

PRESUPUESTO ÁREA INFANCIA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2008)

Código presupuestario	Descripción	2008	%
ACO 1	Niñez y adolescencia	25.348.503	13,3
PROG. 1	Coordinación de programas	33.061.033	17,4
PROG. 2	Programas convivenciales para la atención a la infancia y la adolescencia	64.986.588	34,2
PROG. 3	Atención Integral de Niños y Adolescentes	17.076.356	9,0
PROG. 4	Políticas de Responsabilidad Penal Juvenil	789.800	0,4
PROG. 5	Medidas Alternativas a la Privación de Libertad	18.726.881	9,9
PROG. 6	Instituciones Penales	8.641.391	4,6
PROG. 7	Capacitación institucional y comunitaria	21.285.400	11,2
	TOTAL	**189.915.952**	**100%**

14,9%

1er año de implementación

PRESUPUESTO ÁREA INFANCIA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2009)

Código presupuestario	Descripción	2009	%
ACO 1	Niñez y adolescencia	32.027.073	10,2
PROG. 1	Programas de Niñez y Adolescencia	156.623.050	49,7
PROG. 2	Atención de Niñez y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales	70.353.051	22,3
PROG. 3	Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	47.748.118	15,2
PROG. 4	Capacitación institucional y comunitaria	8.275.661	2,6
	TOTAL	**315.026.953**	**100%**

2do año de implementación

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Composición del gasto por nivel institucional, programa y objeto de gasto. Dirección Provincial de Presupuesto Ministerio de Economía - Prov. de Bs. As.

No obstante, los datos del presupuesto 2009 deben ser tomados con precaución, en tanto de acuerdo un informe realizado por el diputado provincial Ramiro Tagliaferro hacia fines del mismo lustro se indica que: *"el 8% del presupuesto total de la provincia ($2.246 millones) se asigna al Ministerio de Desarrollo Social. Para programas específicos de Niñez y Adolescencia se destina sólo el 12% del presupuesto de esta cartera (275 millones de pesos). La Dirección Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil tiene asignados sólo $47 millones, equivalentes al 2% del presupuesto ministerial. Al 31 de agosto, el ítem "Centros de Referencia" muestra una inversión de sólo el 3%, mientras que los centros de Recepción y Derivación evidencian un* ***ejecutado menor al 10 por ciento.*** *En programas fundamentales como los Centros de Contención se destina el 19% de los recursos correspondientes a la Dirección Provincial, alcanzando apenas los 9 millones de pesos" (Diario Crítica, 10/11/09).* Ello significa que la subejecucion de las partidas puede resultar un elemento de relativización importante en relación al presupuesto planificado para el 2009.

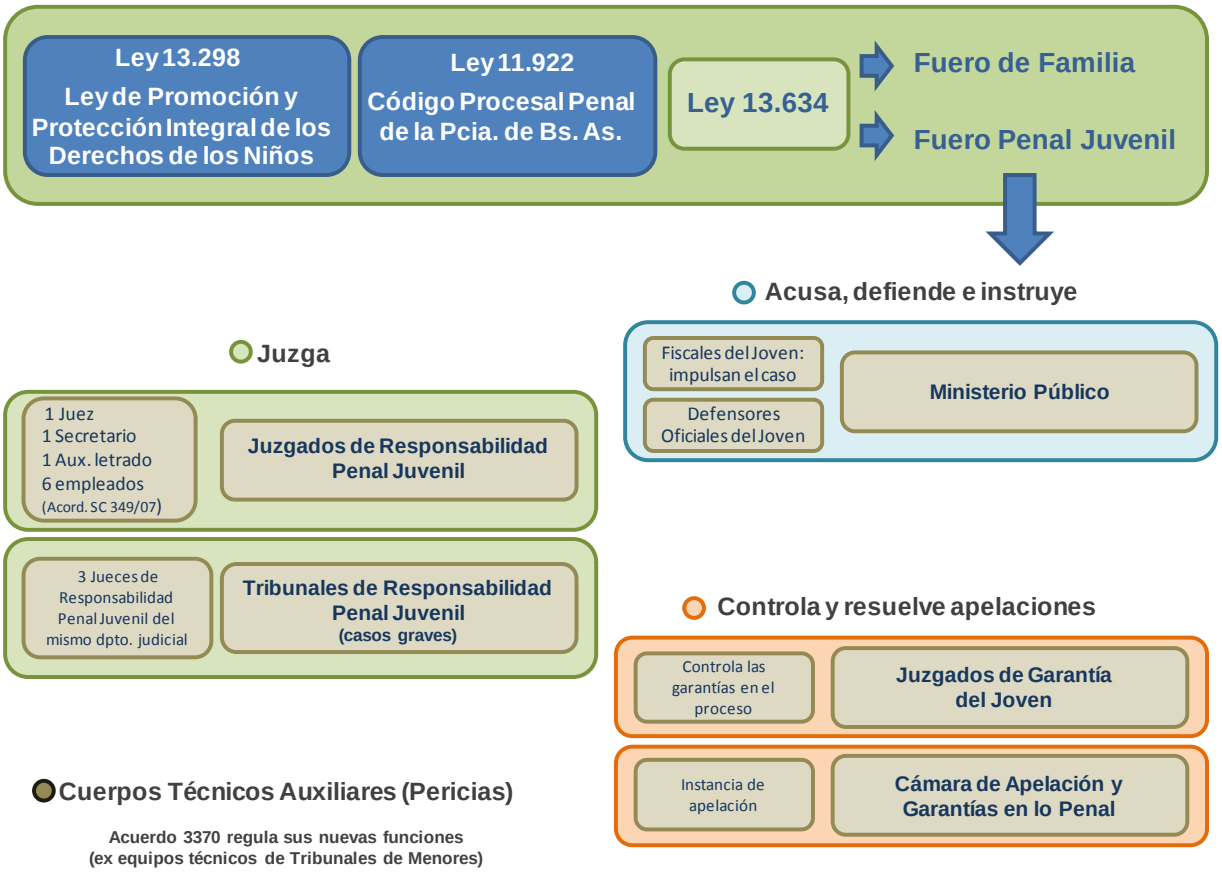
En síntesis, desde el punto de vista presupuestario y aun con las limitaciones del dato, lo subyacente es que la ampliación de los derechos de los niños no fue acompañada por la inyección de recursos

financieros, delatándose el necesario debilitamiento de la calidad institucional y capacidad de atención a las problemáticas de la infancia que esta particular conjugación de plexos normativos (derechos reconocidos) y recursos financieros es capaz de dar como respuesta.

Estructura del poder Judicial a partir de la Ley 13.634

En el siguiente esquema se grafica cual es el nuevo mapa de actores y funciones judiciales:

Poder Judicial - Nueva estructura

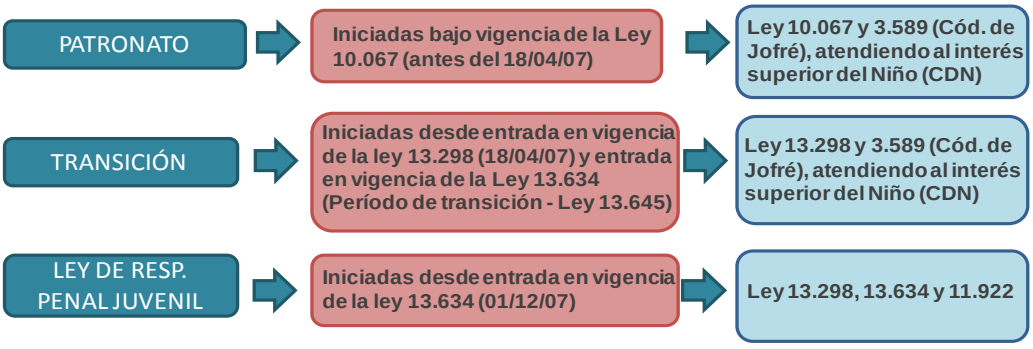


Las siguientes tablas sistematizan la implementación gradual del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y el tratamiento de las causas durante la transición:

Implementación Gradual del Fuero Penal Juvenil

Res. de SCPBA	Fecha	Comienzo de funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil
1710 (Res.)	04/07/2008	Departamento Judicial de La Plata a partir del 15/07/2008
1709 (Res.)	04/07/2008	Departamento Judicial de Necochea a partir del 15/07/2008
1707 (Res.)	04/07/2008	Departamento Judicial de San Martín a partir del 15/07/2008
1708 (Res.)	04/07/2008	Departamento Judicial de Quilmes a partir del 15/07/2008
3381 (Acuerdo)	04/07/2008	Departamento La Plata, Necochea, Quilmes y San Martín a partir 15/07/2008
3388 (Acuerdo)	03/09/2008	Departamento Azul, Mercedes, Pergamino y San Nicolás a partir 30/09/2008
3189 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Zárate-Campana a partir del 28/11/2008
3188 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Trenque Lauquen a partir del 28/11/2008
3187 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de San Isidro a partir del 28/11/2008
3186 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Morón a partir del 28/11/2008
3185 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Mar del Plata a partir del 28/11/2008
3184 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Lomas de Zamora a partir del 28/11/2008
3183 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de La Matanza a partir del 28/11/2008
3182 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Junín a partir del 28/11/2008
3181 (Res.)	05/11/2008	Departamento Judicial de Bahía Blanca a partir del 28/11/2008
3402 (Acuerdo)	12/11/2008	Departamento Judicial de Dolores a partir 28/11/2008
3398 (Acuerdo)	05/11/2008	Departamentos judiciales Bahía Blanca, Junín, La Matanza, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Morón, San Isidro (sólo en la cabecera departamental), Trenque Lauquen y Zárate-Campana a partir del 28/11/2008

Tratamiento de las causas durante la transición



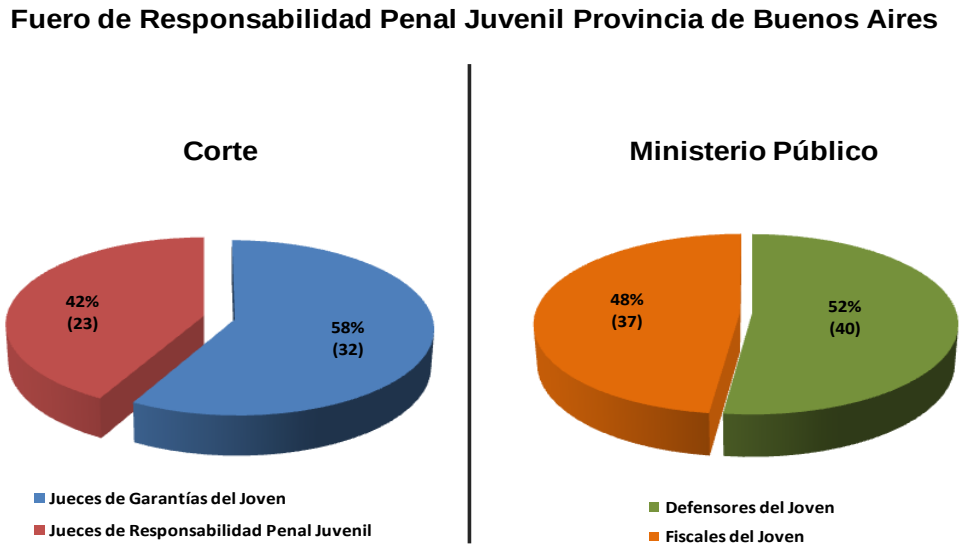
La ley de fondo continúa siendo el Régimen Penal de la Minoridad (22.278)

Estructura de la Corte y del Ministerio Público a partir de la ley 13.634

Cuadro Síntesis - Nomina Judicial Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil - PBA (2009)[300]

		Cantidad	(%)	TOTAL
CORTE	Jueces de Garantías del Joven	32	58%	55
	Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil	23	42%	(100%)
MINISTERIO PÚBLICO	Defensores	40	52%	77
	Fiscales	37	48%	(100%)

A continuación se detallan los magistrados, fiscales y defensores por tipo y departamento judicial:



[300] Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Procuración General – SCJPBA, Ministerio Público Fiscal - Disponible en: http://www.mpba.gov.ar/web/deptos.php. SCJPBA - Disponible en: http://www.scba.gov.ar/sitio/guia/organismos.asp - Consultado el 16/06/09

Estructura de la Corte (Jueces)

Departamento Judicial	Jueces de Garantías del Joven		Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil		TOTAL
	Cantidad	Porcentaje (%)	Cantidad	Porcentaje (%)	
Bahía Blanca	1	3,13	2	8,70	3
Tres Arroyos	1	3,13	S/D	0	1
Junín	S/D	0	S/D	0	0
Trenque Lauquen	S/D	0	1	4,35	1
Azul	2	6,25	1	4,35	3
Tandil (depende de Azul)	1	3,13	S/D	0	1
Necochea	S/D	0	1	4,35	1
Pergamino	S/D	0	1	4,35	1
Mercedes	2	6,25	1	4,35	3
La Plata	2	6,25	2	8,70	4
San Nicolás	1	3,13	1	4,35	2
Zárate-Campana	1	3,13	1	4,35	2
Dolores	1	3,13	1	4,35	2
Mar del Plata	3	9,38	1	4,35	4
San Isidro	4	12,50	2	8,70	6
San Martín	2	6,25	2	8,70	4
Morón	2	6,25	2	8,70	4
La Matanza	4	12,50	1	4,35	5
Lomas de Zamora	3	9,38	3	13,04	6
Quilmes	1	3,13	S/D	0	1
Berazategui (depende de Quilmes)	1	3,13	S/D	0	1
Florencio Varela (depende de Quilmes)	S/D	0	S/D	0	0
TOTAL	**32**	**100%**	**23**	**100%**	**55**

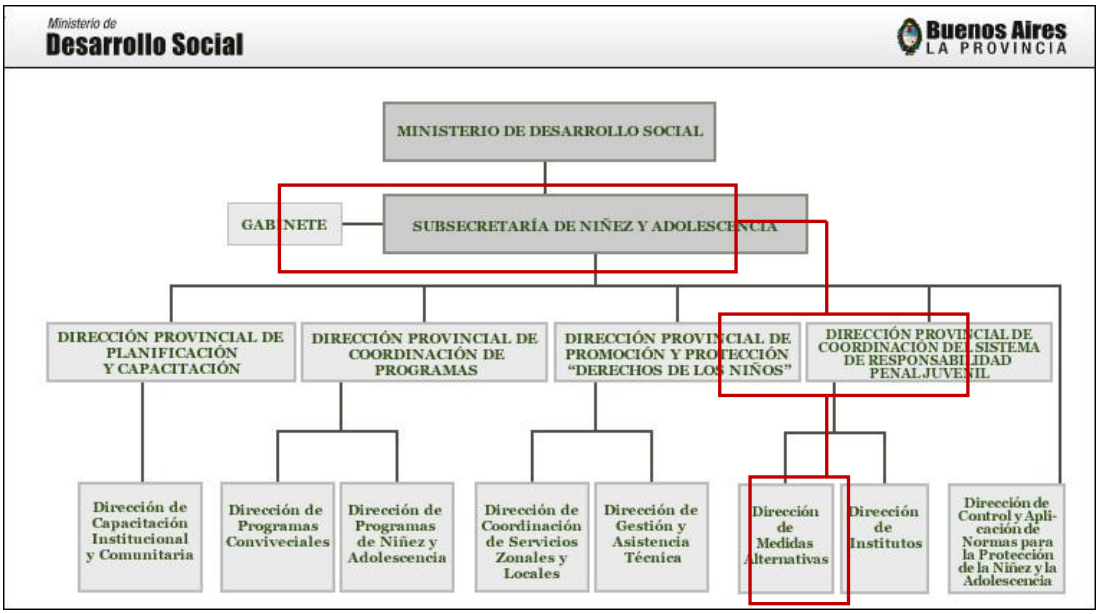
Fuente: Procuración General – SCJPBA, Ministerio Público Fiscal - Disponible en: http://www.mpba.gov.ar. SCJPBA - Disponible en: http://www.scba.gov.ar - Consultado el 16/06/09

Estructura del Ministerio Público (Fiscales y Defensores)

Departamento Judicial	Defensores		Fiscales		TOTAL
	Cantidad	Porcentaje (%)	Cantidad	Porcentaje (%)	
Bahía Blanca	2	5,00	4	10,81	6
Tres Arroyos	0	0	0	0	0
Junín	1	2,50	1	2,70	2
Trenque Lauquen	1	2,50	1	2,70	2
Azul	2	5,00	2	5,41	4
Tandil (depende de Azul)	1	2,50	0	0	1
Necochea	1	2,50	1	2,70	2
Pergamino	1	2,50	0	0	1
Mercedes	2	5,00	2	5,41	4
La Plata	3	7,50	3	8,11	6
San Nicolás	1	2,50	1	2,70	2
Zárate-Campana	1	2,50	1	2,70	2
Dolores	2	5,00	1	2,70	3
Mar del Plata	3	7,50	3	8,11	6
San Isidro	3	7,50	3	8,11	6
San Martín	3	7,50	3	8,11	6
Morón	2	5,00	1	2,70	3
La Matanza	2	5,00	1	2,70	3
Lomas de Zamora	6	15,00	6	16,22	12
Quilmes	1	2,50	1	2,70	4
Berazategui (depende de Quilmes)	1	2,5	1	2,70	1
Florencio Varela (depende de Quilmes)	1	2,5	1	2,70	1
TOTAL	**40**	**100%**	**37**	**100%**	**77**

Fuente: Procuración General – SCJPBA, Ministerio Público Fiscal - Disponible en: http://www.mpba.gov.ar. SCJPBA - Disponible en: http://www.scba.gov.ar - Consultado el 16/06/09

Organigrama poder ejecutivo en materia de infancia



Fuente: Web del Ministerio de Desarrollo Social PBA (Consulta: 01/09/08)

Decreto 282/07 - Ministerio de Desarrollo Social

UNIDAD PROVINCIAL DE COORDINACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL *- ACCIONES*

1. Organizar e implementar la política de responsabilidad penal juvenil en todo el territorio de la Provincia, fomentando, promoviendo y materializando acciones tendientes al cumplimiento efectivo de normas nacionales e internacionales garantizadoras del goce de los derechos fundamentales de la persona humana, especialmente de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) Resolución Nro. 40/33 de la Asamblea General; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, Resolución Nro. 45/113 de la Asamblea General, y las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD), Resolución 45/112.

2. Coordinar el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, estableciendo la necesaria relación con el Poder Judicial, la Policía y el Servicio Penitenciario, de la Provincia y Federal, los municipios y las entidades no gubernamentales

3. Diseñar los programas, servicios y medidas requeridos para implementar la política de responsabilidad penal juvenil, tendiendo a la participación de la familia en el proceso de socialización de cada joven.

4. Realizar o encomendar estudios e investigaciones que permitan contar con información detallada y actualizada acerca de la participación de jóvenes en hechos delictivos en la Provincia de Bs. As.

5. Diseñar un sistema de evaluación de la gestión de los programas y acciones que se ejecuten y de las medidas que se implementen.

6. Implementar el Registro de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal y un sistema de seguimiento de la ejecución de las sanciones y medidas dispuestas.

7. Ejecutar los programas, servicios y medidas de privación de libertad.

8. Acreditar las entidades no gubernamentales dedicadas a la ejecución de los programas, servicios y medidas de responsabilidad penal juvenil.

9. Promover la formación de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso 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.

10. 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 socioeducativas restrictivas de la libertad.

11. Impulsar la reestructuración de las instituciones tutelares actuales en base a los principios de la responsabilidad penal juvenil.

12. Comunicar normas, planes y programas a los órganos y entidades integrantes del sistema de responsabilidad penal juvenil.

13. Fomentar la articulación de las acciones con el sistema de promoción y protección de los derechos del niño, para que todo niño y adolescente en conflicto con la ley penal, que tenga amenazados o violados sus derechos pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad.

14. Promover la tipificación de los establecimientos para el cumplimiento de medidas restrictivas y privativas de la libertad, teniendo en cuenta la regionalización, la edad de su población, delitos cometidos, situación procesal y cualquier otro elemento que coadyuve a una mejor caracterización.

15. Coordinar la intervención en la organización y supervisar las actividades relacionadas con el ingreso, evaluación y derivación de los jóvenes con causas penales.

16. Dictar las pautas y procedimientos para la elaboración y presentación de informes periódicos a la autoridad judicial competente, que den cuenta de la evolución y resultados de la medida socioeducativa restrictiva o privativa de la libertad impuesta a cada joven procesado, y propongan en consecuencia su continuidad, revisión, modificación o limitación. (Decreto 282/07)

***DIRECCION DE INSTITUCIONES PENALES** - ACCIONES*

1. Ejecutar los programas y servicios para el cumplimiento de medidas privativas de libertad que se impongan a niños y adolescentes en el marco de un proceso penal, en cumplimiento de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) Resolución Nro. 40/33 de la Asamblea General; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, Resolución Nro. 45/113 de la Asamblea General, y las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD), Resolución 45/112.

2. Supervisar el funcionamiento de los establecimientos para el cumplimiento de medidas privativas de la libertad, y tipificar, teniendo en cuenta la regionalización, la edad de su población, delitos cometidos, situación procesal, y cualquier otro elemento que coadyuve a una mejor caracterización.

3. Reestructurar las instituciones tutelares actuales en base a los principios de la responsabilidad penal juvenil.

4. Articular con el Departamento de Causas Penales las actividades relacionadas con la evaluación, derivación e ingreso de los jóvenes a establecimientos de su dependencia.

5. Dictar las pautas y procedimientos para la elaboración y presentación por parte de las instituciones de su dependencia, de informes periódicos a la autoridad judicial competente, que den cuenta de la evolución y resultados de la medida ***socioeducativa privativa de la libertad impuesta a cada joven procesado, y que propongan en consecuencia su revisión, modificación o limitación.***

6. Proponer y coordinar programas de capacitación, formación y selección del personal técnico y profesional, estableciendo perfiles de aptitud necesarios en relación al desempeño en las instituciones de su dependencia.

7. Ejecutar programas y acciones que permitan una adecuada inserción educativa, laboral y social del joven, y que contemplen la participación de su familia.

8. Evaluar el rendimiento de las áreas específicas de trabajo dentro de los establecimientos y proponer las modificaciones que en cada caso correspondan. (Decreto 282/07)

Anexo Capítulo 7

Cuadro 2 - Cantidad de NNyA en Centros de Contención (semilibertad) en PBA - Noviembre de 2008 a Noviembre 2009

	Nov-08	Dic-08	Ene-09	Feb-09	Mar-09	Abr-09	May-09	Jun-09	Jul-09	Ago-09	Sep-09	Oct-09	Nov-09
Gambier	10	7,5	8,5	4,5	3,5	5,5	5,5	6	6	6,5	6,5	6,5	8
Copa	14,5	14,5	9	9	9	11	1,5	10	8	8	8	11	3,5
Pelletier	2	3,5	1	2	2	2,5	3	3,5	2	3	3	4	4
Pellegrini	14	13,5	10	11	10	10	11	11	11	10,5	8,5	8	9,5
Duplex	16,5	14,5	12	6	4	6	10	7,5	6,5	8	7	9	13
Mar del Plata	9	9,5	6	6,5	11,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Alte. Brown	10	8,5	9,5	9,5	10	9	8,5	6	5	10	10	9	9,5
Dolores	10,5	7,5	8,5	10	8,5	8	8	7,5	6,5	6	10	7,5	8
Mercedes	9,5	10	6,5	5	7,5	6,5	10,5	9	10	11	11	10	9
Moreno	12,5	12,5	13	10	8,5	9	11	10	10	10	11	10	10
Lanús	8	6,5	8	7	7	7	7,5	6	5	5,5	4	3	2
Junín	3,5	5	3	1	2	5	6	8	7	7	8	8	8
Malvinas	-	-	10	6,5	8,5	7	9	9	7	7	7	11	9
Tránsito	11,5	10,5	6,5	7,5	7	8	5	7	7	8	9	9	8,5
Vergara	11	8	5	2	2	2	2	3,5	3	3	4	5	4
Tandil	5,5	2,5	3	5,5	5,5	6,5	7	6	3	3	3	3	4
TOTAL	**148**	**134**	**119,5**	**103**	**101,5**	**114,5**	**115,5**	**110**	**97**	**106,5**	**110**	**114**	**110**

Fuente: Subsecretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social
(*) Cifra mensual obtenida por promedio mensual - original de la fuente de datos.

Anexo Capítulo 8

Registro de campo: ilustración de "habitación"-celda en un instituto de menores en ocasión de la visita junto al Comité contra la Tortura, Junio de 2009.