

Colección

**Las juventudes argentinas hoy:  
tendencias, perspectivas, debates**

# Adentro y afuera



Juventudes, sistema penal  
y políticas de seguridad

**Silvia Guemureman**



Grupo Editor Universitario



CLACSO





**SILVIA GUEMUREMAN**

# ADENTRO Y AFUERA

Juventudes, sistema penal  
y políticas de seguridad



 Grupo Editor Universitario

 **CLACSO**

Guemureman, Silvia  
Adentro y afuera: juventudes, sistema penal y políticas de seguridad.  
- 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
Grupo Editor Universitario, 2015.  
104 p. ; 22x15 cm.  
ISBN 978-987-1309-21-4  
1. Sociología. 2. Juventud.  
CDD 305.235

Fecha de catalogación: 20/03/2015

1ª edición: abril 2015

Diseño, composición, armado: m&s estudio

Diseño de tapa: GEU

©2015 by Grupo Editor Universitario  
San Blas 5421, C1407FUQ - C.A.B.A.

ISBN: 978-987-1309-21-4

Queda hecho el depósito de ley 11.723

*No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el consentimiento previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.*

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo Pablo Gentili  
Directora Académica: Fernanda Saforcada

Área de Desarrollo de la investigación  
Coordinador Pablo Vommaro  
Asistentes Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga, Giovanni Daza, Alessandro Lotti y Ángel Dávila

Área de Producción Editorial y Contenidos Web  
Coordinador Editorial: Lucas Sablich  
Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 |  
e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
CAPÍTULO I. Quiénes son los jóvenes en la Argentina .....	9
1.a Radiografía de los jóvenes de 15 a 24 años .....	9
1.b De los datos generales a las particularidades de los conglomerados demográficamente más significativos: CABA-GBA.....	12
CAPÍTULO II. Los jóvenes que selecciona el sistema penal y el tránsito por los eslabones de la “cadena punitiva” .....	15
2.a Los jóvenes y la agencia policial: aprehensiones, detenciones y escarceos hostiles .....	15
2.b Los jóvenes y la agencia judicial: de delitos, procesos y condenas .....	20
2.b.1 Sobre la cantidad de causas iniciadas y su tratamiento judicial .....	20
2.b.2 Sobre los delitos que cometen los jóvenes.....	25
2.c. Los jóvenes y el encierro punitivo: instituciones de seguridad y unidades penitenciarias .....	27
2d Los jóvenes y las violencias institucionales. El Registro Nacional de casos de torturas .....	37
2d.1 Caracterización de la población .....	40
2d.2 Víctima por tipo de tortura y malos tratos .....	42
CAPÍTULO III. Seguridades: en plural ¿De qué seguridad hablamos? .....	45
3.a Las políticas de seguridad en tanto políticas criminales de control de legalidad y reproducción del orden social .....	48

3.b. Las políticas de gestión de riesgo: desde el cálculo actuarial a la susceptibilidad .....	50
3.c Las políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: planes, programas, y acciones tendientes al gobierno y/gestión de los adolescentes y jóvenes vulnerables .....	54
3.c.1 Programas y dispositivos para adolescentes y jóvenes ya tocados por el sistema penal .....	56
3.c.2 Programas de prevención del delito y comunidades vulnerables .....	60
3.c.3 "A la salida" .....	65
3.c.4. Envión y Envión-volver .....	65
3.c.5 Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT), .....	67
3.c.6 PROG.R.ES.AR .....	68
3.c.7 Servicio Cívico Voluntario .....	70
3.c.8 Las convocatorias de reclutamiento de nuevos efectivos en las policías .....	73
3.c.8.1 El gobierno político de la seguridad y el Modelo de Seguridad democrática. Las políticas de seguridad para la inclusión social. ....	76
3.c.9 Programas de organismos rectores de Políticas públicas en CABA.....	80
CONCLUSIONES. Programas y políticas Represión punitiva y gobierno de la excedencia social .....	85
ANEXO .....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	98

## PRESENTACIÓN

El objetivo de este libro es dar cuenta del tratamiento que los jóvenes reciben por parte del sistema penal en la Argentina y de las políticas de control social, en sentido amplio, de las cuales el mismo colectivo es destinatario. Este simple enunciado contiene una gran cantidad de presupuestos.

En primer lugar, focalizarse en los jóvenes en su relación con el sistema penal implica circunscribir dentro de este segmento a aquellos que son susceptibles de ser clientes del sistema penal, o al menos, clientes típicos, habituales del mismo.

En segundo lugar, atender las contingencias de las políticas de control social en sentido amplio -esto es, políticas públicas orientadas al control social en su doble faz, proactiva (con sus componentes coactivos-inductiva) o reactiva (con sus componentes disciplinarios, coercitivos y punitivos)- implica ampliar el segmento de los jóvenes a aquellos que conforman el colectivo de los clientes potenciales del sistema penal, es decir, aquellos jóvenes portadores de atributos que los identifican con altas probabilidades de engrosar las estadísticas judiciales en un futuro inminente. El denominado 'factor de riesgo' es el que permite mancomunar a los jóvenes ya tocados por el sistema penal, como a aquellos estigmatizados *ex ante*. Esta asimilación de características riesgosas y la aplicación de las etiquetas de peligro a una gran cantidad de jóvenes, nos vuelve la mirada a la problematización del polisémico concepto de seguridad, en cuyo nombre se suspenden garantías y vulneran derechos.

En tercer lugar, aclarar que adolescentes y jóvenes constituyen un universo muy amplio para no establecer diferenciaciones en su interior, y en tal sentido, la franja a la que se circunscribirá el abordaje será la adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años, con las salvedades que deban hacerse en cada caso (según se trate de programas específicos de alcance territorial delimitado, o de agencias del sistema penal, tribunales, policía y espacios de encierro punitivo).



En cuarto lugar, que se realizará un recorrido por toda la cadena punitiva, comenzando por el primer eslabón, las aprehensiones policiales, para acompañar el tránsito de adolescentes y jóvenes a través de sus trayectos institucionales, su encuentro con la instancia judicial y con los espacios de tratamiento -institucionales a través de los espacios de segregación punitiva- o territoriales, a través de los programas diseñados estos segmentos ya construidos como población de riesgo. En forma paralela, se realizará una reconstrucción de las políticas y programas de control social implementados en territorios específicos que diversas agencias estatales, en los niveles públicos nacional y jurisdiccional, diseñan e implementan sobre estos mismos jóvenes, en nombre de la promoción y protección de sus derechos, de la prevención social y de la “gestión de riesgos”

El libro concluye problematizando las políticas de seguridad en todo el espectro, desde las políticas criminales, hasta las políticas de gestión de riesgos, el control actuarial y el gobierno de la penalidad. En este amplio espectro se inscriben las novedosas políticas de seguridad para la inclusión social.

Cabe decir que este libro se nutre de la investigación realizada sobre “Políticas penales y políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la Argentina 2000-2012”.<sup>1</sup> Los aspectos que requieren de soporte empírico abrevan en esta obra colectiva cuya elaboración se realizó en 2014 que, a su vez, se complementa con otros proyectos realizados durante el período.<sup>2</sup>

Se complejiza el abordaje de los programas y las políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes con la incorporación de los programas de seguridad para la inclusión social, inscriptos en el modelo del gobierno político de la seguridad. Los aspectos novedosos se incorporan en la trama analítica y en las conclusiones.

---

1. El título completo del proyecto subsidiado por el Conicet fue “Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro”. Con el mismo título, sus resultados serán publicados por Rubinzal Editores (en prensa).

2. Las investigaciones se citan en orden de aparición.

## *Quiénes son los jóvenes en la Argentina*

### **1.a Radiografía de los jóvenes de 15 a 24 años**

Según la definición consensuada por las Naciones Unidas, jóvenes son aquellos individuos comprendidos entre los 15 y los 24 años, es decir que abarca también aquella franja de lo que usualmente nominamos como “adolescentes”. En los temas que nos ocupan, sobre todo en relación al sistema penal, el segmento de 15 a 17 años posee características específicas y por eso se incluirán referencias precisas cuando el aspecto temático tratado lo amerite.

Un nivel más concreto que el de los marcos normativos y las leyes que regulan las relaciones de los jóvenes con el sistema penal o contravencional, así como el alcance de los programas en cuanto a población beneficiaria, requiere caracterizar el universo de los jóvenes en nuestro país, con especial énfasis en las jurisdicciones elegidas para mostrar el despliegue de la cadena punitiva sobre este segmento poblacional: Ciudad de Buenos Aires (CABA) y Provincia de Buenos Aires (PBA), con foco en el conurbano bonaerense.

En la Argentina, según datos del Censo del 2010, la población asciende a 40.117.096. De este total, el 25,5% estaba compuesto por menores de 15 años, en tanto, la franja en que vamos a focalizarnos (la población comprendida entre los 15 y los 24 años) representaba el 16%, con una distribución según sexo homogénea. En CABA, dicho segmento concentra el 13,7% (395.806) y la distribución por sexo muestra una leve prevalencia masculina.

La PBA puede diferenciarse en forma nítida en dos: la sección del AMBA, que comprende los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA), lo que usualmente se conoce como conurbano, donde reside el 63,46% de

los habitantes, y el resto de la Provincia (en los censos de población y vivienda se nomina como “interior”), en donde habita el otro 36,54% en una superficie territorial notablemente mayor. A los efectos de suministrar información homogénea, utilizaremos del Censo 2010 de la Base Redatam/CEPAL/CELADE. Los datos presentados se complementan con aquellos procedentes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que se realiza trimestralmente y permite actualizar datos sobre condición de actividad y pobreza.<sup>3</sup> Estos datos se conocen en forma agregada para los partidos del GBA.

Si desagregamos la población por franjas etáreas, y seleccionamos aquellos de interés analítico, esta es la desagregación resultante:

**Jóvenes comprendidos entre los 15 y los 24 años**

Edades quinquenales	total PBA		total 24 partidos		total INTERIOR PBA		CABA	
		%		%		%		%
15-19	1320553	8	849781	9	470772	8	167681	6
20-24	1278479	8	833709	8	444770	8	228125	8
<b>Subtotal intervalos</b>	<b>2599032</b>	<b>16</b>	<b>1683490</b>	<b>17</b>	<b>915542</b>	<b>16</b>	<b>395806</b>	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>15625084</b>	<b>100</b>	<b>9916715</b>	<b>100</b>	<b>5708369</b>	<b>100</b>	<b>2890151</b>	<b>100</b>

INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2010  
Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE

La franja de 15 a 24 años concentra el 16% de la población de la PBA y el 14% en la CABA. La distribución según sexo es equitativa en PBA, en tanto en CABA se registra una leve prevalencia masculina. La pobreza, según la medición del primer semestre de 2013, da cuenta que la población bajo la línea de pobreza en el GBA<sup>4</sup> alcanzaba al 3,7% de los hogares y al 4,7% de personas que residen en hogares, replicando la distribución nacional y la distribución del resto de Buenos Aires en la agregación por regiones está subsumido en la región pampeana<sup>5</sup>. La línea de indigencia, según esta misma medición, alcanzó al 1,7 % de los hogares y al 1,6% de las personas en el caso del GBA -por encima de la media nacional de 1,5 y 1,4%- y en el caso de la región pampeana, la misma alcanzó al

3. En todos los casos solicitamos a la base REDATAM información sobre el cuarto trimestre del año 2012.

4. El Gran Buenos Aires comprende también la Ciudad de Buenos Aires. Justamente por esta distorsión, la fuente de la EPH se tomó solamente en los casos en los no se encontró una fuente más adecuada.

5. La región pampeana abarca también Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fé y Río Cuarto.

1,6 de los hogares y de las personas<sup>6</sup>. Los indicadores de pobreza dan cuenta que el 8% de los hogares de la provincia presentan al menos una necesidad básica insatisfecha, siendo que el conurbano registra un punto más<sup>7</sup>. Si de pobreza hablamos, además de la medición por NBI (enfoque directo) se utiliza la medición de pobreza por ingresos (enfoque indirecto)<sup>8</sup>, y esta medición tiene la ventaja de actualizarse permanentemente con las EPH que se realizan cuatro veces por año<sup>9</sup>. Los datos disponibles para el último trimestre de 2012, nos informan que el primer decil de los hogares del GBA era indigente, considerando un promedio de 5 personas por hogar, en tanto que el segundo decil oscila entre la pobreza y la indigencia. En esta zona, el rango de ingresos registrados por total del hogar osciló en un rango que varió de los \$80 pesos, hasta un rango de \$ 44.000 (en el decil 10). Pero si desigualdad hablamos, la dispersión es mucho más preocupante para el total de los aglomerados, ya que fluctúa entre 9 y 80.000 pesos. No obstante, el debate sobre la medición de pobreza no está saldado y en este contexto cobra prevalencia el enfoque multidimensional (Beccaria y Minujín, 1985), que surge de aplicar en forma conjunta los criterios provistos por el enfoque directo e indirecto, reconociendo que en su complementación se rescatan los aspectos valiosos de cada uno y se neutralizan los sesgos. Según el enfoque multidimensional, los hogares se clasifican en cuatro subuniversos: pobreza crónica (según NBI y LP) y pobreza inercial (según NBI); pobreza reciente (según LP) y hogares en condiciones de integración social (hogares no pobres según medición directa e indirecta). De acuerdo a este enfoque, en el período 2003-2013 la situación de integración social se habría incrementado en un 51,29%, siendo que los hogares en situación de integración social habrían aumen-

---

6. La región pampeana comprende zonas de alta concentración de riqueza en la Argentina.

7. Según el Censo 2010, el promedio para el total del país fue de 9%.

8. Son distintos tipos de mediciones. Brevemente, el cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total (alimentos más otros bienes y servicios); para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la Canasta Básica de Alimentos.

9. La información disponible está presentada de forma dificultosa, aunque es factible igualmente realizar el cálculo de hogares pobres e indigentes componiendo los valores de la canasta valorizada en los distintos meses en combinación con los ingresos totales de los hogares. Lamentablemente no es posible conocer en forma directa la proporción de hogares pobres e indigentes según canasta básica y línea de ingresos. De cualquier modo puede afirmarse que son tan irrisorios los valores que conforman la canasta básica de pobreza y de indigencia (\$ 522,14 y \$232,14 respectivamente para diciembre de 2012) no sorprende que la pobreza venga descendiendo merced a la “ilusión estadística”.

tado del 52,92% en el cuarto trimestre del 2003, al 80,06% en el último del 2013; en tanto la pobreza reciente habría disminuido del 66,12% al 11,42%, la pobreza inercial habría aumentado del 1,91% al 4,9%<sup>10</sup> y la pobreza crónica habría disminuido del 9,06 al 3,62% entre los dos extremos del período (D'Attellis-Gaite, 2014).

Tal como puede apreciarse, la consideración sobre la evolución de las condiciones de vida debe mirarse en perspectiva diacrónica y tomando múltiples consideraciones. Por lo mismo, otros datos deben ser tenidos en cuenta para componer el escenario de los jóvenes pobres urbanos de hoy. Así, el panorama presentado se complementa con otros indicadores como la cobertura de salud, la situación frente al sistema educativo<sup>11</sup> y también frente al mercado de trabajo<sup>12</sup>.

## **1.b De los datos generales a las particularidades de los conglomerados demográficamente más significativos: CABA-GBA**

Respecto a la cobertura sanitaria, el 35,4% de la población que habita en hogares particulares carece de cobertura sanitaria, siendo que la proporción de la falta de cobertura de los 24 aglomerados del GBA supera al resto de la provincia (38,4 a 30,1%). En CABA, la falta de cobertura en salud afecta a 160.000 jóvenes, que no gozan de seguridad social ni medicina prepaga, debiendo conformarse con la atención en hospitales públicos. Respecto a la inserción en el espacio educativo, la implementación de programas sociales de transferencias condicionadas de ingresos como la Asignación Universal por hijo (AUH) desde el año 2009, sumado a la obligatoriedad de la escuela secundaria consagrada por la ley 26.206/2006, produjo algunos efectos paradójicos en el escenario del país: una mayor inclusión formal en la escuela, una mayor permanencia en los espacios escolares, aunque escindida esta medición de los resultados de la misma

---

10. Los autores explican este "aumento", afirmando que el mismo se debe a la migración de la categoría de "pobreza crónica" a la de "pobreza inercial", es decir, personas que lograron salir de la pobreza por el método indirecto, pero no por el directo, esto es que "dada la precariedad de su situación anterior todavía no lograron satisfacer alguna/s de las necesidades básica/s" (Cf. D'Attellis-Gaite, 2014:83)

11. Datos procedentes del Censo Nacional de Población y Viviendas realizado en el año 2010/INDEC

12. Datos actualizados con la EPH/INDEC. Esta fuente tiene la ventaja de proporcionarnos datos actualizados de la población de 14 años y más respecto a la ocupación, aunque ésta no aparece discriminada según intervalos etáreos.

y de los indicadores de fracaso escolar (repetencia, sobreedad y deserción). Al constituir el certificado de regularidad y asistencia escolar una condición *sine que non* para que el ANSES abone la AUH -la contraprestación por excelencia- la permanencia en las aulas se ficcionaliza ya que a la vez que a la vez que se flexibiliza la asistencia se regula la “admisión” de la población, no siendo infrecuente que aquellos jóvenes indeseables sean informalmente excluidos de las aulas.

Según el Censo de 2010, el 81,6% de los adolescentes comprendidos entre los 15 y los 17 años concurría a la escuela, mientras que la proporción de asistentes entre los 18 y los 24 años era del 37,3%. En la PBA, la distribución para el segmento de 15 a 17 años fue de un 83% de asistencia en el interior y de un 86% en el conurbano. No obstante estas cifras, la terminalidad educativa del secundario alcanza solamente a un 50%. Programas como, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Nacional de Becas del Bicentenario, el plan de finalización de estudios primarios y secundarios (FINES I y II) y el reciente *Programa de respaldo a estudiantes argentinos (PROG.R.ES.AR)* tienen por objetivo mejorar el indicador de terminalidad educativa.

Otros datos a tenerse en cuenta a los efectos de caracterizar a los jóvenes es su inserción en la estructura productiva, su condición ocupacional y el tipo de ocupación prevalente. Para conocer la distribución, la fuente privilegiada es la EPH. Así sabemos que en el intervalo de 15 a 19 años, la población activa alcanza al 24 %, en tanto el restante 76% es inactivo; las proporciones cambian en el intervalo siguiente, en que el 68% es activo y el 32 no lo es. La desagregación según la rama de actividad, da cuenta que los jóvenes entre 15 y 17 cuando tienen una ocupación, la misma es precaria y en ramos informales (construcción, reparaciones y servicios varios, servicios de comida e industria manufactura). Esta caracterización no difiere en las jurisdicciones estudiadas. A medida que aumenta la edad se diversifican las ocupaciones, siendo evidente que determinadas posiciones sólo estarán disponibles para formaciones profesionales calificadas. Son muchos los jóvenes que no encuentran inscripción en el mercado formal de trabajo ni en la estructura productiva, con oportunidades de ocupaciones que les permitan subvenir sus necesidades y las de sus grupos familiares. La oferta disponible para ellos oscila entre ocupaciones precarias en ramas de baja calificación, informales y en ocupaciones que van de la ilegalidad a la delincuencia.

Los jóvenes que arribaron al sistema penal en la PBA durante el año 2012, fueron 29.950.<sup>13</sup> Las causas abiertas en el fuero criminal y correccional para el mismo período ascendieron a 656.258.<sup>14</sup> De éstos, aun sin poder brindar una cifra exacta, muchos están comprendidos entre los 18 y los 24 años. Si tenemos en cuenta que en este rango hay casi 2.600.000 jóvenes, podríamos afirmar que 1 de cada 4 de ellos que habitan en la PBA tienen chance de ser capturado por el sistema penal. En la CABA, los expedientes abiertos en los juzgados de menores en el año 2012 fueron 3276 y en los juzgados criminales, 31.597, lo que arroja una proporción sensiblemente menor, dado que sólo 1 de cada 13 jóvenes corre el riesgo de ser capturado por el sistema penal. Por cierto, las probabilidades no se distribuyen en forma aleatoria, sino que el sistema penal es selectivo y apresa determinados tipos de jóvenes: los de sectores socialmente vulnerables ocupan el primer lugar en este aspecto.

---

13. Esta cifra solo comprende las Instrucciones penales preparatoria (IPP) abiertas en el Fuero penal de responsabilidad juvenil, con competencia hasta los 18 años de edad.

14. Al fuero criminal y correccional llegan todas las causas en que los autores o presuntos autores tengan más de 18 años.

*Los jóvenes que selecciona el sistema penal y el tránsito por los eslabones de la “cadena punitiva”*

**2.a Los jóvenes y la agencia policial: aprehensiones, detenciones y escarceos hostiles**

Como se sabe, en nuestro país la información sobre seguridad pública es defectuosa en todos sus capítulos (Guemureman, 1997, 1999 y 2004, López-Bouilly-Guemureman, 2012; Daroqui, 2004; Sozzo, 2000; Olaeta, 2013 entre otros). La falta de sistemas integrados de información y la particularidad de ser un país federal, se traduce en que sea difícil tener cifras siquiera aproximadas sobre el despliegue de la cadena punitiva, es decir, que nos proporcionen información más o menos fehaciente de cantidad de personas aprehendidas por las fuerzas de seguridad, que nos comuniquen cómo prosiguen las actuaciones en el ámbito de la justicia y cuál es su desenlace en términos de consecuencias jurídicas. Si bien ha habido avances en la construcción de sistemas de información sobre delitos (SNIC), sobre ejecución de la pena (SNEEP) y algunos en materia de justicia (SNEEJ), son todavía insuficientes a los efectos de conocer qué sucede en cada año y en cada jurisdicción. La fragmentación de la información es un problema aún no saldado; la falta de consistencia metodológica que nos asegure que estamos “midiendo” y leyendo la misma cosa, otro; y la falta de publicidad, un atentado al acceso a la información pública, que en algunas jurisdicciones está establecida por ley.

De todas las agencias de control social penal, la policía es la más oscura y la más reacia a proporcionar información. Las estadísticas cri-



minales elaboradas hasta hace poco por la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, fueron traspasadas a la homónima dirección en el ámbito del Ministerio de Seguridad (Res. MinSeg 1162/12) y ubicadas como prioridad en el contexto del “gobierno político de la seguridad”. Aún así, los últimos datos disponibles en forma pública datan del año 2008, es decir, que para temas de alta sensibilidad pública son datos viejos, dejando libradas las sensaciones al mercado de las especulaciones y a las manipulaciones políticas y mediáticas.

Aún actualizado, el informe del SNIC no hubiera resultado de utilidad en materia de detenciones policiales, ya que reporta hechos delictuosos con intervención policial y no detenciones efectivamente realizadas en las rutinas operacionales de prevención-persecución del delito<sup>15</sup>. Tampoco en la jurisdicción de la PBA nos fue mejor: el dato de detenciones fue solicitado al COP (Centro de Operaciones Policiales, dependiente del Ministerio de Seguridad de la PBA) pero la información no fue suministrada. Con lo antedicho, queda claro que hoy en la Argentina no es factible aseverar que la participación de los adolescentes y jóvenes en delitos ha aumentado, tampoco que ha disminuido, sobre la base de información estadística sobre seguridad pública.

Para no instalarnos en la queja y la crítica estéril, los sociólogos buscamos en forma incansable. Agotadas las instancias para obtener la información por la vía de la demanda institucional de carácter formal, solemos valernos de información dispersa y fragmentada que nos aproxima al fenómeno que estamos abordando, complementándola con abordajes de tipo cualitativo que refieran a la entidad del fenómeno más que a su representatividad estadística. Nuestro modo de conocer la experiencia de los encuentros de los jóvenes con las fuerzas de seguridad, fue el propio testimonio de adolescentes y jóvenes alojados en instituciones de encierro punitivo, quienes refirieron las características de las detenciones. En el caso de los adolescentes y jóvenes, población sobrevulnerada dentro del sistema penal, más importante que conocer “cuántos”, es conocer “qué” les pasa. La violencia institucional que se ejerce sobre ellos los transforma de victimarios en víctimas: son los más demonizados por la criminalización mediática, los más estigmatizados y también el segmento que sufre la mayor cantidad de violencias institucionales. Cabe decir, que luego de

---

15. Cabe aclarar, para quienes no están familiarizados con las estadísticas de seguridad pública, que la mayor cantidad de hechos delictuosos consignados en las estadísticas policiales proceden de denuncias realizadas por los damnificados en forma posterior a la comisión del delito. Hasta hace algunos años, la DPC realizaba la distinción pertinente. En los últimos informes anuales dejó de hacerla, velando por cuidar la tasa de eficiencia policial -no muy auspiciosa-, máxime en contextos donde la demanda de mayores recursos fue una constante.

la investigación que culminó con la publicación de “Sujetos de Castigo”<sup>16</sup>, el eslabón policial se profundizó en el seguimiento realizado en 2012<sup>17</sup>, y lo que prosigue fueron los principales emergentes.

La policía es central en el proceso de criminalización secundaria, porque con prácticas selectivas y arbitrarias, inicia el mecanismo mediante el cual se descarga –vía sistema penal en su conjunto– una acción punitiva legal concreta sobre una persona específica; pero también, muchas de las prácticas policiales en los territorios urbanos sobrevulnerados se vinculan a modos de gestión de las poblaciones que recuperan, en cierto sentido, las prácticas más clásicas de la institución policial al servicio del resguardo de la moral y del orden público urbano. El binomio policía-gobierno y sus acciones propias, policiar y gobernar, se reedita en las prácticas policiales del siglo XXI. Las estrategias vinculadas a la gestión de riesgos, con los dispositivos actuariales de prevención puestos al servicio de la pacificación de territorios vulnerables, habilita un control aumentado exponencialmente sobre aquella población clientela típica del sistema penal, a la que ahora se han añadido las dudosas bondades de la ciencia del *profiling*, visión remozada del nunca bien ponderado “olfato policial”.

En la investigación sobre “Políticas penales y políticas de seguridad...”, ya referenciada, se pudo demostrar que existe un lazo socio-punitivo que vincula sistemáticamente a los jóvenes que residen en los territorios urbanos sobrevulnerados con la agencia policial, marcando sus trayectorias y apuntalando la producción de subjetividades penalizadas. Esto sucede tanto en la PBA como en la CABA, especialmente en los barrios y zonas donde se han implementado planes de seguridad como Centinela y Cinturón Sur, que incluyen la participación de otras fuerzas de seguridad (gendarmería y prefectura). Aun con investigaciones incipientes

---

16. El proyecto de investigación marco fue “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”, dirigida por Alcira Daroqui y llevada adelante por el equipo del GESPyDH en acuerdo inter-institucional con el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria. Para la sub-dimensión sobre lugares de detención para personas menores de edad se contó también con la colaboración de las integrantes del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes. Cf. *Sujetos de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Daroqui, A.- López, A.L y Cipriano García, R. (coords). Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2012

17. Sobre el particular, véase Pasin-López, “El eslabón policial en el control de los adolescentes y jóvenes”, en el libro *Políticas penales y políticas de seguridad* -ob.cit. También en Daroqui, Pasin, López y Bouilly (2013)

sobre la implementación de estos programas<sup>18</sup>, podemos afirmar que se repite el patrón: el lazo socio-punitivo se realiza y se hereda a través de las distintas cohortes de gendarmes que colonizan a su turno el territorio; la rotación de fuerzas de seguridad no altera la infalibilidad del lazo socio-punitivo. Los jóvenes identificaron a la policía bonaerense como la principal fuerza con despliegue territorial en los espacios marginales de la provincia, aunque también mencionaron a la Gendarmería Nacional como fuerza con alta presencia. Así, las tres categorías que emergieron analíticamente como identitarias de las prácticas policiales en el control del espacio urbano, esto es *marcación, intimidación y complicidad delictiva/extorsiva*, son extrapolables a las otras fuerzas de seguridad, que lejos de invertir en altura inventiva e innovaciones superadoras, replican las prácticas policiales ya patentadas y probadas en su eficacia, a las que añaden, acaso erráticamente, dosis mayores de violencia física.

En otras palabras, un contacto policial con los jóvenes que más allá de un control personal representa siempre una práctica de *intimidación* que incluye la violencia física (golpes, golpizas) y/o amenazas, las detenciones con alojamientos en comisarías o los “paseos” en patrullero. Un control del territorio que no sólo marca, limita y “ordena” la circulación de los jóvenes por determinados espacios y no por otros, sino que se despliega en algunos casos, a veces en forma azarosa (*sospecha incidental*), a veces de manera direccionada (*sospecha metódica*), sobre aquellos definidos como “conocidos”, como un ejercicio de autonomía policial capaz de demostrar que el uso indiscriminado de la violencia se decodifica como la concreta posibilidad de disponer de la vida de esos jóvenes, sea para lastimarlos, para detenerlos o en algunos casos, para matarlos<sup>19</sup>.

La tercera categoría que subyace en la dimensión del control territorial y que funda un específico lazo socio-punitivo, que alcanza una expresión de algún modo paradójal, son las prácticas en las que la policía establece una “complicidad” *delictiva/extorsiva con efectos lucrativos*. Este aspecto, de vital importancia, debe leerse como un entramado complejo, en el que la policía produce actos de inseguridad en relación a los propios jóvenes que son convocados a entregar dinero producto de supuestos robos o dro-

---

18. Al respecto, Guemureman-Daroqui, proyecto UBACYT (Programación 2013-2016). Entre los objetivos del proyecto se contempla “identificar practicas institucionales sobre determinadas poblaciones –especialmente jóvenes– en espacios de vulnerabilidad socioterritorial por parte de las fuerzas de seguridad y cuerpos de control urbano, atendiendo a sus dimensiones represivas (uso de la fuerza) y disuasivas (control, intimidación y hostigamiento) en CABA y partidos del conurbano bonaerense”

19. En los conceptos de “sospecha incidental” y “sospecha metódica” nos reconocemos tributarios de D. Matza (1969).

ga o directamente a robar para la policía, a cambio de una “oferta” policial dentro del mercado delictual que incluye evitar la detención, minorizar la acusación, evitar o hacer cesar una golpiza o incluso, la propia muerte. Alguna vez afirmamos (Daroqui-Guemureman, 2001) que se producía “un canje perverso de mercancía por impunidad”, cuando el estadio de este intercambio era muchos menos visible y estaba mucho menos naturalizado<sup>20</sup>. Claro que los pactos que se sellan no son reales pactos, ya que no se trata de sujetos libres e iguales que celebran un contrato, sino más bien de individuos en situación de asimetría que tienen la opción de someterse “libremente” como precio de conservar su propia vida, o la “libertad” de quedar a expensas de la fuerza letal de los agentes de seguridad. Una versión aggiornada de la libertad burguesa de la que hablaba Marx en las *Grundrisse*, allá por 1857-1858<sup>21</sup>. Este *fondo libre*, aggiornado a la lógica mercantil del neoliberalismo y el estado penal, puede resumirse ya no en la libertad para vender su fuerza de trabajo, sino en la “libertad de pactar con la policía”, “libertad de robar para la policía”, “libertad de entregar el botín”; “libertad de callar los abusos”; o “libertad de morir producto de una golpiza, de un exceso o de una negligencia”.

Que la mayoría de los jóvenes entrevistados<sup>22</sup> refiera haber estado aprehendido y/o alojado en comisarías sin que se abriera una causa judicial posteriormente, confiere a esta práctica policial su justa dimensión, máxime considerando el carácter ilegal que en territorio bonaerense asumen esas detenciones. Estas prácticas no se configuran como paso previo a una situación judicializable, sino como mero indicador de rutinas policiales de hostigamiento a los jóvenes, que culminan en “paseos” en patrullero algunas veces o en detenciones en otras ocasiones. Con preocupación, observamos que esas mismas fuerzas de seguridad perpetradoras de múltiples violencias y vulneraciones de derechos son, a su vez,

20. Esto era en ocasión de preguntarnos por qué había tan pocas detenciones vinculadas a la infracción de la ley de estupeficientes siendo que, según se afirmaba, “todos los jóvenes que arribaban a los tribunales de menores eran, cuanto menos, consumidores habituales” (Daroqui-Guemureman, 2001)

21. Dice Marx en las *Formas* que preceden a la acumulación capitalista: “(...) masa libre en un doble sentido, libre de las antiguas relaciones de clientela, y de las relaciones de prestación, y en segundo lugar, libre de toda posesión y de toda forma de existencia como cosa, de toda forma de existencia objetiva, libre de toda propiedad, a la que se presenta como única fuente de recursos la venta de su capacidad de trabajo, la mendicidad, el vagabundeo o el robo (...)”, 469-470 (Marx, 1986. 14° edición 1era edic. en el original, 1857-1858)

22. Pasin-Lopez et al (2013 y 2014) reconstruyen los testimonios de los jóvenes alojados en dispositivos penales y entrevistados en 2012, llegando a la conclusión de que 8 de cada 10 entrevistados mencionó haber estado aprehendido y/o alojado en comisarías en ocasiones anteriores a la detención en curso.

“oferentes” institucionales de propuestas de inclusión social para esos mismos jóvenes a los cuales castigan y hostigan. Estas propuestas no contienen los atributos de programas, ni se anuncian como tales, pero su envergadura y las partidas presupuestarias asignadas las configuran de hecho como ofertas de inclusión social, ya que prevén puestos efectivos en el mercado del trabajo y la seguridad social. Volveremos a esto en el capítulo 3.

## **2.b Los jóvenes y la agencia judicial: de delitos, procesos y condenas**

Por cierto, no todos los jóvenes que son aprehendidos por la policía llegan a los tribunales, pero es innegable que aquellos que sí lo hacen, previamente sufrieron una “detención policial con consecuencias jurídicas”, además de todas las otras. Cabe entonces, dimensionar el universo de los justiciables.

### ***2.b.1 Sobre cantidad de causas ingresadas y su tratamiento judicial***

Al inicio del período bajo estudio, año 2000, en CABA eran aún elevadas las causas que se iniciaban en los juzgados de menores, que arrastraban el coletazo de la modificación del artículo 29 del Código de Procedimientos en Materia Penal<sup>23</sup>, que en su inciso 3° dio lugar a una difícil contienda con los jueces de familia que, una vez resuelta, tuvo la consecuencia de hacer migrar muchas de las causas que otrora se abrían en virtud del motivo asistencial de Amparo/ley 10.903 a los juzgados de familia, bajo la carátula de “protección de persona”.<sup>24</sup>

También persistían algunos expedientes iniciados en virtud de edictos policiales que habilitaban la aprehensión de personas menores de edad, situación que se mantuvo hasta la entrada en vigencia del Código Contravenacional (Ley 10/98), que estableció (artículos 26 y 27) que los menores de 18 años no son susceptibles de ser capturados por figuras contravenacionales. Esta disposición quitó a la policía la facultad de detenerlos por

23. Hacemos referencia a la ley 23.984/91, es decir a la reforma del CPMP conocido como Reforma Arslanian. Este código, a su vez, será modificado por el Código Procesal Penal aprobado a finales del 2014 mediante la sanción de la ley 27063 y promulgado por el decreto 2321/14. La entrada en vigencia aún tiene fecha incierta y está supeditada a la ley de implementación.

24. Ver Anexo Estadístico, gráfico 1

situaciones confusas en las que no hubiera sospecha de delitos. Aún así, la policía no resignó su rutina operacional de detenciones, pero esos “encuentros” entre jóvenes y efectivos policiales no llegaban a traducirse en causas penales. Que la rutina policial continuó, lo confirman infinidad de testimonios de los propios jóvenes, que una vez institucionalizados y privados de libertad, tal como se vio en el apartado anterior, refieren haber tenido “encuentros cercanos” con la policía que no se convirtieron en detenciones.

En PBA, hasta el año 2007, en los tribunales de menores jurisdiccionales se atendían tanto causas de índole asistencial como de índole penal, siendo que el 70% del volumen de causas que manejaban esos juzgados correspondía al rubro asistencial. Esta proporción se mantuvo hasta que entró en vigencia la ley 13.634, que instituyó la competencia estrictamente penal, a través de la implementación del fuero de responsabilidad penal juvenil, diferenciada de la competencia de “familia”. En ese contexto, es factible observar que las fluctuaciones de las causas penales iniciadas no fueron muy significativas. Si tomamos el comienzo del período, la serie da cuenta de una variación porcentual positiva, que fue en ascenso sostenido y tuvo su pico en los años 2004-2006, y desde entonces se mantuvo con una leve fluctuación descendente. Aun con la demonización que se realiza de los jóvenes, la proporción de causas iniciadas en el fuero de responsabilidad penal juvenil en PBA representa un 4% la las causas totales iniciadas en la provincia por motivos penales.

Respecto a la tasa de resolución de expedientes, son las dinámicas propias de cada jurisdicción las que marcan la pauta. Así, en CABA guarda correlación con los expedientes iniciados, dejando como saldo cada año un volumen más o menos constante de los mismos. En PBA, la puesta en funcionamiento del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil aceleró mucho la administración de justicia sobre adolescentes y jóvenes, aún cuando puede afirmarse que sólo un porcentaje bajo y selectivo de causas se transforman en judiciales (un 10%)<sup>25</sup>

Los procedimientos disímiles marcan trayectorias diferentes para los jóvenes que ingresan a los tribunales. En CABA, los expedientes ingresan por la primera instancia, de instrucción y no de juicio. Dado que según la ley 22.278 (Régimen Penal de la Minoridad) los adolescentes son imputables recién a partir de los 16 años, muchas de las resoluciones tomadas por este fuero son de carácter tutelar y las actuaciones pasan a archivo. Durante el período analizado hubo cambios en los modos de resolución. Así, al inicio de la etapa eran el tipo modal los *archivos* de los expedien-

---

25. Ver gráfico 2 en Anexo Estadístico

tes, además de las *desestimaciones por incompetencia* que forman parte del modus operandi del sistema de justicia. No crecieron sensiblemente las declaraciones de responsabilidad penal ni las sentencias condenatorias, aunque sí han aumentado en forma pronunciada los expedientes que anualmente son elevados a juicio. Mientras en el año 2000 en una de cada diez causas ocurría esto, en 2012, uno de cada cuatro menores que ingresaba a los juzgados veía elevarse su causa a la instancia de Tribunal Oral. El porcentaje de las causas elevadas a juicio tuvo una tendencia ascendente, alcanzando su pico máximo en el año 2010 (27,9%) mientras que, en el año 2000 había sido 9,41%. Este dato, que en otro contexto podría ser leído como un indicador de mayor eficiencia en la administración de justicia, en la Argentina de los últimos años -atravesada por la sensación de inseguridad de la población y las permanentes demandas de punición a los jóvenes- sugiere otra lectura, mediatizada por la traducción de esas demandas en el endurecimiento del Código penal, en la estipulación de escalas más duras y en la elevación de algunos tipos penales que prescriben la instancia de juicio como prerrequisito, porque, “sacan” de la primera instancia tipos delictuales específicos. En PBA, las imputaciones formales alcanzan aproximadamente al 10 % de las causas iniciadas. Un pedido de información realizado por el Comité contra la Tortura (CTT), dependiente de la Comisión Provincial por la Memoria, dio cuenta de que en 2011 se imputaron formalmente a 3250 jóvenes, siendo que las IPP iniciadas habían sido 28.399. Respecto a las causas que llegan a juicio, en ambas jurisdicciones se replica el mismo patrón: un cambio cualitativo de las causas al ingreso, reflejado en hechos graves, producto de una mayor violencia o bien mayor empleo de armas, con dinámicas particulares, como se verá en el apartado de detalle de delitos. Difícil es comparar los modos de resolución en tanto desenlace de las causas, ya que se dispone de información disímil para la CABA y para PBA. Los procedimientos son sumamente diferentes, a lo que se añade la propia heterogeneidad de la PBA, que con 18 departamentos judiciales y un código de procedimientos cuya implementación es bastante reciente, aún no tiene adoptados criterios uniformes.

Así puede sintetizarse el período, en CABA:

- Las declaraciones de responsabilidad penal expresaron un alza hasta el año 2006, cuando registraron el guarismo más alto; luego descendieron en forma constante, marcando registros muy bajos en 2008 y 2009. A partir de allí, recuperaron algo, aunque la marca del año 2012 fue bastante inferior al 2003. El promedio anual de sentencias de responsabilidad penal fue de 379. La variación porcentual fue negativa.

- Las sentencias condenatorias<sup>26</sup> se mantuvieron bastante estables, aunque tuvieron fluctuaciones interesantes: en 2007 mostraron una baja muy significativa y en 2008 un alza exagerada. Podría afirmarse que fueron dos años atípicos. En 2009 se recuperaron los valores cercanos al promedio (238 para el período).
- Las sentencias absolutorias -que aparecen en un todo global, sin discriminar mayores y menores- muestran una evolución bastante errática. En 2006 y 2007 registraron fuertes aumentos, pero en 2008, la retracción fue brusca; éste parece haber sido un año duro para los justiciables, ya que aumentaron las sentencias condenatorias y las imposiciones de pena.
- Respecto a estas últimas, en el año 2003 la serie muestra que se mantuvieron en un rango de poco menos de 200 durante el período, 181 fue el promedio general, aunque 2008 y 2009 marcaron registros muy superiores, confirmando la hipótesis de la “mala racha” para los jóvenes. En 2010 se recuperan los valores inferiores al promedio, de modo que no se puede hablar de una tendencia penalizadora<sup>27</sup>.

En PBA, este es el panorama:

- Aun con posibles errores de registración, aclarados por la propia fuente de datos, en cuanto a la administración de autos de responsabilidad penal, sentencias condenatorias de imposición de pena y veredictos absolutorios, se destaca que sobre un total de 1.119 registros en el RPN durante 2011 (sean o no causas iniciadas en ese año) se observaron 34 veredictos absolutorios (3%), 361 autos de responsabilidad penal (32%) y 724 sentencias condenatorias con aplicación de monto de pena (65%).
- El 73% de estas resoluciones fueron dictadas mediante JA y el 27% restante, mediante debate.
- 28.399 causas iniciadas, 3250 imputaciones formales en 2011 y 1119 registros de resoluciones ese mismo año, dan cuenta de un

---

26. Las sentencias condenatorias se refieren a mayores de edad. Cuando se trate de personas que cometieron delitos siendo menores de 18 años, se hablará de imposición de pena. La particularidad de dictado de sentencias condenatorias e imposiciones de pena se debe a que el fuero de menores en la justicia nacional es un fuero de atracción; por lo tanto, tramitan todos los involucrados en el hecho que originó la causa.

27. Ver grafico 3 en el Anexo Estadístico



proceso de embudo con filtros sucesivos. Poco más del 10% de las IPP iniciadas se convierten en imputaciones formales; solamente es factible reconstruir un tercio del desenlace de esas imputaciones, o sea, menos de un 4% de las IPP que ingresan. Poco y nada se puede reconstruir estadísticamente sobre el resto de las causas imputadas formalmente.

- Ambas jurisdicciones, CABA y PBA, están equiparadas en el dictado de declaraciones de responsabilidad penal (31,76% en la CABA para el mismo año). La sumatoria de sentencias en el año citado (procedimiento escrito, audiencia y juicio abreviado), reporta 995 sentencias dictadas por los TOM en el año 2011, que se distribuyeron con un 31,76% de declaraciones de responsabilidad penal, un 20,4% de absoluciones (que incluyen también mayores coautores), un 17,39% de sentencias con imposición de pena y un 20,8% de sentencias condenatorias aplicadas a mayores de edad. Aun sumando las imposiciones de pena y las sentencias condenatorias, estaríamos muy lejos del 65% de condena de la PBA, guarismo que debe relativizarse si lo circunscribimos al reducido 4 % que transita el camino de la administración judicial hasta el final.
- Respecto a la modalidad de resolución de causas según procedimiento, cabe constatar diferencias en las jurisdicciones analizadas, tanto del instituto del juicio abreviado, como en la realización de audiencias y el empleo del instituto de suspensión de juicio a prueba.
- Respecto al juicio abreviado, mientras en CABA la resolución de causas que lo aplican ha venido en franco descenso, en la Provincia de Buenos Aires no deja de ascender. Tomando como año testigo el 2011, mientras en PBA la proporción de resolución por juicio abreviado fue de 3 por cada 1 resuelta en audiencia de debate, en CABA la proporción estuvo equiparada, inclinada levemente a favor de las audiencias<sup>28</sup>. Se produjo una disminución en su uso, luego de la preminencia que tuvo en el lapso de 2004 a 2007. La disminución puede ser explicada a partir de las reformas al Código Penal que, al aumentar las escalas penales, dejaron algunos tipos delictuales fuera de la posibilidad del pacto (delitos habituales en los TOM, como el “robo agravado con uso de armas” que pasó a tener un piso de seis años y ocho meses de prisión). Otro factor que incidió fue la incorporación del artículo 41 quáter, que aumenta

---

28. Cabe hacer la salvedad que en CABA son aun muchas las causas que se resuelven siguiendo el procedimiento escrito. Véase grafico 4 en el Anexo Estadístico

las penas en un tercio del mínimo y del máximo para los mayores que hubieran participado en delitos junto con menores de 18 años; siendo que es harto frecuente la participación mixta de «menores» y «mayores» en acciones de delictivas, se restringe la posibilidad de resolver mediante este Instituto, que prevé que todos los imputados deban participar del acuerdo y prestar su conformidad. En efecto, deviene un principio de desigualdad que por el mismo delito, unos tengan más penas que otros. Además, es requisito que todos los coimputados acuerden en abreviar y es usual que haya intereses contrapuestos.

- La creciente implementación de *probation* en menores podría estar incidiendo en la disminución de juicios abreviados celebrados.
- En PBA, los delitos que son susceptibles de ser tramitados mediante este procedimiento son aquellos que prevén penas de hasta 15 años de prisión, por lo que se da cabida a la resolución de causas “graves” (robo con armas, homicidios, etc.). Además, no existe el requisito de acuerdo de todos los imputados. Por otro lado, también hay mayor consenso en la no aplicación del artículo 41 quater. Con menos condicionantes, el camino de descomprimir el embudo de la justicia queda habilitado y la utilización del juicio abreviado es masiva. En “mayores” esto permitió mejorar la proporción entre procesados y condenados, que hasta el fallo Verbitsky (2005) era escandalosa. Ahora, el escándalo se trasladó a los montos de condena impuestas.
- El juicio abreviado, impuesto por la fuerza del pragmatismo, contraviene innegablemente la esencia de un juicio: “poner en escena” a los actores y reconstruir el momento de los hechos con testigos, con el/los imputado y el/las víctimas, augurando la expectativa de imposición de penas más bajas que las que hubieran correspondiendo en caso de dirimirse la culpabilidad en una audiencia. Los montos de las sentencias condenatorias dictadas en la PBA desmienten esa premisa.

### ***2.b.2 Sobre los delitos que cometen los jóvenes***

No es ocioso aclarar, una vez más, que las estadísticas exhiben cómo ha evolucionado la persecución policial y penal en los últimos años, ya que “capturan” –dicho esto con toda intencionalidad– los delitos que han sido aprehendidos. Las estadísticas judiciales relatan aquello que llega efectivamente a la instancia judicial, habiendo sido previamente capturado por

el sistema policial de aprehensión y de reacción social. El sistema penal es selectivo y, por ende, “distribuye artificialmente penalidades e inmunidades” (Pavarini, 1994). Por otro lado, el delito es una construcción social que varía histórica y socialmente. El termómetro del pánico social y el miedo ciudadano inciden en la persecución policial y en la sensibilidad punitiva. Las estadísticas sólo nos brindan aquello que oficialmente es perseguido y registrado. Por otra parte, los problemas de registro son múltiples y las debilidades de las fuentes de información ya fueron puestas de manifiesto. 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.

Respecto a la incidencia, según coinciden todas las fuentes, prevalecen los delitos contra la propiedad, los robos en sus distintos tipos (simples, agravados por uso de arma, o en poblado y banda) y las lesiones. El homicidio no aparece, afortunadamente, entre los delitos de mayor ocurrencia. La serie completa (2000-2012)<sup>29</sup>, procedente de las estadísticas judiciales de la Justicia Nacional, muestra que el crecimiento de las causas por robo ha sido incesante desde el año 2000 al año 2007, expresando un descenso en el año 2008 y volviendo a subir a partir de entonces, alcanzando en 2012 un registro ligeramente inferior a la marca del 2007; pareciera que la tendencia ascendente se consolida. Las estadísticas del MPF, muestran en la serie de 2010-2012 una desaceleración de todas las conductas vinculadas al robo. Estas estadísticas son más útiles a los efectos de describir que tipo de delitos llegan a los juzgados de menores; además de proporcionar el detalle de las causas que se inician, discriminan las causas iniciadas con autor identificado (que son la mayoría) y con autor desconocido (NN). En la CABA la proporción de delitos contra la propiedad alcanza el 61,77%<sup>30</sup>.

También los robos tienen mayor incidencia en la PBA, si bien su proporción respecto a otros títulos es sensiblemente menor (alcanza el 37%). Si interesa adentrarse en las categorías que más sensibilizan a la opinión pública, puede observarse que para el caso de los delitos contra las personas, en CABA experimentaron un crecimiento en los primeros años de la serie y luego se estabilizaron. En PBA, en tanto, alcanzaron el segundo lugar con el 17%, con variaciones hacia su interior. Los homicidios regis-

---

29. Ver Anexo Estadístico.

30. A los efectos de tener registros comparables se tomó el caso testigo del año 2011. En las estadísticas del MPF, en el porcentaje referido se encuentran sumados: los robos, los robos agravados por uso de arma, los robos en poblado y en banda, los hurtos y los robos de vehículo o automotor en la vía pública.

traron fluctuaciones parejas durante el período, en ambas jurisdicciones. La proporción, en el peor de los casos, alcanzó a representar poco más del 1% de las causas que ingresan a los tribunales de menores. Las cifras son más elevadas si miramos las estadísticas de los tribunales orales de menores, que registran las causas que ya fueron elevadas a juicio. En PBA, habiendo superado la zozobra del año 2004 que registró 441 homicidios, la marca se estabilizó debajo de los 300 homicidios anuales (sumando los consumados y los tentados) hasta el año 2012, registrándose 339 en 2013. Respecto a las causas ingresadas en el fuero penal juvenil, estas cifras representan un 1,18% de las causas. Los porcentajes sufren alteraciones si se trata de imputaciones formales por el artículo 308; así, en el caso de los delitos contra la propiedad el porcentaje se eleva al 75,5 %, en tanto que en el de los delitos contra las personas, disminuye al 9,1%.<sup>31</sup>

Los actores que integran el elenco judicial son intérpretes autorizados de lo que sucede en los tribunales de menores. Fiscales, jueces, defensores públicos y defensores letrados transitan su acaecer cotidiano y todos coinciden en señalar un aumento incesante de las causas que ingresan, una labor siempre insuficiente y un grave incremento en términos de violencia de los hechos cometidos por los más jóvenes, el consumo de drogas y la presencia de armas de fuego. Aun cuando estadísticamente esa percepción no se corrobora -ya que las cifras muestran más o menos una evolución sostenida, no espectacular-, la visión de fiscales y defensores (públicos oficiales o letrados) y de jueces confluye en una caracterización grave de la situación.

## **2.c. Los jóvenes y el encierro punitivo: instituciones de seguridad y unidades penitenciarias**

La institucionalización está reservada para los adolescentes y jóvenes signados como los más peligrosos entre todos aquellos que el sistema penal selecciona. Durante el período analizado, la evolución de las tasas de encierro punitivo mostró desempeños diferentes en CABA y PBA. En la primera, la población institucionalizada en las dependencias penales de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) descendió año a año. Los institutos de seguridad más duros, así como el único destinado a mujeres infractoras, son los que mantuvieron sus registros más estables, pudiendo explicarse esto por ser estos institutos de

---

31. Dato correspondiente al 2011, obtenido en respuesta a un pedido de la Comisión Provincial de la Memoria a la Procuración de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Ver gráfico N° 7.

más baja rotación y de mayor permanencia. Esta afirmación es fácilmente comprobable consultando los promedios de tiempo de internación.

Las fluctuaciones del período admitieron hipótesis explicativas, asentadas en diferentes contingencias de la coyuntura. Si bien no se pudo detectar un factor que explique las oscilaciones en el dictado de medidas restrictivas de la libertad, pudieron esbozarse algunas hipótesis<sup>32</sup>: la fuerte instalación del discurso de derechos, que concibe a la pena de privación de la libertad como un recurso de *última ratio*; la apelación a dicha medida sólo en casos extremos<sup>33</sup>; la deslegitimación sufrida por el encierro en instituciones, una vez denostada su finalidad resocializadora; la falta de vacantes institucionales, que si bien podría considerarse un criterio del orden administrativo y/o burocrático, merece incluirse, en tanto las propuestas de construir más cárceles y mas espacios de encierro no constituyen una alternativa política viable ni legítima. Además, debe tenerse en cuenta que ciertos episodios de gravedad inusitada (incendios y muertes de menores en comisarías bonaerenses) y el fallo de la CIDH por el caso Bulacio, pusieron en foco la integridad de las personas menores de edad y la responsabilidad por su protección. Estas circunstancias determinaron la toma de recaudos adicionales antes de privar masivamente de la libertad a los jóvenes: la discrecionalidad quedaba acotada por la vigilancia de organismos de derechos humanos y comisiones de seguimiento. Los efectos de las reformas “Blumberg”, que empezaron a manifestarse en el año 2005 en la CABA, fueron contrabalanceados por el tristemente célebre Caso Bosca, que puso en jury a los camaristas de un TOM, por haber omitido ordenar la libertad de un joven absuelto que hubo de permanecer ocho meses más privado de su libertad debido a ese error<sup>34</sup>. Este episodio pro-

---

32. A las hipótesis pergeñadas en *La cartografía moral de las practicas judiciales en los Tribunales de Menores de Ciudad de Buenos Aires* (Guemureman, 2011), se suma la actualización realizada en 2014 en el Capítulo 13 de *Políticas penales y políticas de seguridad*..., ya referenciado.

33. El impacto mediático que generó en el año 2005 la presentación del informe de la Secretaría de Derechos Humanos –Ministerio de Justicia y Unicef sobre *Privados de libertad*, dando a conocer la escalofriante cifra de 20.000 niños y adolescentes privados de libertad en la Argentina

34. Este caso motivó un pedido de juicio político a los jueces del TOM N°1. Finalmente, el dictamen de la Comisión de Acusación del Congreso resolvió no hacer lugar al pedido de juicio político. El episodio reveló otros aspectos del funcionamiento y de la práctica judicial que lo convierten en un analizador amén de servir para pensar en dispositivos y modificaciones que permitan instaurar mecanismos y regulaciones que impidan que casos como éste vuelvan a suceder. Los jueces en bloque marcaron una defensa de sus pares, habida cuenta, que tal como apareció una y otra vez en las entrevistas realizadas en el período, todos sintieron “que nos podía haber pasado a cualquiera de nosotros”. Al respecto, Guemureman 2009.

dujo un efecto contrario a la sensibilidad punitiva desatada por Blumberg y su cruzada, ya que aumentaron los dictados de libertad, los egresos de institutos y las excarcelaciones en casos de prisiones preventivas.

Otros factores coadyuvaron a la disminución de las institucionalizaciones por motivos penales, ya que el soporte institucional de las mismas se vio fuertemente cercado. La sanción de la ley 26.061 de “Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, dio lugar al cuestionamiento de las internaciones de adolescentes menores de 16 años. En el año 2006, la Fundación Sur presentó un recurso de amparo solicitando la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 22.278. En diciembre de 2006 hubo un trascendente pronunciamiento de una de las Salas de la Cámara Nacional Criminal y Correccional, que declaró la inconstitucionalidad del artículo primero de la ley 22.278. Al respecto, Cf. C. 39.520 - “Incidente de Incompetencia en autos: G.F.D. y O. s/ expediente tutelar” – CNCRIM Y CORREC FED – Sala I – 06/12/2006 (Firmado Dres. Freiler y Cavallo). En el primer apartado de la Resolución, se resuelve: “DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL del artículo 1ero de la ley 22.278, en cuanto atañe a sus párrafos 2do, 3ero y 4to, y del artículo 412 del Código Procesal Penal de la Nación, en relación con sus párrafos 2do y 3ero”. El 11 de diciembre del 2007, la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal hizo lugar al habeas corpus presentado por la Fundación Sur y declaró la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 22.278 (Causa N°7537). Según la jueza de la Cámara de Casación, Ángela Ledesma, “nos encontramos frente a menores que no son punibles” y esta sola circunstancia “demuestra concretamente la ilegitimidad de cualquier medida de encierro. (...) La decisión que se tome en este sentido sobre los menores constituye una vulneración a los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, inocencia y debido proceso penal”. Sus colegas de la Sala adhirieron al voto, que fue unánime. Sin embargo, el Fiscal General ante la Cámara de Casación presentó un recurso extraordinario federal tendiente a suspender la aplicación del fallo. El 21 de febrero del 2008, la Cámara de Casación resolvió rechazar el recurso fiscal y continuar con la ejecución del fallo. El Fiscal General presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que el día 18 de marzo del 2008 lo declaró admisible. En diciembre del 2008 la CSJN se pronunció sobre el fondo de la cuestión planteada (fallo G.147 XLIV del 2/12/2008). En este fallo, la CSJN revoca la sentencia apelada,

“lo cual en nada impide en todo caso exige, naturalmente, que los jueces con competencia en causas relativas a menores no punibles en la situación de la ley 22.278, dicten, cuando correspondiere, las decisiones que en caso concreto sean requeridas para la salvaguarda de los derechos y libertades

del menor y para la protección especial a que éste es acreedor, con arreglo a la Constitución Nacional y con los tratados internacionales que rigen en la materia, allí previstos”.

La CSJN confronta la Convención de los Derechos del Niño con la ley 22.278, concluyendo que indudablemente hay una marcada tensión; también reconoce que el régimen penal de la minoridad no garantiza el debido proceso y, finalmente, luego de un exhaustivo análisis, interpela al poder legislativo para que modifique la ley “en un tiempo razonable”. Afirma que *no corresponde la modificación de una ley por la vía pretoriana* y a su vez exige a los jueces de menores que al aplicar la ley contemplen también el conjunto de derechos y garantías presentes en todo el ordenamiento jurídico y en la Constitución Nacional. La CSJN no ahorra recomendaciones para las instancias de aplicación de política pública en relación a la ley 26.061, cuyo cumplimiento exige la puesta a punto de dispositivos que no impliquen la judicialización de las personas menores de edad, inimputables cuando las causas son de origen social<sup>35</sup>.

Más allá del desenlace en términos legales, el recurso produjo efectos diversos a lo largo de toda su tramitación: un efecto inmediato y tangible fue la disminución de menores de 16 años internados en el Instituto José de San Martín; otro, la creación de la Unidad Funcional de Defensoría de menores de 16 años<sup>36</sup>. Ya en el año 2006, la DGN había creado la Comisión de Control de legalidad de medidas de jóvenes privados de libertad<sup>37</sup>.

---

35. La CSJN no declara la inconstitucionalidad de la ley 22.278 como aspiraba el recurso presentado, lo que motiva que la Fundación Sur, el CELS y la Asociación Xumex, presenten un recurso ante la CIDH promoviendo la denuncia contra el estado argentino por violación de diversos artículos en perjuicio de adolescentes que fueron –y en algunos casos continuaban– privados de la libertad por hechos presuntamente delictivos cometidos antes de cumplir los 16 años de edad

36. Res. DGN 1954/08; se crea para actuar en representación de las personas menores de 16 años en aquellos legajos tutelares que tramiten ante los Juzgados Nacionales de Menores. Sin perjuicio de ello, entendemos que los niños, niñas y menores de 16 años, en su carácter de no punibles, no tendrían que estar dispuestos tutelarmente y que *la privación de la libertad nunca debería llegarse a concretar* (el resaltado es propio). Informe Anual de la DGN/ Ministerio Público de la Defensa: 28. Previamente, la DGN, mediante la Resolución 1234/06, había recomendado a los Defensores reducir al máximo las medidas cautelares en el marco de la 26.061/05, y designar abogado del niño en caso de intereses contrapuestos. esta resolución tuvo un alto impacto en las institucionalizaciones de carácter asistencial, dato que se objetiva mirando las estadísticas de los Hogares de menores en Ciudad de Buenos Aires.

37. Resolución 84/06. Esta Comisión preveía un seguimiento institucional del tratamiento de niños, niñas y adolescentes. Esta norma refuerza la Res. 170/05 que reglamenta las visitas a Institutos de menores, e instruye a los Defensores para que mantengan al menos una reunión mensual con sus asistidos privados de libertad.

También en el año 2008 -a instancias del mismo García Méndez, por entonces legislador- se presenta en la Cámara de Diputados un pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional<sup>38</sup>, para que oficie a través de las instancias información sobre puntos vinculados a la institucionalización de menores de 16 años en el Instituto José de San Martín. Este pedido de informes da lugar a un dictamen de comisión y dos proyectos de resolución, que además de los puntos específicos del instituto San Martín introducen la temática del consumo de medicamentos de índole psiquiátrica y solicitan precisiones sobre su administración<sup>39</sup>.

Durante el año 2009, la Asesoría General Tutelar presenta un habeas corpus por las personas internadas en el Instituto Agote, que da lugar a la realización de una visita por parte de representantes de la Corte Suprema de Justicia. Si bien no se constatan todas las irregularidades denunciadas, si las suficientes para expedirse en forma contundente, haciendo recomendaciones de carácter urgente.<sup>40</sup> También durante el período, por ley 26.579/08 cambia la edad de mayoría penal. Esta modificación produce una derivación de jóvenes que ya han cumplido 18 años a unidades peni-

---

38. Pedido de informes al PEN sobre diversas cuestiones relacionadas con el Instituto de Menores San Martín de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (857-D-2008). Firmantes: García Méndez, Carloto, Bissuti, Benas, Zancada, Augsburger, Raimundi, Gorbacz, Morandini, Rodríguez (M.V.) y Macaluse.

39. Proyecto de Resolución firmado por los diputados César, Massei, Ginsburg, Acuña, Donda Pérez, García Méndez, Gil Lozano, Halak; Kunkel, Perié; Recalde, Rejal, Vega y Velarde. Desde el punto 6 al 10, el pedido de informes gira en torno a la medicación de índole psiquiátrica que se suministra a las personas menores de edad, a saber: número de personal con competencia dentro de los institutos para suministrar medicamentos (punto 6); informe sobre compra de medicamentos de índole psiquiátrica desde el año 2006 (punto 7); tipo de medicamentos: nombre comercial y droga genérica; patologías a las que se aplica y cantidad de población que los consume (punto 8).

40. El representante del poder judicial hace lugar al habeas corpus, al solo efecto de convocar a los representantes de la SENNAF y a los denunciados para la realización de una audiencia, con el objeto de acordar un cronograma para abordar los aspectos deficientes constatados por las autoridades en el orden de la instalación eléctrica, control contra incendios; fumigación y limpieza; establecimiento de plazos para reglamentar sistema de disciplina y sanciones internas, y visitas íntimas para los alojados. Asimismo, se insta a la SENNAF realizar el adecuado control de insectos, y se intima a no trasladar a los jóvenes alojados mientras se realicen las obras en cuestión, salvo orden judicial o pedido de los propios alojados (documento disponible en el sitio web de la Asesoría General Tutelar <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/>, en INICIO/NIÑEZ Y ADOLESCIA/CONTRAVENCIONAL Y PENAL. ACCIONES Y PRESENTACIONES EN MATERIA DE PENAL JUVENIL, <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/2.%20Fallo%20-%202024.04.2009.pdf>



tenciarias, pudiendo este factor explicar la disminución de la población en ese instituto.<sup>41</sup>

Superada la zozobra del juicio político a raíz del caso Bosca, apagados los espasmos mediáticos de la institucionalización de los menores de 16 años en el San Martín y con el correr de los años, las derivaciones judiciales de internación vuelven a recuperar terreno y la tendencia se perfila ascendente, y con múltiples fugas, que configuran un mapa aun más complejo. Las internaciones psiquiátricas y en comunidades terapéuticas en instituciones que tienen convenios con el gobierno de la CABA muestran un número preocupante. Si bien estas internaciones no se originan en su mayoría en derivaciones penales, esta suerte de psiquiatrización de las problemáticas sociales inscribe en las instituciones psiquiátricas población otrora internada en otras de atención integral, hogares convivenciales y demás instancias que dejaban en claro el carácter no penalizador de la restricción de libertad. Según datos de la Defensoría General de la Nación, la patologización de los adolescentes y jóvenes problemáticos se habría traducido en 500 adolescentes institucionalizados en comunidades terapéuticas y clínicas psiquiátricas por motivos penales.<sup>42</sup>

Las internaciones psiquiátricas y las derivaciones a comunidades terapéuticas podría ser un indicador de vías de fuga de las internaciones

---

41. Esta situación es puesta de manifiesto por la Defensora Pública de Menores, María Luz de Fazio, que remarca que se produjo un cese intempestivo de la disposición tutelar de todos aquellos jóvenes que contaban con 18 años de edad, lo que trajo aparejados, entre otros problemas, interrupciones de tratamiento en comunidades terapéuticas. Otra Defensora, la Dra. Sansonne, expresa que se ha generado un vacío legal en punto a la situación procesal de los jóvenes sometidos a procesos, especialmente los que se encuentran privados de su libertad, quienes en muchos casos pasan a ser sometidos a un régimen penitenciario de adultos por la supuesta comisión de delitos como menores de edad, en franca violación con un sistema penal juvenil acorde a las normas constitucionales y de derecho internacional. (en Capítulo III Defensorías Públicas de Menores e Incapaces ante los Tribunales Orales en lo Criminal, en el Informe Anual del Ministerio Público de la Defensa 2010 y ss).

42. Esta apreciación ha sido realizada por la Defensora General de la Nación, en el marco de la información suministrada por la Comisión de Seguimiento del Tratamiento institucional de niños, niñas y adolescentes creada por la Resolución DGN 841/06. No pudo corroborarse la información en el informe realizado, "El monitoreo de la privación de la libertad de NNYA, Buenas prácticas en Defensa Pública", editado en 2012 con el auspicio de UNICEF-Of. de Argentina. No obstante, a partir de la sanción de la ley de salud mental, a finales de 2010, si hemos constatado un aumento de la institucionalización en comunidades terapéuticas y clínicas psiquiátricas en la CABA y una disminución de la población alojada en institutos de seguridad. Al respecto, véase informes de la AGT, *Niñez, Adolescencia y Salud mental en la Ciudad de Buenos Aires, 2010*, y *Puertas Adentro: Políticas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)*.

tradicionales de índole penal en institutos de seguridad, por esto habría que monitorear atentamente la evolución en los próximos años.

Al cierre de la escritura de este libro, en diciembre de 2014, otro episodio lamentable nos sacudió, ratificando que en materia de monitoreo de la violencia en los espacios de encierro punitivo nunca podemos bajar los brazos, siendo necesarias la inspección atenta y la denuncia. Se trata de la muerte de Diego, de 17 años, detenido desde hacía cinco meses por disposición del Tribunal Oral de Menores N° 1 en el Instituto Luis Agote de la CABA. El joven había sido sancionado por la directora de ese instituto y confinado a una celda de aislamiento. En esa situación, Diego prendió fuego a su colchón -que no era ignífugo- y se quemó sin que la ayuda llegara a tiempo. La demora en abrir la celda, rescatarlo y asistirlo médicamente produjo un cuadro letal: resultó con quemaduras del orden del 80% de su cuerpo y una fuerte intoxicación por inhalación de monóxido de carbono. Fue internado y agonizó en el Instituto del Quemado, hasta su deceso cuatro días después. Este episodio deja al desnudo flagrantes violaciones de derechos que se perpetúan, sobre todo, la renuencia de los funcionarios responsables de la SENNAF a que sus instituciones sean inspeccionadas por los organismos de auditoría y de derechos humanos. Pese a que el Protocolo Facultativo de Mecanismo contra la Tortura habilita a la Procuración Penitenciaria a hacer inspecciones y visitas, los funcionarios a cargo de la SENNAF impidieron el ingreso en varias ocasiones, lo que motivó la presentación de un Hábeas Corpus por parte de la Procuración Penitenciaria. El recurso fue resuelto mediante una audiencia que, si bien permite el ingreso de la PPN a los institutos penales, dota a las visitas de una gran cantidad de condicionalidades que desmienten el carácter de inspección de organismo de contralor y auditoría, y subordina a la PPN a la DGN, cuya Comisión de Seguimiento y Tratamiento Institucional es la única habilitada para ingresar en forma permanente a los institutos dependientes de la SENNAF, pero cuyos informes rara vez realizan denuncias. En particular, en esta ocasión, la Comisión dependiente de la DGN no advirtió ni solicitó la clausura de un sector con cuatro celdas de aislamiento claramente en flagrancia y violación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Esta muerte mereció el repudio de múltiples organizaciones<sup>43</sup>.

La SENNAF tampoco es permeable al ingreso irrestricto por parte de los académicos. Durante el año 2014, la SENNAF se propuso actualizar

---

43. Vale citar, por ejemplo el pronunciamiento del GESPYDH-Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Instituto Gino Germani, "La muerte de Diego: un homicidio institucional", disponible en <http://observatoriojovenes.com.ar/un-homicidio-institucional/#more-4683>

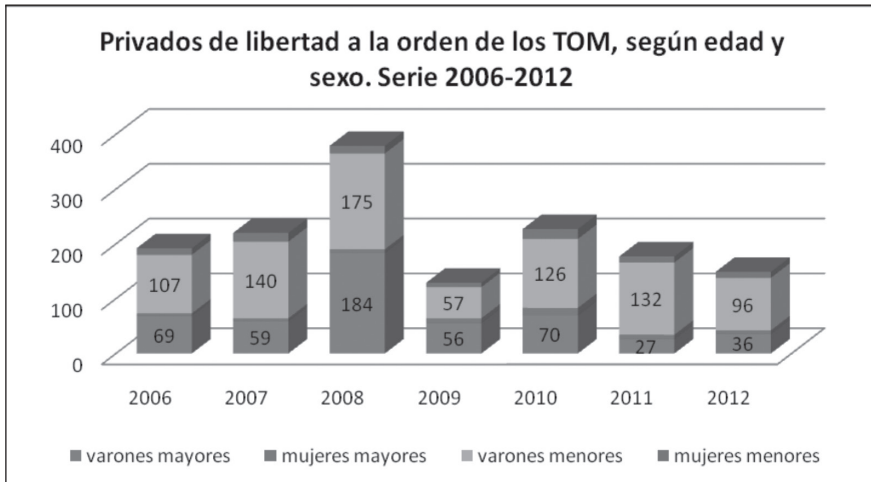
el relevamiento de dispositivos penales juveniles. Integrantes del colectivo del Observatorio y del GESPYDH fueron convocados a presentar una propuesta. Planteamos de modo irreductible que era un prerrequisito del relevamiento escuchar la voz de los chicos privados de libertad y esgrimimos como argumento el relevamiento realizado en la PBA, que dio por resultado la publicación de *Sujetos de castigo*. Nuestra intransigencia en ese punto fue causal de que, finalmente, el estudio no nos fuera encargado a nosotros, sino a otras universidades que, como la DGN, están dispuestas a legitimar lo que sucede, resignando el potencial de la producción de saber para denunciar y modificar la realidad y, sobre todo, para que como como dijo Adorno después de Auschwitz (1969) “La primera exigencia en la educación, es que Auschwitz no se repita. Fue la barbarie contra la que se dirige toda la educación”. Desdramatizar las condiciones que hacen posible la muerte de los jóvenes en contextos de encierro es participar del consentimiento informado sobre muchas otras. Baste decir que entre 2004 y 2014 murieron 58 niños y adolescentes en lugares de encierro (institutos de menores, comisarías, etc.) en el país. Esta cifra no es exhaustiva, ya que la carencia de estadísticas públicas en la materia obliga a relevar y sistematizar la información que publican los medios de comunicación<sup>44</sup>.

Para dimensionar las medidas de privación de libertad ordenadas por disposición judicial, cabe echar una mirada a las estadísticas judiciales elaboradas por la Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, en el capítulo sobre Tribunales Orales de Menores<sup>45</sup>, que muestran las fluctuaciones en las privaciones de libertad a las órdenes de los tribunales de menores.

---

44. Relevamiento del RNCT que además precisa que 4 de esas muertes se produjeron en instituciones dependientes de la SENNAF entre 2007 y 2014. Ampliación en <http://observatoriojovenes.com.ar/un-homicidio-institucional/#more-4683>

45. Justicia Penal Ordinaria de la Capital Federal. Capítulo 8: Justicia Penal Oral Ordinaria. II Tribunales Orales de Menores, disponibles en [www.pjn.gov.ar/Interesgeneral/Estadisticas](http://www.pjn.gov.ar/Interesgeneral/Estadisticas)



Elaboración propia en base a las Estadísticas de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación

A través de la lectura de este cuadro, puede observarse una recuperación de las disposiciones de privación de libertad en el año 2008, una abrupta disminución en 2009 y una suba en 2010, que supera los valores del inicio de la serie en 2006; luego, en forma errática, desciende globalmente en 2011 y 2012, aunque con particularidades. Asimismo, este cuadro permite constatar otra realidad preocupante: la enorme cantidad de personas mayores de edad a la orden de tribunales de menores, en proporciones que en muchos casos superan ampliamente a la población menor de edad. Los casos de 2007 y 2010 deben constituir una marca de atención sobre la administración de justicia, máxime, cuando en muchos casos los mayores detenidos por orden de TOM constituyen una proporción muy significativa de los detenidos por orden de los TOC (tribunales orales criminales de mayores). En 2010 la proporción de personas privadas de libertad mayores de edad vuelve a ser inferior a la de los menores. En 2011 suben los menores de edad institucionalizados, pero en 2012 vuelven a bajar. Los mayores presos a la orden de los TOM continúan en franca disminución.

En la PBA, los factores de descenso primero e incremento después, obedecieron a motivos diferentes. En 2004, se incendió la Comisaría de Quilmes y esto dio lugar al dictado de sendas resoluciones por parte de los Ministerios de Seguridad (Res. 1623/04) y Desarrollo Humano provincial (Resolución 1212/04), que declaran la prohibición de alojar menores

en comisarías y regulan las funciones, atribuciones y competencias de la subsecretaría de minoridad, promoviendo cambios sustanciales en el tratamiento de los menores de edad que han cometido o presuntamente cometido delitos. Estas resoluciones recién harán sentir sus efectos en el año 2005.<sup>46</sup> Una constatación sobre sus resultados fue la cantidad de personas que ingresaron al circuito institucional de la Dirección Provincial del Menor: mientras en 2004 habían sido 1182 casos, en 2005 –según el Informe sobre “Los niños, niñas y adolescentes privados de libertad” elaborado por la Dirección Nacional de Atención directa a grupos vulnerables de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación– en junio del 2005 se reportaron un total de 578 adolescentes alojados en instituciones de tipo penal<sup>47</sup>.

En PBA, las privaciones de libertad sobre adolescentes y jóvenes muestran registros más bajos y menos escandalosos que aquellos que se conocieron en 2003,<sup>48</sup> pero los datos de los últimos años permiten inferir que el proceso iniciado con la implementación del Fuero Penal Juvenil aún contiene movimientos internos que, al modo de tensiones, están dirimiendo las consecuencias de la aplicación de mayores garantías procesales; dato de indudable veracidad, que puede constatarse en los registros judiciales, las estadísticas del SIMP e incluso los mismos testimonios de los jóvenes institucionalizados, que refieren haber tenido la audiencia en el plazo estipulado. Sin embargo, el proceso de construcción de nuevos centros de contención y recepción, la ampliación de plazas institucionales en los distintos enclaves institucionales, podrían ser indicadores de algo más que una readecuación funcional en términos jurisdiccionales, y podría ser un indicador de ampliación de capacidad internativa que luego nunca queda ociosa. En este caso, cabría esperar un escenario de aumento progresivo de las internaciones, máxime cuando pudo constatarse en el relevamiento realizado en los años 2009 y 2010 y en el seguimiento realizado en 2012, un preocupante número de adolescentes menores de 16

---

46. Esta Resolución acota grandemente las demandas de internación ya que establece en uno de sus Anexos, “Lineamientos para la tramitación y la gestión de ingresos de adolescentes con causas judicial penal en el sistema internativo”, y al exigir el cumplimiento de pasos procesales como prerrequisito para proceder a la internación de adolescentes y jóvenes, éstas empiezan a ser menos discrecionales.

47. Si bien esta cifra es sensiblemente menor, recordemos que no está hablando de los ingresos/altas a instituciones penales, sino de los presentes al día del relevamiento.

48. Según el Informe “Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires, CELS-Unicef, 2003, en 2001 había bajo las dependencias del organismo técnico administrativo, entonces Consejo Provincial del Menor, 8.195 niños y adolescentes privados de libertad, de los cuales, el 18% estaba por causas penales, representando 1.560.

años sujetos a medidas de seguridad. Este número tendría vía franca para convertirse en medida de privación de libertad, en caso de procederse a bajar la edad de imputabilidad, con lo cual la expresión de preocupación se convertirá en franca alarma.

## 2.d Los jóvenes y las violencias institucionales

### El Registro Nacional de casos de torturas<sup>49</sup>

En su carácter selectivo, arbitrario y discrecional, el sistema penal despliega su capacidad de captura sobre los sectores sociales más desfavorecidos y en particular sobre la población más joven. La cárcel es la última agencia de la cadena punitiva y los jóvenes que allí se encuentran representan a la franja de mayor marginación social. Sobre ellos se ejerce un gobierno que gestiona la exclusión, regula, controla y modela subjetividades haciéndolos, asimismo, depositarios y productores de violencias, signándoles el lugar socio-institucional de retorno permanente a las mallas de las agencias del sistema penal.

Los datos que se muestran a continuación confirman la prevalencia de población joven en las cárceles argentinas. Andersen (2014) realizó una reconstrucción de la población carcelaria del período 2002-2012, a través de los datos que proporciona el SNEEP<sup>50</sup>. Puede visualizarse que la población joven (entre 18 y 24 años) representó entre un cuarto y un tercio de la población total encarcelada en Argentina entre 2002 y 2012<sup>51</sup>. Si agrega-

---

49. Se recuperan aquí las reflexiones realizadas en forma conjunta con Alcira Daroqui, en ocasión de escribir el artículo "Registro de violencias padecidas por los jóvenes en el sistema carcelario: las micropenalidades y los suplementos punitivos", publicado en la Revista *Diálogos Possíveis* - Coletânea/Dossiê: Juventudes, violências e a vida nas cidades, , octubre 2014. Los datos se actualizaron con el informe del RNCT de 2013

50. Andersen, M. J. (2014). *La penalidad neoliberal en el siglo XXI: la tercerización del gobierno carcelario a través de la 'gestión evangelista penitenciaria' en las cárceles bonaerenses*. (Tesis de Máster en Criminología y Sociología Jurídico Penal no publicada). Facultad de Derecho, Universitat de Barcelona y Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata. Capítulo "El desafío neoliberal en el gobierno de la conflictividad social. Régimen de acumulación, estructura de clases y Estado"

51. Según las fuentes estadísticas disponibles. El Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) comenzó a realizarse en 2002 y su última actualización pública es de 2012. Aun con limitaciones metodológicas, es la única fuente pública con que contamos para procesar datos generales de población penal de todo el país.

mos el intervalo de 25 a 34<sup>52</sup>, el porcentaje se eleva al 64% (ha habido años en que la proporción alcanzó el 70%).

**Tabla Población penal argentina joven según rangos etáreos. Serie histórica (2002-2012)**

Años	Población Joven encarcelada en Argentina						
	Menores de 18 años	18-24 años		25-34 años		SUMATORIA 18-34 años	
	Absolutos	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual
2002	72	14553	33	17041	37	31594	70
2003	58	13019	31	16984	39	30003	70
2004	64	15975	30	21044	40	37019	70
2005	81	12199	28	18170	42	30369	70
2006	68	13418	28	20436	42	33854	70
2007	56	12954	26	20517	43	33471	69
2008	42	13938	27	21284	41	35222	68
2009	54	13876	26	22490	42	36366	68
2010	34	15545	27	23775	40	39320	67
2011	20	14071	24	24248	41	38319	65
2012	18	14553	24	24435	40	38988	64

FUENTE: Elaboración Jimena Andersen en base a datos del SNEEP (2012)

Se trata de varones jóvenes, residentes prioritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En el caso de la PBA, los guarismos son un poco más elevados, con un 4% a un 6% más en la representación dentro de la población total. Una caracterización general de estos jóvenes muestra que se trata de un grupo social compuesto mayoritariamente por varones pobres, sin trabajo estable ni de tiempo completo, escasamente formados y capacitados. Se evidencia la selectividad del sistema sobre este núcleo duro de marginalidad, cuya experiencia vital es predominantemente vulnerable e inestable.

Que la población privada de libertad es víctima de vejámenes, torturas y malos tratos es cosa sabida. La dimensión y la entidad de los mismos, la magnitud de las vulneraciones de derechos y la violencia institucional

52. Se realiza esta extensión a los fines de poder compatibilizar la información procedente del SNEEP y del RNCT.

que padecen, en cambio, es un interrogante que sólo la investigación responsable y sostenida puede informar en forma fehaciente. Desde el GES-PyDH, se vienen realizando desde el año 2004 investigaciones conjuntas con organismos de derechos humanos, como la Procuración Penitenciaria Nacional y la Comisión Provincial por la Memoria, que realizan inspecciones y visitas a las unidades penitenciarias y centros de detención<sup>53</sup>. El proceso de trabajo y acumulación de información y producción de conocimiento, trazó el camino hacia la creación y puesta en marcha del primer Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos en el año 2010, siendo parte del mismo conjuntamente con la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria. Dicho registro parte de una concepción fundada en el carácter multidimensional del concepto de “tortura” y registra información sobre agresiones físicas, aislamiento, requisa personal, falta y/o deficiente alimentación, falta y/o deficiente atención a la salud, malas condiciones materiales de detención, amenazas, robos, desvinculación familiar y social, traslados constantes y traslados gravosos.

Los resultados de los Informes Anuales –2012 y 2013– del Registro Nacional de Casos de Torturas<sup>54</sup>, correspondiente a la parte general que comprende conjuntamente la jurisdicción federal y nacional, y la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, muestran los relevamientos realizados por la Procuración Penitenciaria de la Nación y la Comisión Provincial

---

53. 2004 “Las mujeres y los jóvenes encarcelados en el ámbito nacional: abordaje cuantitativo y cualitativo en torno a grupos sobrevulnerados dentro de la población carcelaria”. La investigación fue diseñada y dirigida por Alcira Daroqui, libro *Voces del Encierro. Mujeres y jóvenes encarcelados en Argentina. Una investigación socio-jurídica* Alcira Daroqui et al, 2006. En 2007 se realizó una investigación sobre malos tratos y torturas en cárceles federales en que se encuestó a 939 personas detenidas y culminó con la publicación en 2008 del libro *Cuerpos Castigados* (Editores del Puerto, Buenos Aires). También en el marco de la investigación “El ‘programa de gobernabilidad penitenciaria: un estudio sobre el despliegue del régimen disciplinario-sanciones-aislamiento, los procedimientos de requisa, los mecanismos de traslados y agresiones físicas institucionalizadas en cárceles del Servicio Penitenciario Bonaerense”, el *equipo del GESPYDH*, se produjeron resultados que se plasmaron en los sucesivos informes “El Sistema de la crueldad”, CTT-CPM 2008 a 2012, y en el libro *Castigar Gobernar, hacia una sociología de la cárcel*, A Daroqui et al (2014)

54. Puede consultarse el Informe en <http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/rnct/informes-anuales/2011> y [https://www.dropbox.com/s/bmqzq68k9ilzrvxg/Informe\\_anual\\_RNCT\\_2012.pdf](https://www.dropbox.com/s/bmqzq68k9ilzrvxg/Informe_anual_RNCT_2012.pdf). También en el sitio de la Procuración Penitenciaria Nacional, [http://ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%20RNCT%202011\\_1.pdf](http://ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%20RNCT%202011_1.pdf) (idem, 2012) y en perteneciente a la Comisión Provincial por la Memoria [www.comisionporlamemoria.org](http://www.comisionporlamemoria.org). *El informe del 2013, puede consultarse en* <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202013%20del%20RNCT.pdf>, y en <http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/2014/09/25/informe-anual-2013-del-rnct/>



por la Memoria durante esos años. En año 2012 registraron un total de 937 víctimas de torturas y malos tratos y en 2013, 1151, es decir, una variación porcentual positiva. El trabajo de campo del RNCT<sup>55</sup> se realizó en 22 y 26 unidades penales del Servicio Penitenciario Bonaerense (respectivamente en 2012 y 2013), en 3 y 4 institutos de menores y en 1 hospital neuropsiquiátrico, una alcaldía penitenciaria y una comisaría (sólo en 2013) de la PBA y en 8 unidades penales del Servicio Penitenciario Federal (en ambos años). Este relevamiento en campo aportó 244 y 227 víctimas en el ámbito bonaerense (2012 y 2013 respectivamente), a las cuales se incorporaron 71 casos (43 en 2013) a partir de la recuperación de la información volcada en la planilla de intervención en inspecciones del Comité contra la Tortura de la CPM y 1 caso tomado en la sede del organismo a partir del testimonio de un allegado de la víctima. Del relevamiento de campo en el ámbito federal y nacional, surgieron 198 y 173 casos (2012 y 2013 respectivamente); además, sobre este último se incorporó la información de 423 y 707 víctimas aportadas por el Procedimiento de Investigación y Documentación Eficaces de Casos de Tortura y Malos Tratos (PLYDECTyMT). Para la incorporación de las dos fuentes anexas al trabajo de campo propio del RNCT (la de provincia-CPM y la federal nacional-PPN) se ha realizado una labor de consolidación de la información de las bases, de modo de poder agregar esos casos al corpus empírico para lectura y análisis.

### *2.d.1 Caracterización de la población*

La distribución de las víctimas según sexo es la siguiente:

---

55. El Registro Nacional de Casos de Torturas es Coordinado desde el GESPyDH y cuenta con dos equipos de trabajo, uno en la Procuración Penitenciaria Nacional y otro, en el Comité Contra la Tortura de la Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires. El Registro se nutre de varias fuentes de información, las dos principales: la Ficha de relevamiento de campo por lo que se seleccionan unidades penales, institutos y comisarías en un cronograma anual de visitas y se entrevista a personas detenidas en esos lugares y se realizan notas de campo y entrevistas a personal penitenciario y de fuerzas de seguridad y la otra, la Ficha de Inspecciones y de Denuncias de Malos Tratos y Torturas que realiza cada organismo en su función de intervención en defensa de los derechos humanos de las personas detenidas. Estas fuentes se vuelcan a una única base de datos y luego se procesa la información. El Registro no tiene por finalidad "cuantificar la tortura", sino construir una base empírica sustentable que permita dar cuenta del fenómeno y realizar las lecturas conceptuales que permita dimensionar su ocurrencia, circunstancia, regularidad, intensidad y sistematicidad.

Cantidad y porcentaje de víctimas según sexo				
Sexo	2012		2013	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Masculino	860	91,8	1101	95,7
Femenino	77	8,2	46	4
Trans	No se registró <sup>A</sup>	No se registró	4	0,3
Total	937	100.0	1151	100.00

A. Se registran 5 casos de identidad transexual que se distribuyen en las categorías de sexo según la política de clasificación para su alojamiento de las instituciones penitenciarias.

Fuente: 937 casos del RNCT, GESPyDH-PPN-CPM 2012 y 1151 casos del RNCT GESPyDH-PPN-CPM 2013

Por su parte, la distribución de las personas entrevistadas según edad ilustra que se trata de una población principalmente joven. Dada la desagregación que realiza el registro, para abarcar a la franja de interés, cabe seleccionar los intervalos etáreos que abarcan hasta los 34 años. Es tan abrumadora la cantidad de denuncias que proceden del segmento comprendido entre los 22 y los 34 años, que perderíamos mucha información dejando afuera el intervalo, si bien nuestro recorte original estuvo centrado en los 24 años.

Cantidad y porcentaje de víctimas según edad				
Grupos de edad	2012		2013	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Menos de 18	17	1,8	18	1,6
18 a 21	176	18,8	212	18,4
22 a 34	556	59,3	711	61,8
35 a 44	113	12,1	130	11,3
45 y más	28	3,0	37	3,2
Sin dato <sup>B</sup>	47	5,0	43	3,7
Total	937	100.0	1151	100.00

2. Por lo general, se trata de casos comunicados por terceros (familiares u otros/as detenidos/as), de los que no se cuenta con datos personales completos.

Fuente: 937 casos del RNCT, GESPyDH-PPN-CPM 2012 y 1151 casos del RNCT GESPyDH-PPN-CPM 2013

### 2.d.2 Víctimas por tipos de tortura y/o malos tratos

El siguiente cuadro se realiza cruzando todos los tipos de tortura y/o malos tratos por la cantidad de víctimas que hicieron referencia a su padecimiento. En otras palabras, cada frecuencia implica que la víctima sufrió por lo menos un hecho del tipo mencionado, aunque sin reflejar en este cuadro ni la cantidad ni la intensidad de las violencias ejercidas por el personal penitenciario.

Cantidad y porcentaje de víctimas según tipo de tortura y/o maltrato				
Tipo de tortura y/o maltrato	2012		2013	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Agresiones físicas	704	75	972	84.4
Aislamiento	554	59	717	62.3
Malas condiciones materiales de detención	420	45	441	38.3
Falta o deficiente asistencia de la salud	401	43	388	33.7
Falta o deficiente alimentación	311	33	263	22.8
Amenazas	263	28	365	31.7
Impedimentos de vinculación familiar y social	179	19	169	14.7
Requisa personal vejatoria	138	15	161	14
Robo de pertenencias	113	12	81	7
Traslados constantes	101	11	71	6.5
Traslados gravosos	85	9	55	4.8
	3269	349	3687	320.03

Fuente: 937 casos del RNCT, GESPyDH-PPN-CPM 2012 y 1151 casos del RNCT GESPyDH-PPN-CPM 2013.

Si se presta atención a la segunda y cuarta columna del cuadro, se verán los porcentajes de personas entrevistadas (sobre el total, 937 y 1151) que sufrieron cada uno de los tipos de tortura y/o maltrato relevados y descritos. Como ejemplo, vale decir que de las 937 víctimas en 2012, el

75%, o sea 704 personas detenidas, padecieron agresiones físicas; el 59% aislamiento, etcétera.

Como puede notarse, el porcentaje total superó holgadamente el 100%, tanto en 2012 como en 2013; *esto significa que en promedio en los dos últimos meses previos a la entrevista, cada víctima padeció 3,5 de un máximo de 11 tipos de tortura y/o malos tratos que permite registrar el instrumento*. El porcentaje es mayor que cien porque estamos trabajando con una variable múltiple, o sea, cada persona entrevistada puede presentar respuestas positivas para varios tipos de tortura y/o maltrato. En este mismo sentido deben considerarse los valores absolutos; para 2012, 937 víctimas padecieron un total de 3.269 actos de tortura, en tanto en 2013, fueron 1151 víctimas las que padecieron un total de 3687 actos de tortura, durante los dos últimos meses previos al relevamiento

La tabla precedente muestra claramente cómo todos los tipos de malos tratos y torturas definidos en el instrumento de relevamiento del registro se encuentran representados en las respuestas de las personas entrevistadas. Si bien las agresiones físicas siguen siendo la práctica violenta penitenciaria de mayor frecuencia (expresada en modalidades de tortura como golpes y golpizas, *pata-pata*, *puente chino*, *chanchito*, etcétera), con un 75% de respuestas positivas para 2012, y un 84,4 % para 2013, no es menos significativa la práctica del aislamiento, las malas condiciones materiales de detención y la falta de asistencia a la salud, con 59%, 45% y 43% respectivamente en 2012 y 62,3, 38,3 y 33,7 en 2013. Los tipos de malos tratos y torturas que se encuentra por debajo del 40%, pero en porcentajes que van del 33% al 10% de las personas entrevistadas, pasan por situaciones de violencia penitenciaria especialmente gravosas, si consideramos que además de agredir físicamente y aislar dentro del encierro, los funcionarios estatales producen hambre, impiden u obstaculizan los vínculos familiares, les roban pertenencias a los detenidos, los amenazan, los trasladan en forma constante de unidades y los requisan en forma vejatoria y humillante.

El 79,9 % en 2012 y el 81,8 % de los casos de tortura registrados en las unidades de detención en 2013, tuvieron como víctimas a jóvenes comprendidos entre 16 y 35 años, siendo que su proporción en las cárceles alcanza el 54% en el ámbito federal y en la PBA representa el 70%. Cabe concluir, entonces, que la población de jóvenes está sobrevulnerada respecto al total de la población carcelaria. Si desagregamos por jurisdicción, en la PBA la proporción empeora. Si en el año 2012, 78,8 % de los casos tuvieron como víctimas a jóvenes comprendidos entre 16 y 35 años, en 2013 fueron 88,9% las víctimas comprendidas en ese intervalo, máxime si tenemos en cuenta que el mismo segmento representa un 32% en el total de la provincia. Dicho en otras palabras: lo que en términos demográficos

implica una tercera parte de la población de la provincia, en la demografía de las cárceles se convierte en un 70% y en la cartografía del dolor y el horror de las torturas y vejaciones, se eleva a un 78% o 88,9 %, según el año que tome del RNCT. Los jóvenes son, a todas luces, la población que más sufre en términos cuantitativos y cualitativos la violencia punitiva estatal. En el ámbito federal, en 2013 las 881 víctimas padecieron 2377 hechos de tortura. Los jóvenes comprendidos entre 16 y 34 años fueron víctimas del 79,5 de los hechos. En 2012, habían sido víctimas del 80,6%.

## CAPÍTULO III

### *Seguridades: en plural ¿De qué seguridad hablamos?*

La “seguridad”, como tema de agenda pública estatal, se instaló en nuestro país en la década del '90 del siglo pasado. Las agendas públicas son agendas regionales: no casualmente, un proceso similar, en este como en otros temas, puede rastrearse en otros países de América Latina. La seguridad que se ubicó en agenda en aquel momento, fue la “seguridad ciudadana”<sup>56</sup>, recortada a la prevención y represión del delito; es decir, del amplio espectro de las demandas de la gente se eligió escuchar las demandas de seguridad ante la violencia y el delito. Muchos años después, el concepto de “seguridad ciudadana” se dobléga ante el de “seguridad democrática”<sup>57</sup>, que se propone como garante de la tan ansiada seguridad

---

56. Como bien señala Baratta (1997) “se habla de seguridad pública y hoy incluso de seguridad ciudadana, siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de seguridad pública, o en relación con un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a las personas y patrimonio), que están en el centro del estereotipo de la criminalidad existente en el sentido común y son dominantes en la alarma social y el miedo a la criminalidad” (pag.4), extractado de “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos”, publicado en *Revista El Cotidiano*, Barcelona, 1997

57. Con “seguridad democrática” se alude al gobierno político de las instituciones de seguridad pública. En el documento sobre el Modelo de Seguridad Democrática, la entonces Ministra de Seguridad, Nilda Garré, afirma: “La promoción de una política de seguridad consistente con un proyecto de país en el que la igualdad de derechos – y el efectivo ejercicio de los mismos – se constituye como meta del conjunto de las políticas públicas, no puede sino afrontarse como un desafío de transformación paradigmática propio del proceso de profundización del modelo de inclusión, justicia e igualdad social que impulsamos”. El modelo de seguridad democrática se inscribe en las líneas de acción planteadas en otras esferas de la política pública.

ciudadana. Entre la “seguridad ciudadana” y la “seguridad democrática” pasaron 20 años.

Aunque más no sea, conviene hacer una reseña breve. La década del 90 produjo cambios sustanciales en muchos aspectos del escenario político-social del país. Allí se consolidó el modelo neoliberal que ya venía en desarrollo pero no había gozado del consenso –o la fuerza– suficiente para imponerse definitivamente. En ese contexto, se produjo el desmantelamiento del Estado, el achicamiento del gasto público social, la privatización de los servicios públicos, la ley de flexibilización laboral que instaló fuertes precariedades en el mercado de trabajo, la privatización de los reaseguros otrora sociales y, por sobre todo, la reivindicación del mercado como árbitro del bienestar de aquellos aún agentes de intercambio.

En este marco, de exclusión e individualismo, afloró, por cierto, una creciente “sensación de inseguridad” en todos los habitantes. Algunos asimilaron la “inseguridad” al miedo al delito callejero y empezaron a demandar aumento en la severidad de las penas y del castigo, y medidas represivas para aquellos que perturban la tranquilidad pública mediante lo delictual. En simultáneo, conforme a su poder adquisitivo, se convirtieron en consumidores del “mercado de la seguridad”, incorporando sus productos en la canasta básica de necesidades. Otros, más concientes del trasfondo estructural del problema, entendieron que las demandas debían ser en forma de repudio a los despidos masivos, la flexibilización laboral y la baja en las prestaciones públicas. Algunos, se declararon prescindentes y tomaron decisiones individuales de diversos repliegues en lo “privado”, sea a través de su traslado a barrios cerrados, sea mediante la búsqueda de paraísos religiosos, o químicos. De algún modo, el contexto los atravesó a todos y la subjetividad sufrió diversas modelaciones

En un viejo artículo escrito el año 2006<sup>58</sup>, cuyo objetivo era plantear las complejas vicisitudes que acarrea en la construcción de la subjetividad de los niños un contexto de inseguridad social y precariedad, luego de caracterizar al país como un país sin legalidad, donde todo es posible, nos referíamos a un país donde todas las instituciones políticas son permanentemente cuestionadas en su legitimidad; donde desde el ridículo también es posible retornar, un país donde la policía no es la guardiana de la legalidad, ni el antídoto contra el delito, sino su aliada y principal sos-

---

58. Guemureman, S.: “El desafío de la crianza en tiempos de inseguridad y turbulencia, o como transmitir valores en una sociedad que se desintegra” (2006), cuyos antecedentes fueron dos comunicaciones presentadas respectivamente en el Congreso Argentino de Antropología social en 2004 -“Contexto de inseguridad y niñez. La compleja modelación de la subjetividad en el neoliberalismo tardío”, y en el Congreso Latinoamericano de Antropología Social (“Contexto de inseguridad y niñez, segunda parte.....Los chicos crecen”), en 2005.

pechosa; una justicia, que administra impunidades hacia los poderosos y reserva los castigos solo para los “perdedores sociales”, un país donde el reaseguro privado a través del ahorro en un banco es burlado por decreto; donde no se premia el mérito sino la “viveza” y el oportunismo; donde el “tener” es mejor valorado que el “ser”, en fin, un país donde la fantasía de la “salvación” a través del don atraviesa las expectativas de los jóvenes al hablar de su futuro, preguntábamos “¿qué sujetos estamos construyendo y qué subjetividad estamos modelando en la niñez, de un modo activo o pasivo?”, y proponíamos invertir los modos de pensar el problema, esto es empezar a mirar a los adolescentes y jóvenes como vulnerados y amenazados más que amenazantes, peligrosos y violentos, es decir, restituidos al lugar de “padecientes” más que “generadores” de inseguridad.

Asumir desde una mirada externa que si son “portadores” de inseguridad, lo son de “inseguridad subjetiva”, modelada y conseguida merced a los estímulos de contexto, imposible de contrarrestar con un consenso ético en torno a valores. Resituarlos como hijos de progenitores que fueron atravesados por estas transiciones que los tornaron, a su vez, en sujetos inseguros y por tanto, miedosos. Los sujetos miedosos son sujetos amenazantes, porque exacerbaban sus defensas ante un medio externo que les parece hostil. Y esa hostilidad es asimilada a la delincuencia callejera, usualmente regida por las urgencias del hambre, los mezquinos intereses de las adicciones, o las frívolas pretensiones de consumos inaccesibles, dejando de lado la inseguridad producida por grandes empresarios, exitosos y gananciosos, de esos que juegan con la seguridad de miles –y de millones– solamente por el afán de lucrar aún más, con la anuencia de funcionarios y auditores que dejan de cumplir su función dejando liberado el terreno a la inescrupulosidad, origen de tantos males. Con restituir el añadido de «social» al concepto de seguridad, nuestra valoración sobre aquello que promueve/activa la sensación de inseguridad, cambia radicalmente y el “termómetro” para medir las *inseguridades nuestras de cada día*, estaría signado por la evasión impositiva, los empleos precarios, la contaminación ambiental, la adulteración de alimentos, los aumentos no regulados de bienes y servicios, solo por citar algunos «factores de riesgo».

Pasaron los años, y luego de la brutal crisis del año 2001 empezó a gestarse una lenta recuperación que en un corto período, aun sin desmentir el neoliberalismo imperante, produjo innegables cambios en la situación social. Muchas de las empresas vendidas fueron recuperadas, las políticas sociales volvieron a tener carácter universal, se sancionaron normas regulatorias en materia laboral que redujeron formas precarias de empleo para un número importante. El estado volvió a agrandarse pero, pese a estos auspiciosos indicadores, la “inseguridad” siguió al orden del día. No



fue desalojada de la agenda pública, lejos de eso, parece haber conseguido un abono vitalicio. Es tema de campaña electoral y de discurso político permanente.

Los adolescentes y los jóvenes de los sectores socialmente vulnerables, la población ‘peligrosa’, no pueden salirse de los encasillamientos en que los ubican las matrices de riesgo, superadores de aquellas de peligrosidad... pero tímidas al lado de las de susceptibilidad. Si el riesgo emerge como un modo de hacer inteligible y administrable una serie amplia de dificultades y problemas sociales, la susceptibilidad “abarca los problemas provocados por los intentos de identificar y tratar, en el presente, a personas a quienes se les pronostica algún mal futuro” (Rose 2007: 18).

### **3.a Las políticas de seguridad en tanto políticas criminales de control de legalidad y reproducción del orden social**

Las políticas sociales, concebidas en términos de “respuestas” a problemas sociales problematizados, en tanto políticas estatales, deben encuadrarse dentro de las funciones más amplias que desarrolla el estado. Conviene recordar que las funciones estatales –independientemente de la concepción de estado que se adopte– pueden resumirse en: 1) asegurar el orden y armonía social: función político-ideológica destinada a prevenir, reducir y eliminar conflictos, especialmente aquellos que pueden significar una amenaza a la estabilidad de un determinado orden social; 2) crear condiciones para el proceso de acumulación; y 3) obtener apoyo político o legitimidad. La mayoría de las políticas estatales cumplen más de una función<sup>59</sup>.

Estas funciones se verifican a través de distintos tipos de acciones, dispositivos y mecanismos: a) establecimiento de normas y procedimientos; b) asignación de recursos materiales para mitigar las consecuencias negativas, como el hambre o el desempleo; c) desarrollo de un universo simbólico, que presente a la sociedad como algo aceptable y fortalezca los sentimientos de pertenencia colectiva; d) implementación de un marco jurídico e) construcción de infraestructura que dé base para la ampliación del proceso de acumulación f) intervención directa en el proceso de producción y distribución, y g) procesos electorales y mecanismos de plebiscito.

---

59. Afirma Isuani, A.: “Las políticas sociales en términos funcionales, cumplen objetivos políticos, ideológicos y económicos” Cf. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Biblioteca Política Argentina N°129, Centro Editor de América Latina, Bs.As., 1985

Las decisiones del estado asumen un carácter negociado o abiertamente conflictivo, según se configuren los actores y sectores intervinientes.

Situadas estas coordenadas, estamos en condiciones de afirmar que las políticas de control social no serían otra cosa que las acciones u omisiones tendientes a mantener el orden social mediante un control, sea éste de carácter represivo-negativo o de carácter productivo-positivo (Guemurman, 1996). Esto significa que las acciones u omisiones por parte del estado —ya que estamos en el ámbito de las políticas estatales, y por lo tanto públicas— son por sí mismas, o a través de las instituciones creadas para esa finalidad específica, destinadas a mantener la armonía y la paz social, suprimiendo, mitigando o neutralizando los conflictos. Siguiendo a Pegoraro, entendemos el control social, como “la estrategia tendiente a naturalizar y normalizar un determinado orden social construido por las fuerzas dominantes” (Pegoraro, J., 1994)<sup>60</sup>. Las políticas penales constituyen un tipo específico de políticas de control social y según nuestra definición, otro tipo estaría constituido por las políticas de seguridad y otro, por las políticas criminales. Las políticas criminales en su definición son menos ambiguas que las políticas de seguridad, que arrastran el “pecado original” de un concepto bastardeado y reducido en su complejidad. A los efectos de nuestros intereses, baste consignar que por políticas criminales entendemos las acciones u omisiones del estado en respuesta al fenómeno criminal, sea en forma “preventiva”, en forma “punitiva”, o en formas “híbridas”<sup>61</sup>; y por políticas de seguridad entendemos las acciones —u omisiones— que realiza el estado a través de sus agencias para abordar los problemas de seguridad en un sentido amplio, lo que implica visualizar la seguridad como una necesidad de todos, como un derecho del que todos deben gozar. En tal sentido, las políticas de seguridad tienen múltiples intersecciones con las políticas sociales y muchas veces se expresan en forma de programas sociales orientados.

Wacquant (2011) muestra que las políticas penales y las políticas asistenciales como acciones gubernamentales dirigidas hacia los pobres, detentan la misma filosofía: disuasión, vigilancia, estigma y sanciones graduadas para controlar la conducta:

“Ahora la asistencia renovada como *workfare*, o programas de trabajo obligatorio, y la cárcel despojada de su pretensión de rehabilitación forman una

60. Pegoraro, Juan: “Teoría, control social y seguridad: el nuevo escenario de los años ‘90” en Cuadernos de Posgrado “El control social en el fin del siglo”, Serie Cursos y Conferencias, 1994. Secretaría de Posgrado. FCS, UBA. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común.

61. Las formas híbridas son aquellas que combinan dosis de prevención, disciplina, asistencia, corrección y castigo y arman cócteles programáticos de los más diversos.

sola red organizacional aplicada a la misma clientela atrapada en las fisuras y grietas de las metrópolis dualizadoras. Trabajan conjuntamente para invisibilizar a la población con problemas –forzándola a salir de la ayuda pública, por un lado, y, por otro, manteniéndola encerrada– con objeto de empujarla, al final, hacia los sectores periféricos del creciente mercado laboral secundario” (Wacquant, 2011:2).

El autor se refiere a un nuevo gobierno de la inseguridad y marca el pasaje del estado-niñera del welfarismo al estado-papá del neoliberalismo, remasculinizado a través del fortalecimiento de su mano derecha (las fuerzas de seguridad, además de la economía). No hay una contradicción, sino una relación de perfecta correspondencia.

### **3.b. Las políticas de gestión de riesgo: desde el cálculo actuarial a la susceptibilidad**

Para entender la esencia de las políticas públicas hacia los jóvenes y la afirmación que aquí se sostiene –que en el caso de los adolescentes y jóvenes de sectores socialmente vulnerables siempre se trata de políticas de gestión de riesgo, sea que los jóvenes hayan sido tocados por el sistema penal o no–, se impone examinar la noción de riesgo y la de prevención. Ambas aparecen implicadas en políticas públicas y tienen por destinatarios a “jóvenes en situación de vulnerabilidad social”, y en contextos favorables de encuentro con el sistema penal a través de sus agentes primarios (las policías y fuerzas de seguridad). La concepción de riesgo de O’Malley es sugerente: “modalidad de gobierno de los problemas a través de la predicción y la prevención (2006:21). El riesgo es una técnica probabilística, con la cual se clasifican un cuantioso número de eventos a lo largo de una distribución. Los valores que arroja la distribución resultante se utilizan como instrumentos para realizar predicciones que reduzcan daños. Rose (2002: 214), uno de los teóricos más lúcidos, afirma:

“El pensamiento del riesgo domestica el azar, la suerte y la incertidumbre mediante una mutación paradójica. Reconociendo la imposibilidad de certeza sobre el futuro, simultáneamente hace cuantificable en términos de probabilidad esa falta de certeza. Y una vez que se ha cuantificado esa probabilidad de que suceda un evento futuro, pueden tomarse, y justificarse, decisiones sobre lo que hacer en el presente, informadas por lo que ahora parece ser un conocimiento seguro –aunque probabilístico– sobre el futuro”.

Este mayor conocimiento sobre el futuro, como afirma Harcourt (2013), paradójicamente permite mayor control sobre la conducta individual y fue

germen de los pioneros análisis actuariales, que tal como nos muestra este autor no fueron invenciones de fin del siglo XX sino que reconocieron en uno de los exponentes de la escuela de Chicago, E. Burgess, a su precursor<sup>62</sup> en la década del 30. El paradigma actuarial derivó en el uso cada vez más frecuente del *profiling criminal*, que pese a su mala fama por el carácter innegablemente discriminatorio que implica, forma parte del repertorio consagrado de políticas y programas sociales focalizados. El análisis de lo actuarial difiere para Harcourt (2013) y para Simon-Feeley (1992), sobre todo en lo referido a la justicia. Harcourt le asigna un sentido restringido y acotado a la utilización de predicciones estadísticas sustentadas en las tasas de criminalidad de ciertos grupos o de ciertas características grupales, para determinar medidas jurídico-penales concretas a individuos particulares con similares características, distorsionando así el sentido de “pena justa”.

Nos recuerda Pasin<sup>63</sup> que en las últimas décadas la idea de riesgo también ha sido invocada con frecuencia por diversos expertos y plasmada sin demasiada especificidad teórica en los diseños de políticas públicas, vinculadas a temáticas y problemáticas diversas que recortan *poblaciones de riesgo* específicas, destinatarias de intervenciones orientadas.

La lógica del riesgo radica en un interjuego de factores y señales. Pero, como nos recuerda Bianchi (2014), “se trata de la existencia probabilística y abstracta de riesgos; no se parte de una situación conflictiva observable por experiencia, sino que se la deduce a partir de una definición general de los peligros que se busca prevenir”. Las estrategias de gestión de riesgos, así entendidas, promueven modalidades de vigilancia asentadas en la detección sistemática, para anticipar e impedir la emergencia de un suceso no deseable (sea una enfermedad, una anomalía o un comportamiento desviado). Se asignan atribuciones de “riesgo” a colectivos específicos y los “jóvenes en riesgo”, son una de ellas.

No todos los teóricos sustentan idéntica concepción de riesgo. Según nos refiere Pasin (2014), se pueden resumir en tres las grandes perspectivas teóricas que abordan el riesgo: el enfoque cultural constructivista,

---

62. Burgess logró que su instrumento de predicción se aplique en la consideración del otorgamiento de libertad condicional en EEUU, aún bajo la convicción de “que la predicción no es absoluta en ningún caso, pero de acuerdo a la regla de los promedios se aplica a una cantidad muy importante de casos”. A este primer método después se lo optimizó con la utilización de variables ponderadas y cálculos de regresión múltiple.

63. Cf. Pasin (2014) “Una reflexión sobre los riesgos de los usos de la noción de riesgo en las políticas públicas orientadas al tratamiento de la “juventud en conflicto con la ley” Capítulo 5 en libro *Políticas penales y políticas de seguridad*, op. cit. Allí, la autora se abocó a realizar un recorrido teórico de la bibliografía que aborda la noción de riesgo

desarrollado en los trabajos de Mary Douglas; la perspectiva de la gubernamentalidad, propuesta por Michel Foucault (explorada y desarrollada de modos diversos en los trabajos de Castel, O'Malley, Dean y Rose entre otros); y la perspectiva desarrollada fundamentalmente en los trabajos de Beck y Giddens, que entienden que la sociedad actual es en sí misma una "sociedad de riesgo", producto de un cambio epocal en la modernidad.

Las versiones de riesgo invocadas tienen correlato en políticas criminales específicas, que en muchos casos no difieren en sus premisas prácticas aunque se identifiquen con nombres diferentes e incluso, sus referentes teóricos se incomoden ante el mote de "criminólogos": en los programas se encuentran enunciados objetivos de prevención situacional, prevención social, vigilancia de residentes, control comunitario, entre otras categorías sobre las cuales se puede intentar cerrar filas. El asunto toma otra envergadura cuando esas políticas se intentan adscribir a corrientes penales. ¿Es lo mismo la penalidad liberal que la neoliberal?, ¿hay una penalidad neoconservadora?, ¿el realismo de derecha en dónde se ubica?, ¿es lo mismo la justicia actuarial que la gestión de riesgos?, ¿el *profiling* ayuda a la prevención y la disminución del delito? Estas cuestiones no pueden ser fácilmente dirimidas y tampoco, demás está decirlo, es posible que lo hagamos en este capítulo: si se enuncian las preguntas es a modo de advertencia, ya que en la lectura de los documentos de los programas emergen muchos de estos conceptos y conviene tener una hoja de ruta para, al menos, estar enterado que corresponden a matrices de pensamiento diferente.

La perspectiva de la gubernamentalidad, tal como nos explican Miller y Rose (1990) y O'Malley nos lo recuerda, no es una sociología en el sentido de la descripción de la evidencia empírica acerca de cómo los modelos gubernamentales son aplicados en la práctica:

"La gubernamentalidad no es una teoría en el sentido de un conjunto de conceptos y teoremas desarrollados con propósitos explicativos. Más bien en el mejor de los casos, se trata de una analítica heurística y no pretende ser integral. Otras cuestiones como las relacionadas a las resistencias a estos proyectos, pertenecen a la sociología empírica" (O'Malley, 2006:40). En tal sentido "(...) no tiene un programa de investigación, no genera hipótesis ni produce investigaciones basadas sobre proposiciones derivadas de un conjunto de conceptos abstractos (...) Después de todo, la gubernamentalidad no pretende revelar o siquiera ocuparse de los grandes cambios en la estructura social" (:55-65).

Queda claro que los nuevos teóricos de la gubernamentalidad reconocen el lugar de los sociólogos en el análisis de la implementación de

programas concretos, como se verá en los apartados siguientes. Así, un sociólogo francés, Wacquant, sin alinearse en ninguna de las corrientes de la gubernamentalidad, realiza un análisis sumamente sugerente sobre el modelo actual. En primer lugar, decididamente toma partido por el giro “neoliberal”; en segundo lugar, asimila al neoliberalismo a un proyecto transnacional destinado a reconstruir el nexo del estado, el mercado y la ciudadanía desde arriba (:13); en tercer lugar, restituye coherencia a lo que parece ser una contradicción: achicamiento del estado en lo económico y agrandamiento del estado en el control. Wacquant va a explicar esta paradoja mostrando que el estado neoliberal es un estado centauro, “liberal hacia arriba y paternalista hacia abajo, que presenta caras radicalmente diferentes en los dos extremos de la jerarquía social: un rostro bello y atento hacia las clases media y alta, y un rostro temible y sombrío hacia la clase baja” (Wacquant, 2011: 13). No es casual que sea un teórico formado junto a Pierre Bourdieu quien desnude lo peor del neoliberalismo en Estados Unidos.

O’ Malley realiza grandes esfuerzos conceptuales para diferenciar el “neoliberalismo” del “neoconservadurismo”, pensamientos que habitualmente se confunden, aunque ambos responden a la nueva derecha. Aquellos principios, distintos en clave de la ciencia política, se diluyen cuando se baja a la esfera social y sobre todo a las políticas públicas. En efecto, ambos tienen en común la centralidad que confieren al mercado, la renuencia al intervencionismo estatal y el encono con el welfarismo; no obstante, miradas como racionalidades, puede diferenciarse una derecha neoconservadora social autoritaria y una neoliberal de libre mercado (Gamble, 1986, Hayes, 1994).

En materia criminal, es el neoconservadurismo el responsable del énfasis puesto en el orden y la disciplina y también en la obediencia, la lealtad y la adscripción a pertenencias tradicionales (familia, religión y nación). Para los neoconservadores, el derecho debe regular no solo el delito sino también la moralidad y las relaciones familiares. El neoliberalismo abraza el mercado, pero también la responsabilidad individual y la autonomía respecto a los valores; es menos tradicional que el neoconservadurismo y más proclive al consumo hedonista. En materia penal, las políticas se hibridan y los límites no son tan nítidos, se da una “alianza entre las dos racionalidades” (O’Malley, 2006: 161), que da lugar a un modelo bipolar que amalgama sanciones penales, retributivas, welfaristas, disciplinarias y reguladoras. El neoconservadurismo en este plano pide que sea el estado el que asuma las políticas más severas en lo penal y reimplante una moralidad rígida como antídoto al delito. En este sentido, los liberales son más coherentes y prefieren “privatizar” los riesgos y devolverlos a la

comunidad para que los gestione. Muchas de las propuestas se replican en racionalidades que se denominan a sí mismas “progresistas”, pero el repertorio de acciones y dispositivos no puede escapar de la lógica de gestión de riesgos, apelando a la multiplicación exponencial de las fuerzas de seguridad y a una policiación del espacio público. El Estado Centauro del que hablaba Wacquant, les resuelve los problemas a todos. Es interesante la conclusión de O’Malley cuando afirma que en esta época, en la que las viejas certezas políticas sobre «qué es la izquierda» y «qué es la derecha» están en crisis, es esperable que la penalidad atraviese un período de volatilidad e incoherencia.

### **3.c Las políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: planes, programas y acciones tendientes al gobierno y/gestión de los adolescentes y jóvenes vulnerables**

Se realizó un relevamiento de las políticas públicas del período dirigidas hacia adolescentes y jóvenes. Demás está decir que el recorte del relevamiento estuvo circunscripto a las políticas penales, políticas de seguridad, políticas de prevención social y políticas de gestión de riesgos dirigidas hacia ese sector<sup>64</sup>. El relevamiento corresponde a diferentes momentos y diferentes proyectos. Así, gran parte del mismo se corresponde con el proyecto colectivo de “Políticas penales y políticas de seguridad” –ya referenciado–, que entre sus vertientes exploró de la mano de una de sus integrantes, el plan nacional de prevención del delito y el programa de comunidades vulnerables<sup>65</sup>. También al proyecto marco corresponde el relevamiento de los programas de los organismos rectores de políticas públicas de niñez, adolescencia y juventud en la CABA (Dirección de Niñez y Adolescencia y Dirección de Juventud del Gobierno de la Ciudad)<sup>66</sup>.

64. Se realiza esta aclaración porque el campo de las políticas hacia la juventud es fértil en producciones y ha florecido en los últimos años. Solo por citar, CF. Chaves (2006, 2007), Vommaro y otros (2012), Nuñez- Vommaro -Vasquez (2014), etc.

65. Especialmente, me valgo de las comunicaciones de Pasin, Julia, “Vieja y Nueva Prevención del delito en la Ciudad de Buenos Aires (2008-2009)” presentada en II Jornadas para Jóvenes Investigadores en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho, UBA), 2010; y Pasin, Julia “Prevención social del delito y ‘jóvenes en riesgo’ (Ciudad de Buenos Aires 2008-2010)” presentada en XXVIII Congreso ALAS, Recife, Brasil en 2011.

66. El desarrollo en extenso se encuentra en el capítulo 6, “Políticas de seguridad, planes , acciones y programas tendientes al gobierno y gestión la juventud vulnerable”, en Políticas penales y políticas de seguridad, ob.cit

Asimismo, se realizó un relevamiento en el marco del proyecto “Experiencias de justicia penal juvenil orientadas a la restitución de derechos”, desarrollado en los años 2008-2009 con el apoyo de Unicef-Argentina. Durante aquel período relevamos programas en las Ciudades de Buenos Aires y Rosario, y las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Tucumán y Río Negro. Los programas relevados fueron: a nivel nacional, Programa de Libertad asistida, “A la salida” y Residencias educativas; en PBA, Centros de Referencia y el Programa “Sostén”; en CABA, el Programa de Fortalecimiento, promoción y protección integral de los jóvenes en conflicto con la ley penal; en Mendoza, Medidas excepcionales y medidas de promoción y protección de derechos –Programas de mediación judicial y programas de atención en los barrios–; en Rosario, Programa de Libertad asistida, “Ordenes de orientación y cuidado” y programas comunitarios –en aquel entonces en la primera fase de su implementación–; en Viedma, Libertad Asistida y “Somos parte”; en Córdoba, Libertad asistida, revinculación familiar y Programa de Atención inmediata (PAI), y en Tucumán, el Programa de libertad asistida tutelar<sup>67</sup>. Este relevamiento estuvo orientado a identificar los programas y recursos institucionales existentes en las diferentes jurisdicciones, tendientes a evitar la privación de libertad de jóvenes que cometieron delitos; por eso, en este relevamiento aparecieron dispositivos institucionales que a la mirada de los operadores cotizaron como recursos alternativos, aun cuando desde una matriz de políticas públicas no pueda conferírseles el rango de programas.

La sistematización que realizaremos se complementa, a su vez, con la lectura y análisis realizados por colegas que trabajan el mismo campo, muchos de los cuales participan en las reuniones nacionales de investigadores en juventud, que se vienen realizando desde el 2007, organizadas por la REIJA, Red de Investigadores de Juventud en la Argentina, promovida por Mariana Chaves. En dichas reuniones, desde el Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, coordinamos el eje de políticas públicas, al que añadimos el agregado de “políticas sociales y políticas penales dirigidas hacia adolescentes y jóvenes”; las comunicaciones presentadas y discutidas en las sesiones de trabajo han permitido conocer la implementación

---

67. Esta investigación no fue publicada en forma integral. Partes de la misma se encuentran disponibles en “Adolescentes y sistema penal. Acerca del despliegue de medidas alternativas a la privación de libertad”, comunicación colectiva del equipo del Observatorio presentada en PreCongreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la adolescencia, 2010, y en “Reflexiones críticas sobre medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley, on line en “Equidad para la Infancia. América Latina”, disponible en <http://www.equidadparalainfancia.org/explorar-derecho-a-la-educacion/6/index.html&pagenro=2>, 2010



de programas de seguridad en algunas provincias argentinas, como San Juan, Córdoba y Rosario<sup>68</sup>.

Es a partir de todo este corpus que realizamos la composición del mapa de políticas públicas dirigidas hacia adolescentes y jóvenes durante el período 2001 al 2012.

### *3.c.1 Programas y dispositivos para adolescentes y jóvenes ya tocados por el sistema penal*

Tal como dijimos, estos datos proceden del proyecto sobre “Experiencias de justicia juvenil orientadas a la restitución de derechos”, realizado en varias provincias argentinas. En el transcurso de la investigación se entrevistaron funcionarios del poder ejecutivo y del poder judicial, responsables y operadores de los programas y las instancias administrativas. El objetivo era componer el mapa de los recursos institucionales y programáticos con los que contaban los jueces, a la hora de resolver la situación de adolescentes en conflicto con la ley. Específicamente, nos interesaba conocer de qué recursos disponían para aplicar medidas alternativas a la privación de la libertad y cuáles eran los programas orientados a la restitución de derechos. El universo de jóvenes destinatarios era, cabe remarcar, el de aquellos ya tocados por el sistema penal. Una de las primeras cosas que nos llamó la atención fue la gran cantidad de casos que no punibles afectados por estas medidas.

De todas las propuestas programáticas, en esta publicación solamente haremos referencia a las propuestas de los distintos organismos técnico-administrativos. Éstos pudieron ser agrupados en tres grandes categorías:

1. En primer lugar, las medidas concretamente alternativas a la libertad. En estos casos, el reproche penal para el joven responsable de un delito se materializa en una medida que no implica vulnerar su derecho a libertad. Los Programas de Libertad Asistida, en su versión literal, son el ejemplo más contundente. Los programas, según la jurisdicción estudiada, demostraron tener una estructura

---

68. Vale mencionar las presentaciones de Freytes Frey-Kuperwaser, sobre el programa “Enviación”; de Garino Delfino, sobre el programa “Más y mejor trabajo”; de Medán, sobre gobierno de la juventud en riesgo y Comunidades vulnerables (detalle en <http://www.redjuventudesargentina.org/attachments/article/18/ACTAS%20III%20ReNIJA%20CONTENIDO.pdf> y Plaza, Bonvillani y Lerchundi sobre las prácticas policiales y las políticas de persecución a los jóvenes en la Ciudad de Córdoba y Cozzi-Font, realizando una evaluación de la intervención de la gendarmería en Rosario en 2014 (aun no están editadas las ACTAS).

flexible, aunque en todos se mantuvo como constante el apoyo psicológico y el acompañamiento para la reinserción en la comunidad educativa o laboral. Al momento del relevamiento, funcionaban en la CABA –administrado por la SENNAF– en Rosario y en Viedma. Dependiente del Consejo de Derechos de la CABA, puede mencionarse el Programa de Fortalecimiento, Promoción y Protección Integral de Jóvenes en Conflicto con la Ley. En Viedma, el Programa “Somos parte”, que tenía como destinatarios a dos grupos: adolescentes entre 14 y 16 años, nucleados en la actividad de talleres artísticos y de comunicación, y adolescentes entre 16 y 18 años que realizaban capacitaciones y pasantías laborales. El primer grupo percibía –para el momento del relevamiento, en 2008– una beca de 100 pesos mensuales durante cuatro meses; los beneficiarios del segundo, 300 pesos cada uno, durante seis meses.

2. En segundo lugar, hemos encontrado medidas alternativas a la privación de la libertad que funcionan como instancias de pre-egreso o bien como vías de externación, es decir que sus destinatarios serían jóvenes previamente privados de su libertad. Un tipo puro de este grupo lo constituye el programa “A la salida”, que se desarrollaba en la CABA<sup>69</sup>. En la PBA, el homólogo era el Programa Sostén, que tiene la particularidad de ser administrado desde el poder judicial y contar con un estipendio para los jóvenes beneficiarios. Algunas modalidades de libertad asistida con estas características, es decir, como instancia de pre-egreso, funcionaban en Córdoba y en Tucumán, como indica su propia nominación: “Libertad Asistida Tutelar”.
3. En tercer lugar, encontramos los tipos mixtos. Un tipo mixto estuvo constituido por las Residencias Educativas, tipo dispuesto por la SENNAF; y otro, por el Programa de Atención Inmediata (PAI) de la Provincia de Córdoba, destinado a jóvenes primarios, o bien que han cometido un delito leve. El objetivo de estos programas es evitar que estos jóvenes tengan que pasar por una internación. Al momento del relevamiento, se nos informó que el programa contaba con recursos como la libertad asistida, que en Córdoba es una instancia de pre-egreso, con permisos prolongados y revinculación familiar. Eso nos dio la pauta de que en realidad se trataba

---

69. Se reserva el análisis en extenso de este programa para el apartado específico, véase más adelante.

de un programa de restricción de la libertad y no de un programa genuinamente alternativo. El doble carácter hizo que ubicáramos este programa como de tipo mixto. De cualquier manera, la confusión sobre la privación de la libertad, la restricción y las medidas alternativas fue muy frecuente entre los operadores entrevistados.

El resto de los recursos identificados no alcanzaron el rango de programas. Entre éstos, cabe mencionar los “Centros de Referencia” en la PBA, que elaboraban estrategias personalizadas para cada joven; en Rosario, las “órdenes de orientación y cuidado”; y en Mendoza, las estrategias que disponga el programa de medidas excepcionales y medidas de protección.

En relación a los objetivos declarados –y raramente alcanzados– por las “medidas alternativas”, los mismos apuntaban, en armonía con la CDN: a) evitar la internación del adolescente; b) lograr el acceso a derechos por parte del joven, c) restituirle sus derechos, en el caso de que se encuentren vulnerados; d) lograr su reinserción socio-comunitaria; e) contribuir a que construya un proyecto de vida sostenible y, en menos casos, f) lograr su responsabilización frente al delito cometido. Las herramientas para alcanzar dichos objetivos, es decir, la forma concreta que asumía la oferta de “medidas alternativas”, incluía: a) acompañamiento psicológico, b) talleres de oficios, c) pasantías laborales, d) reinserción educativa, e) talleres culturales, f) talleres deportivos y g) revinculación familiar. Las actividades eran llevadas a la práctica para más o menos destinatarios y con disímiles niveles de seriedad, en relación a una dispar disposición de recursos humanos y materiales. En algunas jurisdicciones estaba previsto el funcionamiento de servicios comunitarios, pero aun no había implementaciones tangibles al momento de nuestro relevamiento.

A modo de conclusión sobre estos programas podemos decir que se constató una toma de conciencia unánime sobre la nocividad de la institucionalización como medida sancionatoria. El fuerte consenso discursivo al respecto estuvo en relación con el pronunciamiento sobre la pertinencia y efectividad de las medidas alternativas. También emergió la expresión de deseos sobre la necesidad de multiplicar los dispositivos basados en medidas socioeducativas. La conceptualización de “medidas alternativas” suprimió diferencias conceptuales, quedando todo el universo de “medidas no privativas a la libertad” comprendidas dentro de ellas. Apareció muy escasamente conceptualizada la justicia repositiva y las medidas correspondientes como genuinas reposiciones de derechos. Fue una constante la tendencia a asimilar la restitución de derechos con la no restricción de los mismos, esto es, concebir como una medida repositiva la recomenda-

ción de realizar tratamientos que atiendan a determinadas problemáticas en un contexto de libertad ambulatoria, en vez de inscribir la permanencia en libertad de los adolescentes y jóvenes como medidas que evitan profundizar la limitación del ejercicio de derechos. Se constató un nivel de conciencia embrionario sobre una genuina justicia restitutiva, que debiera realizarse con acciones concretas de reparación direccionadas en el sentido de hacer de los derechos una realidad tangible y no sólo declarada. Evitar la privación de libertad a los sujetos como pre-requisito y condición necesaria pero no suficiente, para el objetivo de mayor alcance de lograr estándares de justicia restitutiva de derechos.

Muchas de las experiencias observadas se ubicaron en la intersección entre modelos de intervención concebidos con objetivos bien distintos. Se detectaron múltiples dispositivos y ofertas institucionales de carácter heterogéneo, que tienden a suplir el encierro. Prevalcieron, eso así, entre las medidas alternativas, las de libertad asistida, acompañamiento psicológico, pautas de conducta e inserción educativa (formal o informal).

Por otro lado, detectamos una importante confusión entre los planos penales y asistenciales, que son la prolongación de miradas tutelares ligadas a la díada “represión-compasión” (restitución de derechos vs. reproche penal). A su vez, constatamos que la falta de un marco normativo específico habilitaba un margen amplio de maniobra que podía ser utilizado en distintos sentidos (tutela o restitución de derechos); también observamos que los recursos existentes son sobredemandados y que cuando trasciende que un recurso funciona en forma aceptable, los jueces solicitan cupos, incluso para adolescentes infractores inimputables, es decir, menores de 16 años, para los cuales, según nos refirieron, no disponían –al momento del relevamiento– de programas sociales específicos.

También, cabe resaltar que se detectaron resistencias a la aplicación de medidas alternativas. Por un lado, desde la comunidad, que no las percibía como reproche penal; y por otro, desde las instituciones (escuelas, hospitales, centros de formación, etc.), generalmente reacias a integrar a estos adolescentes y jóvenes. Por último, podemos decir que la validación de las medidas alternativas apareció más ligada a un rechazo de la privación de la libertad por considerarla nociva, que a una entidad o contenido filosófico y conceptual propio. Queda claro, entonces, que es necesario el debate conceptual, la clarificación del sentido de las medidas a aplicar, conforme a objetivos programáticos y no a coyunturas dictadas por el pragmatismo de la falta de recursos, el menor daño solamente declamado, o las posiciones políticamente correctas acerca de la conveniencia de medidas alternativas sin contenido alguno.

### 3.c.2 Programas de prevención del delito y comunidades vulnerables

El Plan Nacional de Prevención del Delito fue lanzado en el año 2000. En 2003, el plan fue reformulado. Pasin (2010) confeccionó un cuadro comparativo entre los dos diseños que reproducimos en la página siguiente.

CUADRO 1 – COMPARACIÓN DE OBJETIVOS PNPD, VERSIONES 2000 Y 2003.

Objetivos Principales	
2000	2003
1. Reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física.	1. Reducir los delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física, en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina.
2. Disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos.	2. Disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina.
3. Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales destinada a la prevención del delito y la sensación de inseguridad.	—
Objetivos complementarios	
1. Incentivar la participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones en cada una de las comunidades, garantizando su involucramiento en la definición de los problemas específicos y las soluciones viables, promoviendo la recuperación del espacio público y la generación de lazos de solidaridad social.	1. Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en cada una de las comunidades locales en el desarrollo de intervenciones de prevención del delito, promoviendo la recuperación del espacio público, la integración y la generación de lazos de solidaridad social.

<p>2. Promover la transformación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad para facilitar su adaptación a las nuevas estrategias y actores involucrados en la prevención del delito.</p>	<p>2. Colaborar en la producción de una nueva cultura en materia de seguridad urbana, a través de la generación y difusión de nuevos lenguajes y prácticas que permitan plantear y debatir socialmente las necesidades y demandas al respecto, en términos compatibles con el sistema democrático.</p>
<p>3. Construir nuevas relaciones de confianza recíproca entre las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y los actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc.)</p>	<p>3. Constituir una red de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales de nivel nacional, provincial y municipal, de diferentes áreas, destinada al desarrollo de intervenciones de prevención del delito para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.</p>
<p>4. Articular las intervenciones dedicadas a la prevención del delito con políticas sociales, desarrollando su coordinación y complementación a los fines de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.</p>	<p>4. Promover la transformación de las instituciones policiales para la generación de técnicas de intervención fundadas democráticamente, en el marco de las nuevas estrategias y actores de la prevención del delito.</p>
<p>5. Colaborar en la producción de una nueva cultura en materia de seguridad urbana, a través de la generación y difusión de nuevos lenguajes que permitan plantear y debatir socialmente las necesidades y demandas al respecto, en términos compatibles con el sistema democrático.</p>	<p>_____</p>

Fuente: Pasin, Julia, 2010

Las diferencias más significativas en términos de los objetivos de una y otra versión se refieren a la eliminación de los objetivos complementarios n°3 y n°4 del diseño 2000 en el documento del 2003. Ambos diseños construyen al PNPD como una estrategia de prevención integral del delito que remite a dos estrategias complementarias: la prevención situacional ambiental y la prevención social. Destaca Pasin que en el rediseño 2003 se hace hincapié en la reducción de costos, como consecuencia de la aplicación de ambas estrategias, y en lo que respecta a la prevención situacional ambiental del delito, se enfatiza la recuperación del espacio público urbano y la necesidad de la intervención de la policía para que este

objetivo sea alcanzado. El componente de la participación ciudadana es un elemento fundamental en ambos casos. En los dos, las comunidades locales serán el espacio privilegiado para la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, entendiendo a la misma como "... el motor fundamental del Plan".<sup>70</sup>

En el rediseño 2003 se tornan más explícitos los mecanismos para que la participación ciudadana efectivamente se concrete: se establece la realización de encuentros periódicos de carácter general y de reuniones específicas con vecinos. Se propone la interagencialidad y la multiagencialidad. Por interagencialidad debe entenderse el entrelazamiento de distintas agencias gubernamentales (de diversos niveles: nacional, provincial, municipal), de modo tal que conformen una "entidad colectiva". Con multiagencialidad se hace referencia a la articulación con la tarea desarrollada por otras agencias gubernamentales, a las que tradicionalmente no se asocia con la prevención del delito: en tanto el diseño 2000 propone la articulación con cualquier organismo estatal que esté desarrollando políticas sociales, la articulación propuesta en el rediseño 2003 refiere a las agencias estatales dedicadas a la política pública.

En cuanto a los mecanismos de implementación, dice Pasin:

"En el documento del 2000 se establece que una vez seleccionadas las zonas de implementación (no se informan los criterios), se realizará un diagnóstico científico sobre la seguridad urbana en esas zonas y a partir del mismo se diseñarán los mecanismos de intervención más pertinentes. En el rediseño 2003, en cambio, se altera el orden en los procedimientos: Se inicia con un diagnóstico científico de la seguridad urbana en la "ciudad respectiva" (se trata de aquella jurisdicción cuya autoridad decide por los mecanismos legales correspondientes adherir al PNPD) y en base a ese diagnóstico se definirán las zonas de implementación concreta del PNPD en esa ciudad (nuevamente se omite informar los criterios concretos de selección). En ambos diseños serían fuentes para el diagnóstico las estadísticas policiales, las estadísticas judiciales y las encuestas de victimización, así como relevamientos cualitativos realizados entre los ciudadanos que habitan en las zonas de implementación. Por otra parte, en ambos diseños se incluye como tarea necesaria para la implementación del PNPD la confección de un mapa sociodemográfico, económico, infraestructural y de las organizaciones de la sociedad civil correspondientes a la zona".

---

70. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, *Perspectivas criminológicas. Políticas públicas en Seguridad en la República Argentina*, Dirección Nacional de Política Criminal, 2000, p.16.

Esta introducción se hizo con el propósito de contextualizar el Programa de Comunidades Vulnerables (PCV), objeto de nuestro interés por estar destinado a adolescentes y jóvenes, que fue creado por la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito lanzado en el año 2000. Su creación, en el 2001 (Resolución SSPC N°0091/01), fue anunciada como el fortalecimiento de las estrategias de prevención social ante el delito y la violencia social en comunidades vulnerables y encarnará la estrategia de prevención social del delito del PNP. Los objetivos fundamentales del programa eran “reducir la violencia callejera”, por una parte, y “reducir la sensación de inseguridad que se asocia a ella”, por otra. La implementación comienza como una experiencia piloto en el segundo semestre del 2001 en los denominados “barrios de alta vulnerabilidad social” de la CABA, ubicados todos en la zona sur de la misma: La Boca (CGP 3), Villa 15 (CGP 8 -“Ciudad oculta”) y Villa 1-11-14 (CGP 5). La población destinataria directa son “adolescentes y jóvenes desocupados, pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas, por debajo de la línea de subsistencia, en situación de vulnerabilidad social y/o en riesgo de estar involucrados en situaciones de violencia”. El PCV fue rediseñado en 2007, incorporando la experiencia de seis años de implementación. Para entonces, la población destinataria se redefine y aparece el conflicto con la ley penal como condicionalidad: “adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo”. Uno de los aspectos más interesantes del rediseño es que se define a la “inseguridad en sentido amplio”;

“... la seguridad no se agota en la seguridad civil – ausencia de riesgo físico para las personas y de afectación de los bienes–, refiere también a la posibilidad concreta de que la mayoría de los habitantes de un estado desarrolle su vida en condiciones tales que le permita disfrutar del conjunto de bienes y protecciones disponibles en la sociedad”.

Este es un concepto coherente con el de seguridad ciudadana. La población que experimenta cotidianamente la “inseguridad ampliada”, continúa el documento,

“es aquella que carece de empleo estable y de las protecciones derivadas del trabajo, en otras palabras, son los “sectores vulnerados”: “...los más vulnerables a la inseguridad civil y a los efectos de las acciones de lucha contra la delincuencia y represión del delito”.

Este párrafo es interesante porque confirma nuestra hipótesis de que los más vulnerables son los sujetos excluidos de la seguridad social, es



decir, aquellos sujetos “socialmente” inseguros, son los más vulnerables y en tal sentido, los adolescentes y los jóvenes son vulnerables más que “riesgosos”. Sin embargo, la meta del PCV se reformula, enfatizando el carácter de potenciales autores de los jóvenes vulnerables:

“Propiciar una política pública con un enfoque de derechos para la disminución de la participación de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en delitos callejeros y la violencia asociada a ellos.”

En tanto, el objetivo general continúa similar a aquel enunciado en el 2000,

“Promover la implementación de una estrategia de prevención social del delito en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina, a través de la generación de proyectos locales cuyos dispositivos y actividades favorezcan la integración social y el ejercicio de los derechos fundamentales”,

en los objetivos específicos se apunta a promover que los jóvenes formulen proyectos de vida que no impliquen prácticas violentas y/o delictivas; que busquen estrategias de reproducción fuera del delito; que conozcan sus derechos; que puedan reflexionar sobre lo que les sucede; que se incluyan en grupos, organizaciones e instituciones, especialmente la escuela; que afiancen pertenencias comunitarias; que adquieran habilidades y mejoren sus condiciones de empleabilidad; que aumenten su capital cultural, social y simbólico; que tenga garantizado el acceso a la justicia, etc. Como puede visualizarse, se trata de un programa ambicioso.

En el año 2008 se desmantela el PNPD y con éste, el PCV en el nivel nacional. El Plan de prevención del delito sigue en la versión aprobada en la Legislatura porteña para la CABA. En esta versión, sin eufemismos, se habla de promover la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad por medio de mecanismos preventivos que trascienden el sistema penal; incentivar la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones, para que se involucren en las Asambleas Barriales del Plan de Prevención del Delito, con el fin de identificar los principales problemas de la Seguridad Urbana; proponer alternativas de solución dentro de las estrategias de prevención del Plan y obtener información sobre las modalidades delictivas y su registro, a fin de realizar un seguimiento de estas actividades en distintos barrios y poder prevenir en otros estas modalidades. El PCV no tiene prolongación.

### 3.c.3 “A la salida”

Este programa fue creado en el año 2008 en la SENNAF, bajo la Dirección Nacional de Adolescentes Infractores a la ley penal (DINAI). La población destinataria está constituida por adolescentes próximos a egresar de institutos de menores o adolescentes del programa de Libertad Asistida u otros sin causas pero con antecedentes penales. El modo de ingreso es por selección directa, mediante entrevista individual realizada por los operadores profesionales.

El objetivo del programa es el acompañamiento de los adolescentes y jóvenes al egreso de instituciones de encierro punitivo. Asimismo, se orienta fundamentalmente a la reinclusión social mediante medidas socio-educativas. Este programa tiene una modalidad de abordaje que prioriza la instancia de pertenencia e integración grupal, a partir del desarrollo de actividades formativas a través de oferta de talleres, a los cuales tienen que asistir dos o tres veces por semana. Además, suele haber encuentros adicionales entre operadores y beneficiarios/as para entrevistas individuales. En los talleres se privilegia la capacitación en oficios. Aunque la mayor cantidad de beneficiarios procede de los dispositivos penales, también son usuarios de *A la Salida* otros programas de la SENNAF del circuito penal, como es el caso de Residencias Educativas o el PAIDA, Programa de Atención de Adicciones. El programa atiende a unos 50 adolescentes y jóvenes, entre las modalidades barriales e institucionales. Como otros programas, contempla una TCI del orden de los \$300, supeditada al compromiso de asistencia a las reuniones semanales grupales y a los esfuerzos por insertarse en espacios de formación o trabajo.

### 3.c.4 *Envión y Envión-volver*

Ambos programas fueron creados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, en convenio con municipios. El Envión fue creado en el año 2009 y el Envión-volver en 2010.<sup>71</sup> Respecto al programa Envión, Medán (2013) concluye que su antecedente fundamental fue el Proyecto Adolescente de la PBA, creado en el 2006, que fue el primer programa masivo destinado a adolescentes de sectores populares

---

71. Para la reconstrucción de estos problemas nos valemos de la comunicación presentada por Ada Freytes Frey y Ana Kupervaser en la III RENIJA en 2012, “El Programa “Envión” de Avellaneda como política de promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes: potencialidades y tensiones”, y de la tesis doctoral de Marina Medán (2013), “El gobierno de la «juventud en riesgo» y los programas de prevención social del delito: entre la seguridad y la inclusión”.

e incluía transferencias condicionadas de ingresos También afirma que el Envi3n constituy3 una batalla ganada a las propuestas de “mano dura” para terminar con la participaci3n de j3venes en el delito y que surgi3 como alternativa a la discusi3n iniciada por el gobernador Scioli respecto a la baja en la edad de imputabilidad penal juvenil. En efecto, dentro de sus objetivos espec3ficos se encontraban propiciar el acceso, en condiciones de igualdad, de los adolescentes a los bienes sociales y servicios de la comunidad; hacer part3cipe de las pol3ticas sociales al adolescente, la familia y la comunidad, procurando una participaci3n activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones; y prevenir y evitar la judicializaci3n y la consecuente institucionalizaci3n de los ni3os, ni3as y adolescentes. As3, el Programa Envi3n busca promover la integraci3n social plena de los adolescentes y j3venes bonaerenses entre 12 y 21 a3os, que se encuentran en situaci3n de vulnerabilidad y/o padeciendo necesidades b3sicas insatisfechas, a trav3s de la inclusi3n, protecci3n y prevenci3n en los campos de la educaci3n, el trabajo, la salud, el arte y el deporte; desarrollando nuevas modalidades de relaci3n y vinculaci3n de estos j3venes con el medio social, superando condicionamientos socio-familiares de origen.

Para alcanzar estos objetivos, el programa se organiza en sedes barriales en las que –además de brindarse desayuno, almuerzo y merienda, y otorgarse una beca mensual a los adolescentes y j3venes que asisten a la sede– se desarrolla una oferta formativa, educativa y recreativa dise3ada para la poblaci3n beneficiaria, teniendo en cuenta las caracter3sticas del barrio y las necesidades e intereses de los concurrentes. Los montos difieren seg3n se trate del Envi3n (de 300 a 500 pesos) o del Envi3n Volver (350 pesos para los adolescentes de 16 y 17 a3os y 1000 pesos para los j3venes de 18 a 25). Las condicionalidades son similares a los otros programas: la firma de un acta de compromiso individual, en que los participantes se comprometen a asistir a las actividades del programa y a realizar acciones tendientes a su reinserci3n social, laboral y educativa

En el caso del Envi3n, la poblaci3n destinataria son ni3os, adolescentes y j3venes de 12 a 21 a3os en situaci3n de vulnerabilidad social de la PBA. La selecci3n es mediante un censo que construye un 3ndice de vulnerabilidad. En el caso del Envi3n-volver, el programa se focaliza en adolescentes y j3venes judicializados de hasta 25 a3os, infractores de la ley penal o con un perfil transgresor. Los j3venes son seleccionados en los Centros de Referencia o en los dispositivos penales. Se realizan entrevistas individuales para los que se encuentran en instancias de pre-egreso.

Coherente con sus respectivas poblaciones destinatarias, ambos programas difieren en sus objetivos. As3, el Envi3n est3 orientado a resti-

tución de derechos, garantía de acceso a la educación, salud y trabajo, mediante acciones de inclusión, protección y prevención; por eso, las actividades se centran en cinco ejes: educación (favorecer la terminalidad educativa articulando con otros Programas como el Fines, por ejemplo); trabajo (capacitación en oficios); salud (atención responsable, controles de HIV y de salud reproductiva); recreación, arte y deporte e integración socio-comunitaria. Esta estructura básica se repite en todas las sedes, aunque difiera en su implementación según los recursos de cada una. El Envión-volver tiene por objetivo prevenir el delito y la reincidencia a través de reinserción en el sistema educativo y laboral, y reconstrucción de los vínculos familiares y comunitarios. Las actividades que prevén uno y otro no difieren: la vulnerabilidad y el riesgo, son tratados por igual, con el mismo menú de actividades: espacios de formación, capacitación, talleres, asambleas y acompañamiento en procesos de reinserción para los jóvenes que egresen de dispositivos penales.

### *3.c.5 Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT)*

Este programa fue impulsado desde 2008 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación. La población objetivo son los/as jóvenes de 18 a 24 años de edad, con estudios formales obligatorios incompletos y que se encuentren desempleados<sup>72</sup>.

En su enunciado, se postula un programa de gran alcance. En sus inicios, este programa contó con financiamiento mixto, ya que el ministerio realizó un convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para desplegar diferentes líneas de intervención. Según refieren Núñez-Vommaro-Vázquez, el préstamo fue de 40.000.000 de dólares para los primeros cinco años. A lo largo de ese período adhirieron al Programa PJMMT 571.769 jóvenes de entre 18 y 24 años, de 278 municipios de todas las provincias del país, en las distintas modalidades: de capacitación en empleo, toma de cursos, pasantías laborales o micro emprendimientos productivos. La permanencia en el programa está sujeta a muchas variables. Ingresan mediante la firma de un convenio de adhesión. En principio, no hay criterios excluyentes aunque no se debe ser

---

72. Para la reconstrucción de este programa nos valemos de la comunicación presentada por Delfina Garino en la III RENIJA. "Políticas sociales para las transiciones juveniles en Argentina. El caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" (2012) y de Nuñez-Vommaro-Vázquez (2014) "La construcción de políticas de juventud en la Argentina actual: una discusión acerca de las nociones de participación, inclusión y juventudes en disputa. Además, se consultó el sitio del Ministerio de Trabajo <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>

beneficiario de ningún otro plan de ayuda social. La TCI es de \$150 y se paga según el cumplimiento de objetivos. Este monto no es incompatible con las la percepción de ingresos por practicas laborales en las empresas que contraten a los inscriptos al programa. Los participantes se inician con un curso de “Orientación e introducción al mundo del trabajo”, en el cual adquieren conocimientos básicos sobre derecho laboral, informática, salud y riesgos de trabajo, y se elabora un proyecto formativo y ocupacional personalizado de cada uno de ellos. También se los motiva para que terminen sus estudios formales, primarios y secundarios. Para esto, el PJMMT se articula con el Programa Fines que brinda servicios de tutorías para que el objetivo sea realizable. Garino (2012) describe los tres niveles de intervención: mercado de trabajo, sistema educativo, formación profesional para aumentar las calificaciones de los/as beneficiarios/as. Entiende que PJMMT es una política activa de empleo, ya que los/as concurrentes reciben ayudas económicas, como consecuencia de la participación en algunas de las prestaciones que ofrece este programa.

Seguramente, después de esta descripción cueste ubicar a este programa como un programa de seguridad, o un programa de gestión de riesgos, y nosotros podríamos conceder que, de todos los programas vistos, es el único que no hace foco en la condición de vulnerabilidad ni de riesgo de los jóvenes elegibles, aunque sí en la condición de “Ni-Ni”. Son jóvenes que al momento del ingreso al programa no estudian y no trabajan, es decir, que conforman una población de riesgo. Nada dice el programa sobre la posesión de antecedentes penales, de modo que, a priori, podría suponerse que también los jóvenes que han transitado por la justicia penal pueden ser destinatarios. La cantidad de beneficiarios es alta y es un programa que en general ha tenido buena prensa. Dada la rotación de participación, es difícil calcular el costo unitario del programa por joven, aunque sí interese connotar que el ingreso se formaliza por un convenio de adhesión que ejemplifica la pretensión de que el joven se autoactive y asuma una responsabilidad personal.

### **3.c.6 PROG.R.ES.AR**

Con los mismos propósitos de favorecer la terminalidad educativa y la capacitación en oficios, en enero de 2014 se anunció el plan PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos). El mismo se crea con tres objetivos fundamentales: apoyar financieramente a uno de los sub-conjuntos poblacionales más vulnerables de la sociedad, dando un nuevo paso en pos de la equidad distributiva; promover un nuevo mecanismo de incentivos para relanzar la política nacional de apoyo a la ge-

neración de nuevas capacidades (con la reinserción y permanencia en el sistema educativo formal o profesional de los jóvenes) y así garantizar una menor brecha de clases en materia de igualdad de oportunidades; impulsar la demanda agregada, con la inyección de hasta \$10.600 millones anuales en el tipo de erogación que presenta los multiplicadores keynesianos más elevados.

El plan prevé el desembolso de hasta 10.600 millones de pesos anuales y estipula una gran cantidad de requisitos, porque no solamente se considera la situación del joven aspirante al ingreso sino la de su familia. El ingreso del grupo familiar no debe superar el salario mínimo vital y móvil y el cobro del estipendio es incompatible con cualquier otro plan social que cobre alguno de los integrantes del hogar. La prestación monetaria que percibirán los titulares de derecho consiste en una suma mensual que alcanza los \$600. No obstante, replicando el diseño de la AUH, el estipendio efectivo a recibir mensualmente corresponde al 80% del monto fijado —es decir, \$480—, que se abona a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, quedando el 20% restante sujeto a la correcta acreditación de asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. En los primeros cuatro meses de implementación, ya se había inscripto 775.000 jóvenes, que sumados a los migrados desde otros programas, contabilizaron 994.000, esto es, un 63,9% de la población objetivo identificada según los cálculos de la EPH 2T-2013<sup>73</sup>. Según una estimación realizada por el CEIL, cuyos investigadores confeccionaron un modelo de micro simulación analizando la problemática laboral y educativa de los comprendidos en el segmento de 18 a 24 años, aquellos que efectivamente están en condiciones de aplicar —cumpliendo con todas las condicionalidades y requisitos— ascienden a 1,55 millones de jóvenes que cumplen con la totalidad de requerimientos. Aun cuando los destinatarios específicos se convirtieran en beneficiarios efectivos, el PROG.R.ES.AR tiene un techo que lo ubica como un programa de limitado alcance, un programa que se proclama universal, pero que es decididamente focalizado. Destinado a los “NI-Ni”, categoría estigmatizante si las hay, cuesta no ponderarlo como un programa de “gestión de riesgos” o un “programa de seguridad para la inclusión social”,

---

73. 775.000 fueron nuevas inscripciones y el resto, migración de otros programas que funcionaban bajo la órbita del Ministerio de Educación (como el Fines) o del Ministerio de Trabajo como el Más y mejor trabajo. Un estudio sobre la implementación del PROG.R.ES.AR puede consultarse en Giovambattista, A; Gallo, P. y Panigo, D.: “El impacto distributivo del «PROG.R.ES.AR» en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. Documento de trabajo N°17, CEIL, primer trimestre 2014

con los componentes de contrato, el cumplimiento de objetivos educativos y de controles sanitarios.

### 3.c.7 Servicio Cívico Voluntario

Si bien no tiene el rango de programa, ya que su postulación sólo quedó en proyecto de ley, con media sanción por parte de la Cámara de Senadores a finales del 2010, el debate sobre el Servicio Cívico Voluntario constituye el ejemplo paradigmático de la asimilación de los jóvenes en riesgo con la peligrosidad delictual y la inseguridad. El proyecto, destinado a la contención de *jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social, marginados del sistema laboral y educativo, o en situación de riesgo*, se trató en la Comisión de Asuntos Penales y Justicia del Senado de la Nación. ¿Por qué motivo proyectos de ley que “desconocen” su carácter punitivo y, por el contrario, se “reconocen” como proyectos “proactivos en la promoción y la inclusión”, son discutidos en la Comisión de Asuntos Penales, y no otras comisiones cuya competencia los habilita por especificidad, por ejemplo la Comisión de Población y Desarrollo Humano, la Comisión de Educación y Cultura, o aún la de Trabajo y Previsión Social, o las dos últimas en simultáneo? Esa es la primera pregunta que debe ser contestada, ¿cuál es la racionalidad que explica que proyectos que abrevan en la inclusión de los jóvenes a través de la educación y el trabajo, sean tratados por la Comisión de Asuntos penales? ¿Por qué antes de pasar al recinto, no se gira el dictamen de comisión a las comisiones pertinentes? ¿Será que el fracaso en la legislación penal en sanción de un régimen de responsabilidad penal juvenil sólo se ve mitigado por un triste triunfo pasajero en materia de seguridad, y que el pasaje por la comisión de asuntos penales confiere la sensación de que la “peligrosidad potencial” de los jóvenes es tratada seriamente?<sup>74</sup>

Este proyecto, que tan rápidamente encontró la media sanción, estaba en boxes, en el banco de suplentes, o como se quiera designar. No es que se inventó la semana de la discusión en el Senado. Como muchas iniciativas de tipo punitivo esperaba en las comisiones, hasta que una razón de oportunidad le habilitó vía franca hacia el recinto. El proyecto que obtuvo media sanción resultó de un dictamen compuesto por la articulación y compatibilización de cuatro anteriores que tenían trámite parlamentario vigente. El antecedente más antiguo fue el presentado en el año 2008 por

74. Este análisis fue realizado en ocasión de producida la media sanción del proyecto. El análisis integral y los proyectos que estuvieron en danza pueden consultarse en “Cuando la imaginación legislativa se agota en las «fáciles» soluciones punitivas. Acerca del SCV”, en <http://observatorijovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/acerca-del-SCV.pdf>

el senador Pampuro, que así como había sido presentado había perdido estado parlamentario sin pena ni gloria, ni trascendencia mediática alguna. Fue presentado nuevamente en el año 2010. Otro era el Proyecto S-1329/09 del senador mendocino Sanz, que ancla su propuesta en la “exitosa” experiencia provincial promovida por el entonces gobernador y en el momento del debate, presidente de la cámara alta, Julio Cobos. También en 2010, se sumó el proyecto S-2690/10, de la senadora Montero. Finalmente, ingresó la mucho más integradora y ambiciosa propuesta del senador Rodríguez Saa (S-2642/10), de creación de un Régimen Federal de Voluntariado Cívico.

Casi todos los proyectos declaraban en sus fundamentos la promoción social, la inclusión y la contención de *jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social, marginados del sistema laboral y educativo, o en situación de riesgo*. Muy a grandes rasgos, todos planteaban “la creación de un Servicio Cívico Voluntario en el marco de políticas sociales y de defensa de la nación para la inclusión de jóvenes” (Pampuro); “el desarrollo de una política de carácter reparador que contemple la inclusión social, continuidad y finalización del ciclo educativo formal y el fortalecimiento de los vínculos sociales (...para dar respuesta...) a la urgente necesidad de solucionar la problemática socio-económica de nuestra juventud, sobretodo aquella que pertenece a familias con escasos recursos materiales , por lo tanto una franja poblacional de seria vulnerabilidad social” (Sanz); “una política de carácter contenedora y de inclusión social continua, contemplando la finalización del ciclo educativo formal, la formación laboral y el fortalecimiento de los vínculos sociales” (Montero). Párrafo aparte merece el proyecto del senador Rodríguez Saa, que excede la cuestión de la inclusión social y la contención de los jóvenes y ancla su propuesta en la “promoción del bien común y las prácticas democráticas, la institucionalización del altruismo, el patriotismo y la solidaridad, en todo el territorio de la República Argentina. (...) y la importancia de la promoción, directa o indirecta, de políticas de bien común que inviten a los ciudadanos a experimentar la utilidad de las acciones altruistas y solidarias”, apuntando no solamente a los jóvenes sino confirmando al régimen federal el carácter de obligatorio para el desempeño de cargos públicos. Como puede apreciarse, el rango de posiciones fue acotado, aunque fluctuó en pretensiones muy circunscriptas a la problemática de los jóvenes que “no estudian ni trabajan” y que “por lo tanto son un peligro potencial a la vida en sociedad”, y los que pretendían instalar una supuesta ciudadanía plena con reminiscencias de integración social que destila nostalgia fascistoide.

El SCV involucraba a las Fuerzas Armadas en la tarea de integración social y esto nos llevó a preguntarnos, en 2010, si se trataba de políticas



sociales o políticas de seguridad o, arriesgábamos, eran una nueva variante de políticas de seguridad travestidas de políticas de inclusión<sup>75</sup>, en una performance que iba desde la “cesión de instalaciones” para la prestación del SCV en virtud de convenios, hasta la puesta a disposición del SCV de dependencias militares para los alumnos permanentes, pasando por el dictado de materias específicas al saber militar “bajo la estricta superintendencia del Ministerio de Educación”. Cabe decir que, en tanto propuesta programática destinada al disciplinamiento de jóvenes díscolos, la hubiéramos ubicado junto a los programas de gestión de riesgos. Ejemplos similares, tipo “boots Camps”, han tenido versiones más exitosas en otras latitudes (O’ Malley, 2006). Equivocado estaría aquel que cree que el lugar asignado a las Fuerzas Armadas es un buen lugar. Obligadas a cumplir un rol ajeno a su misión y funciones, intervenidas en su espacio territorial, supeditadas a la autoridad de aplicación educativa para los aspectos programáticos, cuesta siquiera imaginar que éstas hayan dado su beneplácito a la iniciativa. También cuesta creer que el Ministerio de Educación, teniendo tantas vacancias que cubrir en la estructura educativa formal, se entusiasme desdoblado sus esfuerzos para realizar acciones educativas que ya contempla en sus planes curriculares en curso. ¿Capacitación en oficios? Si de tan noble tarea se trata, ¿por qué esto debe ser realizado en el marco de convenios con espacios militares?

Sin olvidar la deficiente definición de partida presupuestaria, siendo que el SCV voluntario supone una erogación importante, porque prevé la retribución, remuneración o estipendio mensual a los “voluntarios” que se inscriban en el SCV. El valor de tres Asignaciones Universales por Hijo por cada “voluntario” aceptado al SCV, abre interrogantes sobre la equidad en las condiciones de acceso. Algunos jóvenes, para estudiar recibirían tres AUH y otros para cumplir con los estudios sólo cuentan con el esfuerzo de sus padres. La erogación total es difícil de determinar de antemano, supeditada como está a los convenios jurisdiccionales que se firmarían al efecto y a las vacantes que anualmente decidiera el Ministerio de Educación. La imputación presupuestaria prevista eran fondos propios del Tesoro Nacional. Una pregunta, quizás un tanto ingenua: si de lo que se trata es de proponer acciones que resuelvan problemáticas sociales complejas y “el estado paga la cuenta”, ¿por qué agotar la imaginación legislativa

---

75. Aun cuando cada vez es más frecuente asistir a la realización de encuentros internacionales de Mercosur, UNASUR, Parlatino, y otros organismos regionales sobre “políticas de seguridad para la inclusión social”, en los cuales se recupera para las fuerzas de seguridad un rol proactivo en la integración social, aun en países, como el nuestro, que han sufrido dictaduras aberrantes.

en propuestas con tinte punitivo?, ¿por qué no perfeñar propuestas de integración en serio a través de dispositivos que no involucren la coerción ni la discriminación?

Finalmente, el SCV no se convirtió en ley y tampoco en programa específico, pero su espíritu –como el del fantasma Gasper, con “asuntos pendientes”– flota en el aire, bendiciendo a las convocatorias de reclutamiento para la incorporación de jóvenes en las fuerzas de seguridad.

### *3.c.8 Las convocatorias de reclutamiento de nuevos efectivos en las policías*

Periódicamente se abren convocatorias para reclutar a jóvenes para la policía bonaerense, la gendarmería y más recientemente las policías municipales. El rango de edad de las convocatorias fluctúa entre los 18 y los 30 años para la policía bonaerense; los 18 y 25 para las policías locales, y los 18 y 25 para la gendarmería. En todos los casos se exige ciclo secundario completo. Las convocatorias, en la sumatoria de las vacantes que prevén, tienen mayor cobertura y alcance que los programas de objetivos declarados de inclusión social. Sólo por hacer una estimación, cabe decir que en junio de 2014 prestaron juramento 10.000 aspirantes en la policía bonaerense, y en diciembre, 10.000 efectivos más<sup>76</sup>. En las policías locales, más de 5.000 son los inscriptos hasta el momento para formar parte de la fuerza, en la sumatoria de los partidos de La Plata, Ezeiza, Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Berazategui y Dolores<sup>77</sup>. De acuerdo a las declaraciones del Jefe de Gabinete bonaerense, la PBA cuenta con al menos 5000 integrantes de la fuerzas de seguridad en el conurbano. De ellos, 2500 se desempeñan de forma permanente en tanto hay más de mil en reserva para cualquier acontecimiento especial que pueda suceder y otro tanto destina-

76. Cf. en <http://www.eldia.com.ar/edis/20140218/La-Provincia-lanza-convocatoria-para-sumar-mil-policias-laprovincia1.htm>

Audio de nota que realizo Gustavo Sylvestre: <http://www.gustavosylvestre.com/noticias/alejandro-granados-hay-que-doblar-el-numero-de-policias-en-la-provincia-de-buenos-aires/>  
77. En Avellaneda, en agosto de 2014 la fase de inscripción ya estaba avanzada: 523 aspirantes de los más de mil inscriptos estaban en condiciones de realizar los exámenes de sanidad. En Lanús, para la misma fecha, ya se contaba con más de 400 aspirantes y en la ciudad de La Plata eran más de 2500 inscriptos para cubrir los 731 puestos destinados a capital provincial. Datos extractados de <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Gacetillas%20Prensa/Gacetillas/Julio14/22-07-14.html>. En el partido de Lomas de Zamora los inscriptos son 2100, los mismo serán evaluados por profesionales de la Secretaría de Seguridad y Justicia. Mas información en <http://www.lomasdezamora.gov.ar/areas-de-gestion/seguridad-y-justicia/noticias/avanza-el-reclutamiento-para-la-policia-local-4905.html>

do a la investigación. Que haya mayor cantidad de vacantes para incorporar a destinatarios potenciales y que la expectativa de rédito a obtener en términos de inclusión o inserción laboral sea de probabilidad más certera, configura en los hechos una política pública, ya que supone por parte de la instancia política que lo propone, la expresión de una voluntad que tiene correlato en las partidas presupuestarias que se asignan. Al momento de la admisión, los aspirantes empiezan a percibir un estipendio mensual que en promedio ronda los 3200 pesos; es decir, con montos de transferencias de ingresos mucho más atractivos que cualquiera de los programas y planes sociales destinados a estos mismos jóvenes. Estas convocatorias se asemejan mucho a los programas de *boots Camps*, si se tiene en cuenta que prevén disciplina estricta en la formación y uso de uniforme<sup>78</sup>.

Para estimar su costo, basta con multiplicar los aspirantes efectivamente admitidos y los estipendios por los meses de la capacitación, previendo además, que luego los “egresados” serán efectivizados por las respectivas fuerzas.<sup>79</sup> Estas convocatorias presentan dos condicionalidades: el certificado de culminación de estudios secundarios y la ausencia de antecedentes penales. Se delimita así el espectro de los beneficiarios: estos programas de inclusión no son para los jóvenes que han transitado por el sistema penal.

Es interesante connotar que el Modelo de Seguridad Democrática, consigna en su enunciación que es partidario de

“Promoción de una política activa orientada a la prevención social del delito y la violencia, en el entendido de que los distintos niveles en que se expresa la conflictividad social y las formas de inseguridad que aquejan a la población son expresión de fenómenos multicausales, cuya atención reclama un alto nivel de diversificación en las respuestas. *Se promueve entonces una agenda en la que la seguridad de los derechos de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad sea un objetivo de la política pública al que se reco-*

78. “Comprender días de 16 horas altamente estructurados y acentuar la disciplina estricta, los programas de trabajo y el desarrollo de destrezas de vida y habilidades sociales. Tanto el personal como los participantes estarán uniformados. El énfasis estará puesto en el programa de modificación de conductas que continuamente monitorea las progresiones de los participantes” (Carr y Ecker, sobre los “boots Camps”, 1996:16, citado en O’Malley, 2006:142)

79. Entre 2002 y 2012, en 11 años y según los datos proporcionados por el propio Ministerio de Seguridad, la PFA incorporó anualmente un promedio de 619 efectivos. La Gendarmería, casi el doble, 1198,45. Este dato surge simplemente de calcular el incremento informado de las fuerzas de seguridad por el propio MSeg. y realizar una división simple por los años que comprende el período informado. Cf. Cuadro Cantidad de personal de las FFPPySS 2002-2012: pág. 36 del Documento sobre el Modelo Argentino de Seguridad democrática (2013) ya citado.

*noce importancia central en términos de prevención de la violencia y el delito* «el resaltado nos corresponde».

Aun con esta premisa, los jóvenes que han cometido delitos y cuyos antecedentes puedan ser constatados, están excluidos de programas que podrían constituir interesantes oportunidades de capacitación e inclusión social a través del ingreso al mercado laboral en calidad de asalariados, es decir, con estatutos menos precarios. La impopularidad de la política de “tres golpes y afuera”, recupera vigencia a la hora de distribuir socialmente las siempre escasas oportunidades. Queda flotando la pregunta sobre si se estas convocatorias constituyen políticas de empleo, o encarnan las famosas políticas de seguridad para la inclusión social, o constituyen lisa y llanamente políticas de reclutamiento “militar”, cuyo función será la de prolongar en territorio la militarización de la política social, como acertadamente caracterizara Sonia Fleury al proceso de pacificación de las favelas en Brasil, ingreso de tanques mediante.

La pacificación territorial mediante la intervención multiagencial de fuerzas de seguridad, fue referida como una experiencia altamente exitosa en el reciente Seminario de Políticas de Seguridad para la Inclusión Social<sup>80</sup>. El mismo tuvo por objetivo el intercambio y la puesta en común de experiencias, conocimientos y prácticas locales en la prevención social de la violencia y de políticas sociales orientadas a la inclusión. Para la ministra Rodríguez, “el modelo de seguridad democrática del gobierno argentino no puede escindirse del proyecto nacional de inclusión social, por lo cual la promoción de políticas públicas de participación ciudadana en materia de seguridad es indispensable para prevenir los delitos”. La subsecretaria de Participación Ciudadana del Ministerio de Seguridad, Agustina Propato, coordinó el panel acerca de “Nuevas respuestas del Estado en materia de seguridad. Acción Multiagencial. Participación Ciudadana. Policía Comunitaria”, en el que expusieron representantes de todo el UNASUR. El secretario nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la cartera social, Gabriel Lerner, participó como moderador en el panel “De la Violencia Urbana a la Construcción de la Ciudadanía”. Allí, expuso el sociólogo Daniel Miguez sobre “Los lazos sociales vecinales en la política de seguridad e inclusión social”; Juliana Barroso, socióloga brasilera, funcio-

---

80. Realizado en agosto de 2014 en Buenos Aires, Argentina. El Seminario fue organizado por el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la delincuencia organizada transnacional y asistieron representantes de UNASUR. Dado que fuimos invitados, asistimos con el objetivo de conocer cuáles son las políticas de seguridad para la inclusión social, especialmente aquellas dirigidas a los adolescentes y jóvenes.

naria en el programa de prevención de la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro, disertó sobre la pacificación en las favelas con la presentación, “Contexto de desarrollo y formación profesional de las unidades de policía pacificadora de Río de Janeiro”. Finalmente, la antropóloga Alessandra Obberling expuso sobre “Reforma de la política de drogas y seguridad en Brasil y América Latina”.

La presentación de Barroso fue la más aplaudida en todo el seminario, sobre todo, al momento de exponer el rol imprescindible de las fuerzas armadas y de seguridad en la pacificación de territorios sociales en conflicto. Añadió que la “ocupación territorial mediante los tanques era la condición para que pudiera pacificarse el territorio y así hacer llegar la ayuda”. El auditorio estaba mayoritariamente compuesto por miembros de las fuerzas de seguridad y fueron muchos los que asintieron en el rol asignado a éstas de auxiliares de políticas sociales, en tanto garantes de que los programas efectivamente se implementen en los territorios y la asistencia se materialice. La ocupación “militar” de las villas de emergencia y los barrios problemáticos no fue problematizada en ese ámbito como un contexto favorable de la violación de derechos, sino como una oportunidad para la “bajada” de las políticas sociales.

Por eso, reiteramos la pregunta sobre las implicancias de las convocatorias masivas de reclutamiento para engrosar filas en las fuerzas de seguridad. Cabe dimensionar entonces el gobierno político de la seguridad.

### 3.c.8.1 EL GOBIERNO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD Y EL MODELO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL.

Las fuerzas de seguridad mostraron durante el período un aumento incesante de presupuesto, que mirado desde la función que lo nuclea, “seguridad interior”, se puede expresar del siguiente modo:

- Los gastos en servicios policiales (incluyen Policía Federal Argentina, PFA; Gendarmería Nacional, GN; Prefectura Naval Argentina, PNA; y Policía de seguridad aeroportuaria, PSA), concentran más de un 90% del presupuesto total de la función entre 2007 y 2013.<sup>81</sup>

81. El rango fluctuó desde el 91% en 2009 al 94,87% en 2012, habiendo descendido levemente en 2013. La composición y deglose presupuestario fueron realizados por Meiner-Otamendi para el Tercer encuentro anual de la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia organizada (RELASEDOR), realizada en Quito-Ecuador en abril de 2014. Agradezco a Alejandra Otamendi que me haya proporcionado los datos “en bruto”.

- Los otros rubros que componen la función –Secretaría de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Planificación, Ministerio del Interior y Agencia Nacional de Seguridad Vial– sumados no alcanzan el 10 % restante.
- La desagregación por “servicio” refleja los cambios institucionales producidos en este corto período con las migraciones y transferencias presupuestarias entre ministerios: baja del presupuesto del Ministerio de Justicia y DDHH, apertura presupuestaria del Ministerio de Seguridad, abrupto descenso del presupuesto asignado al Ministerio de Infraestructura, etc.
- En ese marco, resalta el incremento constante y sostenido en el presupuesto asignado a las fuerzas de seguridad, aún cuando los aumentos difirieron en cada una de ellas.
- En un reciente trabajo, Meinert-Otamendi (2014)<sup>82</sup> muestran la evolución año a año, desde el 2007 al año 2013, y concluyen que la PSA fue la que más incrementó su presupuesto, más de once veces en el período (pasó de 1,65 a 3,66% del presupuesto), pese que su representación sigue siendo residual dentro de los servicios de policía; le siguió la GN, habiendo aumentado cinco veces y media, aumento que en representación se tradujo en un 5%, pasando de concentrar el 29% del presupuesto a casi el 35%; le siguió la PNA, con poco menos de cinco veces, aún cuando mantuvo constante su representación en el orden del 20%, y la policía, pese a ser la que se arroga mayor representación –50% en 2007–, aumentó el presupuesto en menos de cuatro veces y esta disparidad se tradujo en el descenso de su representación, que cayó al 42%.
- Si miramos por cantidad de efectivos, el propio Ministerio de Seguridad a través del documento del *Modelo Argentino de Seguridad Democrática - ASD*<sup>83</sup> proporciona algunos datos interesantes que se corresponden con las asignaciones presupuestarias anteriores: en una serie más larga, que abarca del 2002 al 2012, los efectivos de los servicios de policía –para el ASD son las FFPPYSS– se incrementa-

82. Cf. “Información en Seguridad y Acceso a las fuentes en la Argentina”, comunicación presentada en Tercer encuentro de la RELASEDOR, ya referenciada ut supra.

83. Este documento presenta en forma esquemática el modelo que el Ministerio de Seguridad de la República Argentina ha elaborado y comenzado a implementar desde su creación en diciembre de 2010. Disponible en <http://www.minseg.gob.ar/el-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

ron globalmente en un 39%, pero el rango varió entre la GNA y PSA que tuvieron los mayores crecimientos, 74% cada una, mientras que la PNA los aumentó en un 28% y la PFA sólo lo hizo en un 18%.

- Si miramos los desgloses presupuestarios que realiza el propio Ministerio de Seguridad, diferenciando algunos ítems como “personal”, “funcionamiento”, “transferencias” e “inversiones”, vemos que la PFA desde 2007 incrementó cuatro veces los gastos en personal y casi seis veces los que realizó en “inversiones” –en capital, esto es en equipamiento y adquisición de tecnología–, pero el salto más significativo se dio entre 2011 y 2012 cuando se triplicó el monto erogado. La gendarmería aumentó casi cinco veces los gastos de personal, y más de cinco los de funcionamiento; se mantuvo constante en inversiones, aunque es visible el aumento que muestran las erogaciones en transferencias –que implican actividades regulares– desde el año 2010 y por el resto del período. Este incremento se corresponde con la implementación de programas como “Cinturón Sur”, “Escudo Norte” y “Centinela”, que requieren de la presencia de gendarmes. La PNA aumentó los gastos de personal y funcionamiento en la misma proporción que las otras, en cambio desniveló en el ítem de “inversiones”, en el cual mostró una significativa multiplicación presupuestaria –once veces desde 2007 a 2012–, con un impactante incremento entre 2011 a 2012 en que el presupuesto devengado ascendió de 48.800 millones a 210.000.<sup>84</sup>
- Estos datos son sólo una parte de los gastos de seguridad totales realizados en todo el país. Una estimación de los mismos requiere agregar los presupuestos asignados a “seguridad” por cada una de

---

84. No fue posible acceder a la información sobre las partidas presupuestarias, aunque los programas en que se inscriben muchas de las líneas de acción que requieren de inversión e incorporación de insumos tecnológicos y bienes de capital proceden de programas de financiamiento externo, es decir, créditos de organismos internacionales que implican endeudamiento. Basta dar una rápida ojeada a las páginas de algunos organismos como el BID o el Banco Mundial para ver que bajo los rubros de “inversiones sociales”, o “reforma y modernización del estado” hay cantidad de proyectos financiados o cofinanciados, muchos a nivel regional. En muchos casos se trata de créditos cofinanciados y en otros, de acuerdos de cooperación no reembolsables. Los proyectos filtrados por «seguridad ciudadana» muestra un amplio espectro de prestaciones y si bien la Argentina no aparece mayormente como demandante exclusiva, si aparece dentro de los proyectos regionales. La información financiera que suministran los sitios permite dimensionar la entidad de los créditos y la índole de las acciones que se financian. Cf. <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?query=seguridad%20ciudadana&adv=true&tab=2&pagePI-1&pageAPP=7&order=asc&sort=country&page=8>

las jurisdicciones, con la inclusión de policías provinciales, o municipales y “servicios penitenciarios”. Una vez más, Meinert-Otamendi nos auxilian con cálculos propios: el agregado de los gastos del SPF y los gastos de seguridad de las provincias (policías y servicios penitenciarios), casi cuadruplican los números proporcionados anteriormente. Como ejemplo, en 2012 los servicios policiales consignados en el presupuesto nacional ascendieron a 14.403 millones de pesos, los gastos del SPF implicaron otros 2300 millones y los de seguridad en las provincias, 34.700 más. En síntesis, llegamos a un total de 51374 millones, es decir, tres veces y media más que los servicios policiales nacionales.

- Si realizamos este cálculo, asumiendo nuestra condición de “aficionados” en materia presupuestaria, es porque nos parece importante dimensionar la magnitud de los gastos en seguridad y poder corroborar nuestra intuición de que los mismos exceden holgadamente las inversiones realizadas en programas sociales. Una desagregación de la ejecución presupuestaria del cuarto trimestre del año 2012 elaborada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, muestra que la finalidad “servicios de seguridad” implicó respectivamente en la CABA y en la PBA un total de 1.580 y 12.348 millones de pesos, en tanto, la finalidad “servicios sociales”, implicó respectivamente, 26.442 y 76.613 millones. Ahora bien, una apertura de los servicios sociales, muestra que dentro de ellos se aglutinan los servicios de salud y promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, de agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos. Basta un rápido ejercicio de contabilidad para constatar que en la PBA, solamente los servicios de seguridad social y educación y cultura superan el presupuesto de los servicios de seguridad, no así salud, que está un 50% por debajo, y promoción y asistencia social, cuyo presupuesto apenas representa la cuarta parte de los servicios en seguridad. Esto significa que en la PBA se invierte menos en salud y en promoción social que en seguridad.



### 3.c.9 Programas de organismos rectores de Políticas públicas en CABA

A los efectos de circunscribir el campo, se realizó un recorte limitado a dos organismos específicos: la Dirección de Niñez y Adolescencia<sup>85</sup> y la Dirección de Juventud<sup>86</sup>. El Consejo de Derechos de Niños y Adolescentes de CABA, creado en 1998 satisfaciendo la petición del artículo 39º de la constitución de la CABA,<sup>87</sup> se dejó de lado, ya que conforme a la Ley de Protección tiene la función de articular políticas para la niñez y la adolescencia en el ámbito porteño; y en tal sentido, su función es la hacer converger acciones de distintas instancias y organismos en programas que eviten superposiciones y duplicaciones, tan perjudiciales como ineficientes.

Este relevamiento se hizo en dos momentos: en 2007<sup>88</sup> y en 2012, atendiendo a los cambios de gestión y de signo político de los responsables de las áreas específicas en el ámbito de la Ciudad. Luego del acopio de información, la estrategia metodológica fue la revisión de los programas que estaban ejecutando los organismos mencionados, su matrización en una grilla de categorías de interés analítico y posteriormente, su análisis de implicancias y de contenido. Se tomó como base la información publicada por las dependencias oficiales, a través de los respectivos sitios web del Gobierno de la Ciudad<sup>89</sup>, así como informes especiales elaborados por su personal técnico. A posteriori, se buscó validar la información consultando a sus funcionarios por el despliegue real de los programas, es decir, confrontando las líneas propuestas con las acciones efectivamente

---

85. Esta Dirección depende de la Subsecretaría de Promoción Social que a su vez depende del Ministerio de Desarrollo Social.

86. Esta Dirección se denomina desde 2008 Dirección General de Políticas de Juventud y depende de la Dirección General de Desarrollo Saludable de la Secretaría de Desarrollo Ciudadano, que a su vez depende de la Vicejefatura de Gobierno.

87. El Consejo de Derechos de Niños, Niñas y adolescentes, en adelante CDNYA, es un área que depende directamente de Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

88. En el año 2007, en ocasión de una invitación para concurrir a un Foro sobre políticas de juventud por parte de la Dirección de Juventud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se preparó una presentación "Propuesta inicial vs. documento final, o cómo armar un puzzle con los programas dirigidos a los jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires", que construyó un mapa de aproximación a la problemática. En 2012 se realizó una actualización.

89. Cabe decir que el sitio del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contiene mucha información que se encuentra distribuida en forma fragmentada y dispersa. A los fines de realizar el seguimiento del mapa del año 2007, hubo que seguir el rastro de los programas, algunos asumidos por otras Direcciones o dependencias.

llevadas a cabo; y finalmente se realizaron entrevistas a los responsables máximos de esos organismos.<sup>90</sup>

Tanto la Dirección de Niñez y adolescencia como la Dirección de Políticas de Juventud tienen programas dirigidos a jóvenes desde los 15 años. Su naturaleza es distinta, así como es distinto el carácter de ambas direcciones. La Dirección de Niñez y Adolescencia es el organismo técnico-administrativo ejecutor de la CABA y fue creada en 1984; su función es ejecutiva. La Dirección de Juventud, creada en 1987, no carga con la responsabilidad de ser un organismo técnico administrativo de patronato estatal, sino que su misión y funciones son bien distintas. Por ese motivo, establecer comparaciones es un reduccionismo torpe y no es el objetivo comparar los programas de ambas direcciones, sino solamente marcar lineamientos característicos, ver sus zonas de yuxtaposición, las coberturas específicas de cada una y señalar, pese a todo, los vacíos que quedan, los aspectos que aparecen sin ninguna cobertura. Así, del espectro programático de la Dirección de Niñez y Adolescencia, se han recortado aquellos que comprenden la franja etárea común a ambas direcciones (15 a 18 años) y que en su diseño expliciten como población destinataria a segmentos de adolescentes o jóvenes.<sup>91</sup>

La Dirección de Juventud se propone el diseño de programas universales, es decir, dirigidos en términos potenciales a toda la población comprendida entre los 15 y 16 años. Universales en su declaración de principios, en sus propuestas programáticas, suelen ser programas focalizados en jóvenes en riesgo de índole social. Por su parte, los programas de la Dirección de Niñez son focalizados y no se travisten de eufemismos universalistas: la palabra “riesgo” aparece en múltiples oportunidades, en forma explícita.

Dentro de los programas de la Dirección de Juventud cabe mencionar al PEJ (Programa para Emprendedores Juveniles). Este programa brinda apoyo económico, capacitación y asistencia técnica para los que no estudien ni trabajen y quieran emprender actividades económicas; es un programa de orientación vocacional y ocupacional, destinado a jóvenes que quieran definir su futuro y estén desorientados. Otros programas son más universales, como el de promotores en salud, las escuelas de rock y de fútbol (que se pusieron en marcha y consolidaron durante el período), el programa de festivales y la organización de eventos. El programa de

---

90. En la primera etapa se realizaron todas las entrevistas, no así en la segunda etapa que se entrevistaron funcionarios de segundas líneas.

91. Se han excluido a los efectos del análisis los programas destinados a niñez, aun cuando la reconstrucción se realizó completa.

Casa Joven tuvo en su inicio la misma finalidad: que los propios jóvenes fueran promotores de acciones de cuidado de sí e hicieran extensivo sus conocimientos a otros, así como la posibilidad de hacerse estudios de HIV gratuitos y preservando su identidad. El traspaso de las acciones de cuidado de la salud al área sanitaria, tuvo como consecuencia que el programa fuera subsumido en el testeo de HIV. El Programa Agencia de Noticias, que operaba a través de internet, dejó de funcionar. El Laboratorio de Inclusión Profesional era un programa focalizado en la juventud incluida desde lo socio-cultural, pero con dificultades de acceso al mercado de trabajo; o sea, un programa que atendía un problema real de un sector de la juventud. Sin embargo, fue desactivado. Finalmente, uno de los programas más focalizados, la Casa del Paco, destinado a jóvenes adictos a esa droga, fue traspasado a la Dirección de Salud Mental.

En muchos de los casos, pareciera que la universalidad proclamada supone determinados sujetos ciudadanos con determinado capital simbólico y cultural que les permite apropiarse de las posibilidades que los programas ofrecen. Es decir, sujetos protagonistas de su propia vida, que asumen una posición activa en relación a sus necesidades y proyectos vitales. Esta característica es propia de las dinámicas de individuación del modelo de política social de nuestra época. Al respecto, Merklen (2013) sintetiza características de las dinámicas de individuación:

a) No piensan al individuo en el marco de colectivos; b) se presentan como si fueran una prolongación de la política social clásica, poniendo en juego al binomio escucha-reparación; c) el objetivo, más que la integración, es la intervención sobre el otro, la construcción de un sujeto autónomo, responsable; d) persiguen un trabajo de subjetivación; e) trabajan sobre categorías problemáticas, pero se acercan a cada individuo de manera particular, en relación a su historia personal. “Animadas por las buenas intenciones, las políticas del individuo apuntan al *loser*, toman como población objeto a los perdedores, por el hecho de haber perdido, pero ya no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a los otros a perder” (Merklen, 2013:76).

Merklen señala que no todas las categorías sociales están en condiciones de responsabilizarse y activarse, y tampoco de enfrentar un mundo cambiante y flexible; ya que a partir de esto, identifica dinámicas positivas y negativas de individuación que no se distribuyen ni aleatoria ni homogéneamente. Las políticas de individuo presuponen un sujeto cuyo perfil se asemeja más a la típica clase media de la CABA y por eso, aquellos que detentan capitales simbólicos y culturales menores suelen fracasar en los contratos de obligaciones y derechos que se establecen (actas acuerdo, convenios, etc.), quedando en el lugar de la falta y de la deuda: los jóve-

nes en tanto beneficiarios reciben ayuda y no derechos. Los jóvenes, más que demandar activamente por el ejercicio de sus derechos tienen como horizonte poner un límite a la vulneración de los mismos.

En el caso de los programas de la Dirección General de Niñez, el sesgo de focalización es aún más evidente, ya que desde su concepción están diseñados para niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social (Proyecto por Nosotros, Programa Adolescencia, Talleres); con necesidades básicas insatisfechas (Programa Puerto Pibes); en situación de calle (Equipo Móvil, Paradores, CAINA), o con residencia en villas de la CABA (COOPA, Taller de Bajo Flores, etc.), o bien programas que están destinados a adolescentes en general, pero se ejecutan en barrios marginales o en villas, admitiendo la exclusión previa al promover la inclusión presente (Programa de Casa de los Adolescentes, En la nominación de estos programas no hay eufemismos: aun en los talleres como el COOPA, la alusión directa a los residentes en las zonas aledañas restringe las posibilidades de cualquier otro joven que le interese la oferta de capacitación en talleres y oficios.

Todos estos programas atienden necesidades sociales y están claramente focalizados. Incluso el proyecto de Cyberencuentros, que plantea el achicamiento de la brecha digital entre los chicos de distintos sectores sociales, en la realidad también opera como un programa focalizado. La Dirección de Niñez y Adolescencia, al reconocer la vulneración de derechos como un punto de partida y anclada en la prerrogativas de la CDN de impulsar y coadyuvar a la instrumentación de medidas de acción positivas tendientes a revertir esa situación, plantea programas que se proponen modificar o al menos incidir en las situaciones de vulnerabilidad social y promover situaciones de ciudadanización de los niños y adolescentes.

La mayoría de los programas que venían de la gestión del año 2007 se conservaron, aunque por cierto se hicieron más restrictivos en términos territoriales: se enfatiza el requisito de ser residente de la Ciudad, esto es, se pretende excluir de paradores, centros de día y de noche, casa de niños y casas de adolescentes a aquellos que no vivan allí, para que no se conviertan en clientela parásita de la CABA, como sucede en las escuelas y en los hospitales públicos, que reciben una gran demanda de atención de población procedente del conurbano bonaerense. En contraposición a esta exclusión, para aplicar el programa se incluye explícitamente a los adolescentes y jóvenes que residen en villas miseria, que son más de 50.000; la casi totalidad de los programas está orientado a atender al mismo segmento poblacional en las áreas de fortalecimiento personal, resguardo, restitución de derechos, búsqueda de terminalidad educativa, formación en habilidades a través de talleres de artes u oficios, y alejamiento de situaciones de

calle. Solamente el Programa Adolescencia parece ser más inclusivo de otros adolescentes que habitan en el territorio porteño. Las problemáticas adictivas y otros aspectos vinculados a salud ya no son abordadas por la Dirección de Niñez, si bien existen instancias de tratamientos psicológicos y médicos que corresponden a otra área. Si bien el discurso de los programas es muy cuidadosos en el lenguaje, siempre parten de la construcción del otro, en tanto un diferente en situación de inferioridad–vulnerabilidad al que hay que asistir.

Los programas cubren un amplio espectro pero dejan intersticios que no son atendidos por ninguna de las direcciones, que según los propios referentes, tampoco articulan sus acciones entre sí (Guemureman–Fridman, 2007, 2010 y 2013)<sup>92</sup>. Hay una gran cantidad de jóvenes que habitan en la CABA cuyo estatus como sujetos es reconocido por la ley y por los principios programáticos de las políticas, pero cuya ciudadanía aún está en proceso. Su atención cabalga entre políticas de corte asistencial –que los reducen a objetos, los asumen como beneficiarios pero no promueven en ellos la responsabilidad– y aquéllas que pretenden responsabilizarlos, partiendo de la premisa que el estatuto de sujeto de derechos ya es una condición realizada y no un largo proceso que aun tiene que consolidarse. Para De Marinis, los programas se ajustan a una estrategia bifurcada, consistente en “modulación, relajación de la mirada vigilante y controles *soft, diet* o de *bajas calorías* para los sujetos *in*, por una parte, y creciente brutalidad y reforzamiento de la exclusión para los sujetos *out*, custodia prolongada y fuera de juego, por otra parte” (De Marinis, 1998: 34).

En ese marco, el análisis de las políticas y programas dirigidos hacia los jóvenes de sectores socialmente vulnerables diseñados por organismos técnicos administrativos con competencia en el área específica, muestra que en el diseño de los mismos subyacen modelos de política social y los modelos de individuación. La reconstrucción analítica de los programas permite afirmar que los mismos responden a un modelo neoliberal de gestión privatizada de riesgos, apoyada en el empoderamiento de los jóvenes para que sean activos y se responsabilicen, repartiendo así el costo de la protección estatal. El perfil de los jóvenes destinatarios de programas muestra características similares en todo el país, aun cuando la caracterización de los pobres que habitan en la Ciudad de Buenos Aires es más benévola que la de los que habitan en el conurbano bonaerense y en otras regiones con indicadores mayores de deprivación.

---

92. Relatorías del Eje de Políticas Públicas, políticas sociales y políticas penales de la I, II y III RENIJA.

## CONCLUSIONES

### *Programas y políticas Represión punitiva y gobierno de la excedencia social*

Llegando al momento de finalizar y habiendo realizado un recorrido desde el territorio hasta los espacios de encierro punitivo, tanto desde lo que le pasa a los jóvenes como desde las políticas y programas que les están destinados, estamos en condiciones de hacer una síntesis.

Surge la evidencia de las vacancias aún imperantes y la constatación de que muchos jóvenes aun permanecen en el limbo institucional de la falta de cobertura y, por lo tanto, es necesario redoblar los esfuerzos de todos los sectores para que las distintas alternativas dialoguen, en lugar de competir en forma estéril por mostrar los mayores registros de beneficiarios; articulen dejando de superponerse creando esquizofrenia institucional, y finalmente, miren a los sujetos concretos con singularidades y potencialidades, ofreciendo alternativas al alcance de las necesidades pero también de las elecciones.

Una mirada global muestra una oscilación que va desde la consideración de los adolescentes y jóvenes en tanto sujetos vulnerables –insertos en condiciones de privación lamentables, que deben ser subsanadas por efecto de políticas públicas universales distributivas y restitutivas, cuando hubiera que remontar situaciones consolidadas desde antes–, hasta la mirada desapasionada de los mismos como sujetos que fracasaron en los mínimos contratos vitales que se le han ofertado en tanto oportunidades de rescatarse, que han desoído los reproches jurídicos que a modo de advertencia los han reconvenido y, por lo tanto, se han convertido en jóvenes que deben ser mantenidos al margen, neutralizados en un espacio fuera de los circuitos por los que transitan los ciudadanos que “solo quieren vivir en paz”. La batería de propuestas programáticas para estos jóvenes

incluye controles de cercanía, a través de fuerzas de seguridad (policía, gendarmería, prefectura, cuerpos o brigadas de control urbano), uso de la fuerza y alternancia entre territorios hostilizados y alojamientos en distintos espacios de encierro punitivo. Para aquellos que permanecen en la franja de riesgo, las propuestas programáticas de alcance territorial están inspiradas en las estrategias bifurcadas que propician distintas las corrientes de prevención social, las que incluyen componentes proactivos y consideraciones sociales (PPD- PCV, Programa Envión –volver, “A la salida”, “Adolescencia”, “Por Nosotros”, COOPA, solo por citar algunos). La cobertura de los programas restringe el alcance de los mismos y, finalmente, los destinatarios terminan siendo aquellos que están en riesgo, pero sobre los cuales aún no recayó aun el epíteto de “intratables”.

Aun así, resulta evidente que en todas las formulaciones de los programas los jóvenes de sectores socialmente vulnerables aparecen asociados en forma inescindible a factores de riesgo, por ende, “a condiciones de vida que aumentan la probabilidad de que cometan delitos” (Dammert, 2009:125), sea que ya hayan entrado en conflicto con la ley o que sean candidatos a hacerlo en un futuro cercano. Aunque estos factores de riesgos sean emergentes de riesgos sociales. Gordon (1991) suministra un concepto de riesgo social que nos da una clave de comprensión cuando afirma: “El concepto de riesgo social hace posible que las tecnologías de los seguros sean aplicadas a los problemas sociales, de modo de ser presentadas como productores simultáneamente de justicia social y solidaridad social.”

En nuestro contexto, es difícil encontrar “tipos puros” de políticas y programas. En una síntesis perfectamente híbrida, estamos en condiciones de afirmar que nuestras políticas y programas hacia la infancia y la juventud condensan, en dosis variables, lógicas actuariales, tecnologías de riesgo, técnicas de gestión de riesgo socializadas, tecnologías de gobierno post-sociales, y programas de prevención del delito anclados en lo situacional y en lo social. El concepto de riesgo implicado en unos y otros casos difiere en los principios que lo sustentan: la gestión privatizada de riesgos, la responsabilidad individual y la gestión colectiva de riesgos y su socialización a través de la seguridad social, se confunden en oscilaciones que van desde el empoderamiento de los jóvenes como dueños de su propia vida y artífices de su futuro, hasta su “reducción” a clientes perpetuos de prestaciones sociales. Por cierto, muchos de los prolijos enunciados que confieren entidad a políticas de prevención social en otras latitudes, aquí se deshilvanan y es difícil encontrar la coherencia entre los postulados y su aplicación. Si bien es una verdad de Perogrullo que el análisis de los programas no debe hacerse según el diseño y el texto, sino según su concreta implementación, en el caso de los programas que hemos anali-

zado la brecha entre el postulado y la ejecución es, desde el inicio, mayor. Desde el momento que gran parte de los programas implementados requiere de financiamiento externo —es decir, que sus erogaciones no dependen de las partidas del presupuesto nacional— desde el vamos repiten los catecismos consagrados y de moda en cada momento, ora neoliberales, ora neoconservadores, otrora más welfaristas. No es inusual, entonces, que su lectura depare reflexiones con implicancias más audaces que lo que termina siendo la implementación, adaptada al contexto local, al territorio, la población destinataria efectiva y a la formación y convicción de los operadores concretos. El uso de la noción de riesgo aparece gran cantidad de veces en programas específicos de los organismos rectores de políticas públicas, sea en la delimitación de la población destinataria, en los objetivos que describen o en las acciones a realizar. El concepto de riesgo abarca contextos disímiles, que van desde la “situación de calle”, “las NBI”, la vulnerabilidad y las conductas “predelictuales”, hasta el consumo de sustancias psicoactivas y el abandono de las instituciones educativas. Para comprobarlo, basta realizar una recorrida por los programas y propuestas de los organismos rectores de políticas hacia la niñez y la adolescencia, tanto aquéllos destinados a los que están en conflicto con la ley, como los dirigidos a candidatos potenciales.

Asumiendo que la volatilidad, la incoherencia y la bipolaridad son rasgos comunes, tal como nos lo advierte lúcidamente O’Malley (2006), lo cierto es que independientemente de la perspectiva teórica que se adopte sobre qué es riesgo, la identificación de los factores de riesgo ganó terreno en el campo de las políticas públicas, extrapolando su cálculo del modo en que tradicionalmente lo hacían las compañías de seguros, esto es, procediendo a clasificar a las personas según grupos, y atributos y confiriéndoles valores en una «escala de riesgo», asentados en sesudos análisis y cálculos de comportamiento de poblaciones de idénticos atributos. La imagen más gráfica que podemos evocar es la del costo del componente de la responsabilidad civil en el seguro para los jóvenes varones comprendidos entre los 18 y los 25 años, siendo que dicho costo desciende (en los sistemas de *scoring*) con el incremento de la edad. Este cálculo diferencial no parece ofender a la sensibilidad democrática de igualdad ante la ley, sino parece ser el correlato de un dato insoslayable e irrefutable: los jóvenes al volante son protagonista de mayor cantidad de accidentes que las personas de mayor edad<sup>93</sup>. El correlato de esta “evaluación objetiva de riesgo”

---

93. También es verdad que un alto porcentaje de las muertes evitables en jóvenes se producen por accidentes viales, es decir, que la estadística los ubica a su vez en el doble carácter de víctimas y victimarios.



y su traducción en valor económico (como costo o como daño), es que grupos poblacionales enteros son sometidos a procedimientos que los incriminan *ex ante*, sobre la base de inciertas probabilidades estadísticas.

Es necesario aclarar que riesgo y percepción del riesgo corresponden a orden distintos: riesgo se corresponde con la inseguridad “objetiva”, y en tal sentido, es familiar cercano de la noción de peligro, en tanto, percepción de riesgo se corresponde con una inseguridad subjetiva, maleable a los vientos cambiantes de la sensibilidad punitiva, el pánico moral y la criminalidad mediática. Lo que se percibe como niveles aceptables de riesgo no es homogéneo para todos los grupos y allí es donde se asimila riesgo a moralidad (inmoralidad) y decencia (indecencia), y las políticas de “tolerancia cero” ganan adeptos. Es en este contexto que Harcourt se pregunta por qué en países como EEUU el actuarialismo penal, sobre todo el *profiling* como técnica asociada, tuvo tan buena acogida.

Harcourt (2013) expone primero los motivos del éxito de los métodos actuariales en el ámbito penal y luego procede a realizar demoledoras críticas. A favor, argumenta el sustrato de la acción racional. Entendiendo al delincuente como un actor racional, la persecución delictiva puede seguir parámetros de eficiencia; por ello, la administración debe concentrarse en los grupos que tienen tasas delictivas más altas, focalizando sus esfuerzos y recursos. Este autor demuestra con cálculos matemáticos que la persecución focalizada, lejos de disminuir aumenta la tasa delictiva del grupo objeto de control y, además, “desatiende” a los grupos no controlados. Otra crítica que realiza Harcourt es que una técnica tan preocupada por la eficacia, no presta la suficiente atención a los costos indirectos de la aplicación de *profiling*: los individuos no consiguen trabajo, tienen problemas en sus comunidades y por lo tanto vuelven a los circuitos delictivos en la “solución individual”, pero en términos sociales, hay un empobrecimiento. Se incrementan los recursos para controlar a los mismos, de modo que promueven incapacitaciones selectivas. A esto, lo denomina “coste social desconsiderado” (Harcourt, 2013: 116). La tercera crítica es la distorsión de nuestras concepciones de justicia, ya que según nos muestra nos hemos habituado a concebir como pena justa aquella dictada en orden a una predicción de reincidencia, es decir, en virtud de un cálculo actuarial de probabilidad y riesgo, y no en la gravedad del hecho. No hay modo de cuantificar la disuasión y la naturalización de la imposición de pena informada por cálculos estadísticos, cambia la relación entre la ciencia social y la norma penal: “el conocimiento técnico irrumpe en nuestro sentido de justicia” (Harcourt: 129).

Sería erróneo creer que los señalamientos de Harcourt son válidos solo en Estados Unidos. La globalización también hace sentir sus efectos

en el plano del diseño de políticas públicas y por cierto, aunque cueste encontrar especímenes que expresen aquellos más problemáticos desde una lógica democrática en forma explícita, si es factible encontrar componentes entremezclados en discursos políticamente más aceptables. Allí nos es de ayuda un análisis de racionalidades y de modelos, ya que con diferentes estrategias orientadas al logro de los mismos objetivos, las matrices de intervención que subyacen en los programas y dispositivos analizados difieren considerablemente.

Bianchi (2014) realiza una composición de las matrices de peligrosidad, riesgo y susceptibilidad y establece diferencias sustanciales en las mismas<sup>94</sup>. Según su lectura atenta de Rose, la intervenciones de las matrices de riesgo no se orientan a reformar, corregir, castigar o curar a un individuo concreto, precisamente porque la noción de *sujeto* ha sido reemplazada por la de *factor*, de correlación estadística de elementos heterogéneos susceptibles de producir un riesgo. Al escindirse la sospecha de la manifestación de los síntomas, el foco queda puesto en la exhibición de una serie de particularidades que los especialistas han instituido como «factores de riesgo».

En las estrategias de prevención clásicas (centradas en anticipar un acto particular), el riesgo estaba en correspondencia con la aparición de peligros concretos, no abstractamente especulados, se operaba sobre la peligrosidad y esa era la matriz de intervención. Por ende, se multiplicaban las intervenciones en un intento por controlar todas las posibles emergencias de problemas sociales. En las remozadas matrices de susceptibilidad, se interviene sobre el individuo susceptible a futuro, buscando “torcer” la trayectoria signada por la “enfermedad” o “degeneración”, en sentido físico clínico, o moral. Tal como afirma Bianchi (2014), la matriz de la susceptibilidad reedita la idea de predisposición a la debilidad heredada, a la vez que reelabora algunas tecnologías de evaluación y predicción del riesgo, e investigaciones epidemiológicas sobre prevalencia de enfermedades. O sea, reactiva las peores fantasías del determinismo biológico, caro al positivismo criminológico de finales del siglo XIX que tanto costó desterrar. Rose marca una distancia, ya que según él la biología no es un

---

94. Eugenia Bianchi viene trabajando las diferentes matrices de peligrosidad, riesgo y susceptibilidad en el gobierno de la infancia “anormal” y en el tratamiento de los trastornos de TDAH. Sigo sus reflexiones en los siguientes textos: “El futuro llegó hace rato”. Susceptibilidad, riesgo y peligrosidad en el diagnóstico y tratamiento por TDAH en la infancia. Revista UNIANDES, 2014; “El problema del riesgo. Notas para la reflexión sobre los aportes surgidos de la usina genealógica en torno al concepto de riesgo en salud mental”. Revista espacios nueva serie. Estudios de Biopolítica N° 7 - UNPAA-2012

destino ineluctable y las perspectivas de predicción y prevención con sus técnicas diversas, pueden “torcerle” el brazo.

Las estrategias de prevención social del delito, aun sin “desviarse” hacia las formas extremas de la susceptibilidad, tienen la pretensión de transformar a futuro, es decir, revitalizan el correccionalismo que los teóricos del riesgo más puros descartan en términos de ecuaciones de costo-beneficio. También asumen la segmentación, la gestión diferencial de los espacios y la neutralización selectiva como estrategias exitosas en la obtención de “seguridad ciudadana”. La derecha también hace de la prevención del delito una bandera a levantar; en estos casos las estrategias de prevención del delito juvenil se inscriben en los modelos de “solo lo merecido” (Von Hirsch, 1993). Allí la pretensión correccional desaparece y solo persiste la voluntad de incapacitación.

Estas conclusiones pueden completarse con aquellas que emergieron en las sesiones de trabajo del eje de políticas públicas y políticas penales de la Reuniones de Investigadores de Juventud en la Argentina –RENIJA–, realizadas en 2012 en Viedma (Fridman-Guemureman, 2013)<sup>95</sup> y en 2014 en Villa Mercedes. El carácter federal del encuentro y la participación de investigadores de distintas disciplinas confirió a las discusiones una riqueza particular que puede resumirse en estos puntos:

1. Los límites difusos entre políticas sociales y políticas penales aparecen como una constante que subyace en los programas dirigidos hacia segmentos de jóvenes en situaciones de alta vulnerabilidad social. *Riesgo, vulnerabilidad y peligrosidad* se asimilan fácilmente en los imaginarios de los programas, sus supuestos básicos y sus operadores. De allí, la importancia de la historización de las políticas juveniles y la instalación del segmento de la juventud de sectores vulnerables en la agenda pública en tanto poseedores de un potencial de derechos y destinatarios de políticas de promoción y no como grupo vulnerable y sujeto de políticas residuales de “gestión de riesgos” travestidas en “restitución de derechos”. Las políticas de gestión de riesgo y políticas de prevención aparecen como zonas híbridas.
2. Problematizada la distinción entre las políticas sociales y las políticas de seguridad, reaparece la dificultad de diferenciar en forma taxativa unas de otras, destacando los límites difusos que se establecen entre ambos tipos de políticas. Esto se puede vi-

---

95. Muchas de estas conclusiones se reactualizaron en su vigencia en la reciente RENIJA realizada a principios de diciembre de 2014 en Villa Mercedes, Provincia de San Luis.

sualizar en el despliegue concreto de programas paradigmáticos: “Comunidades vulnerables” y “A la salida”, y la misma conclusión puede extenderse a otros programas que responden al mismo patrón, como “Envión” y “Envión-volver” (Freytes Frey-y Kupervaser, 2012; Medan, 2013, entre otros).

3. Mayor institucionalización de las políticas sociales, pero con fuerte presencia de las políticas penales como políticas de seguridad. En el caso del programa de “Comunidades vulnerables”, sin eufemismos, se nominan como destinatarios a aquellos “jóvenes en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo”. Los programas de la Dirección General de Juventud aparecen más universales en su enunciación, aunque el “Envión” explicita que mediante un censo se construirá un índice de vulnerabilidad que haga objetiva la selección de destinatarios. En el caso de los programas de la Dirección General de Niñez el sesgo de focalización es aún más evidente, ya que desde su concepción están diseñados para niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social, en situación de calle, o con residencia en villas de la CABA, o bien programas que están destinados a adolescentes en general, pero se ejecutan en barrios marginales. La Dirección de Niñez y Adolescencia, al reconocer la vulneración de derechos como un punto de partida, y anclada en la prerrogativas de la CDN de impulsar y coadyuvar a la instrumentación de medidas de acción positivas tendientes a revertir esa situación, plantea programas que se proponen modificar o al menos incidir en las situaciones de vulnerabilidad social y promover situaciones de ciudadanía de los niños y adolescentes.
4. Los componentes reactivos de segmentación territorial, neutralización, restricción en la circulación, zonificación, vigilancia y represión directa aparecen muy marcados en los programas de gestión de riesgos. Estas prácticas de control social a nivel territorial tienen correspondencia con el poder de la policía y los marcos normativos. En jurisdicciones en que persisten códigos contravencionales o de faltas severos, las facultades policiales son mayores y también las estrategias restrictivas más marcadas. Córdoba es un ejemplo paradigmático de restricción en la circulación, especialmente de los jóvenes de sectores vulnerables. Ante esta situación de evidente violación de derechos, la sociedad en su conjunto año a año participa en forma más masiva de la Marcha de la Gorra, evento iniciado a instancias de los jóvenes que resisten a su imposibilidad de circular por el centro de la ciudad, en tanto la “gorra”

que los identifica es significada como sinónimo de peligrosidad. El 19 de noviembre, día que se realiza la marcha, todos los asistentes circulan con gorra. Ese día, se “toma la ciudad”<sup>96</sup>, aun cuando el código contravencional conserve vitalidad.

5. Los componentes proactivos de trabajo, educación y capacitación en oficios también aparecen en los programas sociales (Más y mejor trabajo, Envión, Empleo joven, Incluir, Fines, y Progresar), los que terminan siendo focalizados y menos universales en su cobertura que lo que anuncian sus decretos de creación.
6. Programas que involucran a las Fuerzas Armadas en roles de promoción de cohesión social, construyendo un círculo falsamente virtuoso de integración social bajo coerción, que incluye la terminalidad educativa coactiva como antídoto contra la inseguridad. El SCV también incluía esos componentes
7. Presencia territorial de diferentes agencias de control del espacio público local, que complejizan su entramado y expanden las áreas de control y de acceso restringido para ciertos segmentos juveniles: fuerzas policiales, fuerzas de seguridad y cuerpos de control que *conviven* en los diferentes territorios urbanos. En la CABA hay zonas que cuentan con la intervención de cuatro fuerzas distintas: PFA, Policía metropolitana, GNA y PNA. En Ciudades como Rosario, en pocos meses la GNA pasó de ser una fuerza de “salvación” a ser una fuerza de ocupación. La espectacularidad mediática del desembarco se diluyó en poco tiempo y aún es muy pronto para evaluar las nuevas policías locales.
8. Políticas sociales como universalización de derechos/políticas de seguridad. Otro aspecto que emerge como indiscutible es la finalidad de “gestión del conflicto social”, a través de programas destinados a los jóvenes en áreas hasta hace poco colonizadas por las lógicas de la inclusión social y la integración. Hay un deslazamiento en la funcionalidad de las políticas públicas, que recuperan en su fundamentación las motivaciones tendientes a aplacar los

---

96. Fueron muy ilustrativas de la persecución y el el hostigamiento policial hacia los jóvenes en Córdoba las presentaciones de Bonvillani-, Lerchundi- Monsó Mauricio. “¿Visibilizados o invisibilizados? Experiencia y detenciones en jóvenes cordobeses de sectores populares”. y de Plaza Schaefer, V. “Las prácticas policiales en la ciudad de Córdoba desde la mirada de los jóvenes definidos por la agencia policial como “productores de inseguridad”, comunicaciones ambas presentadas en la IV RENIJA en 2014.

conflictos sociales, en vez de afirmarse en roles más proactivos de “corregir” los mecanismos de distribución desigual.

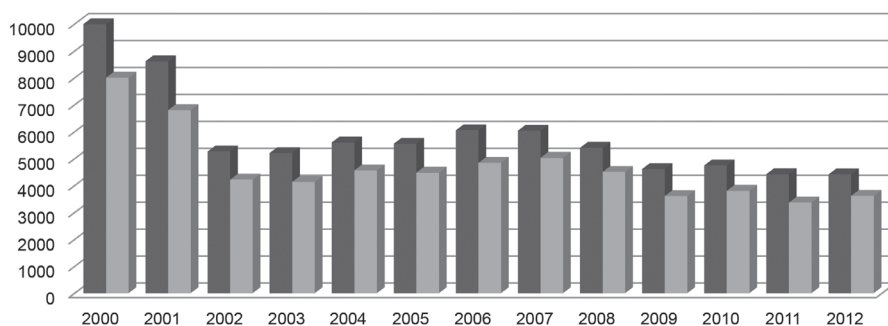
9. Los programas dirigidos hacia los jóvenes de sectores socialmente vulnerables requieren de una subjetividad disciplinada para correr con los riesgos de la propia salvación: el individuo tiene que activarse, solicitar el ingreso a un programa, firmar un convenio de adhesión aceptando las condicionalidades y asumiendo compromisos, demostrar con distinta periodicidad que cumple con las responsabilidades adquiridas y, en tal sentido, es acreedor de la ayuda social que recibe. El estatuto de beneficiario tiene la contrapartida de un monto mensual a modo de transferencia condicionada de ingresos. Todos los programas contemplan ese componente, aun cuando los montos sean variables e introduzcan disparidades y segmentación dentro de los programas sociales. Se pasa del concepto de “beca” al concepto de TCI y este cambio no es semántico: la beca se asemejaba a una “gracia”, no pedía nada a cambio, instituía la relación tutelar de asimetría; la TCI supone sujetos responsables
10. Muchos de los programas se asemejan a aquellos que Medan (2013) caracterizó como ‘programas para la juventud en riesgo’: los modelos de gestión de riesgo, de carácter más punitivo, y los modelos de prevención social, de carácter restaurativo. La valoración sobre los mismos no es unánime, difiere entre quienes irremediablemente los visualizan como políticas de penalización de la pobreza y quienes los ven como oportunidades de gestionar la propia precariedad.
11. Estos programas son un emergente de un estado penal que se instituye como respuesta a una inseguridad social y no a una inseguridad criminal (Wacquant, 2010). Los jóvenes en riesgo, son destinatarios de las estrategias proactivas del estado, que en el marco del gobierno la inseguridad abarata las propuestas programáticas de un imposible modelo de seguridad democrática.

Para finalizar, recuperamos la reflexión de Wacquant (2011:18)

“En resumen, la penalización de la pobreza divide a la ciudadanía según la línea de clases, cercena la confianza cívica en la parte más baja y acrecienta la degradación *de los postulados republicanos*. *El establecimiento del nuevo gobierno de la inseguridad social revela, in fine, que el neoliberalismo corroe, de forma constitucional, a la democracia*”.\*\*

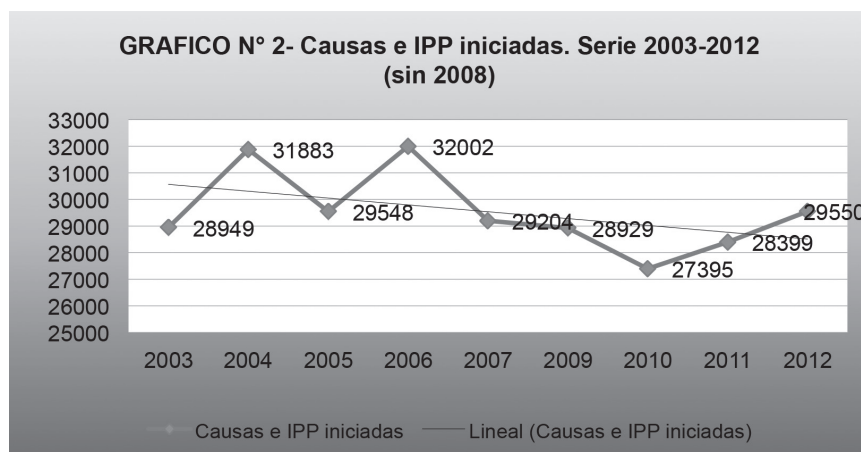
## ANEXO

**GRÁFICO N°1 -Evolución de expedientes iniciados y resueltos en JM. Serie 2000-2012**



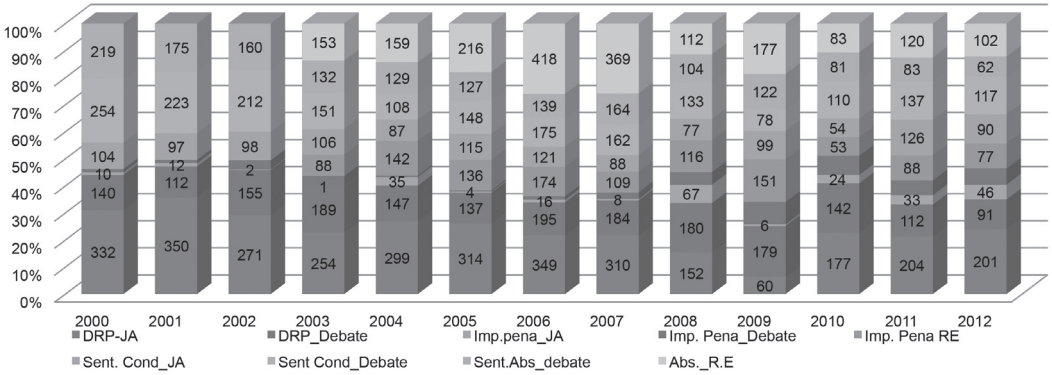
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas elaboradas por la Oficina de Estadísticas del PJN

**GRAFICO N° 2- Causas e IPP iniciadas. Serie 2003-2012 (sin 2008)**



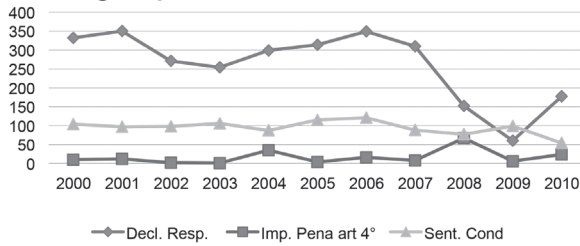
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina de Estadísticas de la Procuración de la Suprema Corte de PBA (2003-2007, y Procuración General (SIMP) 2009 a 2012.

**GRAFICO N° 3 Sentencias pronunciadas según modalidad y desenlace. Serie 2000-2012**



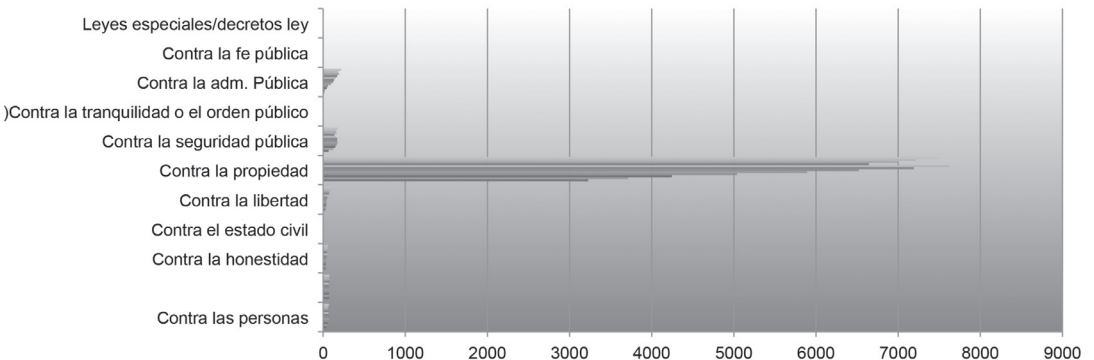
FUENTE: Elaboración propia en base a estadísticas de la Oficina de Estadísticas del PJN

**GRAFICO 4- Expedientes resueltos por JA, según tipo de resolución. Serie 2000-2010**



TE: Elaboración propia en base a estadísticas de la Oficina de Estadísticas del PJN

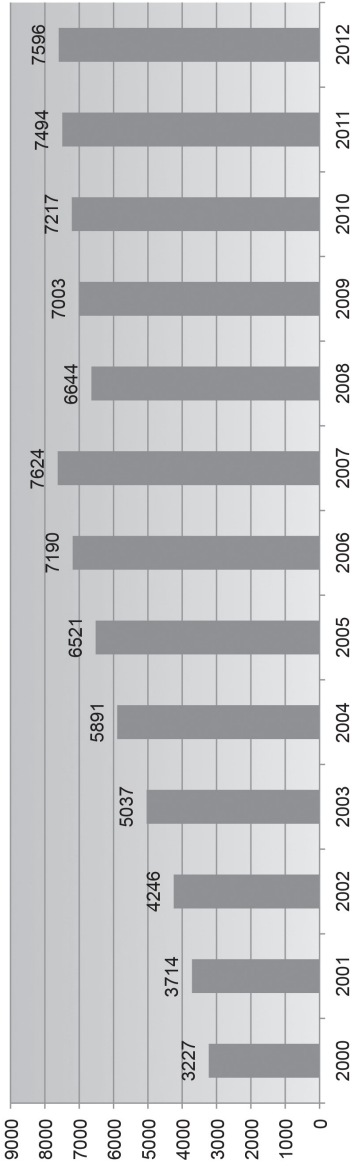
**GRAFICO 5: Expedientes tramitados según clasificación de hecho delictuoso. Serie 2000-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 8.II.b de Anuarios Estadísticos de la Oficina de Estadísticas del PJN

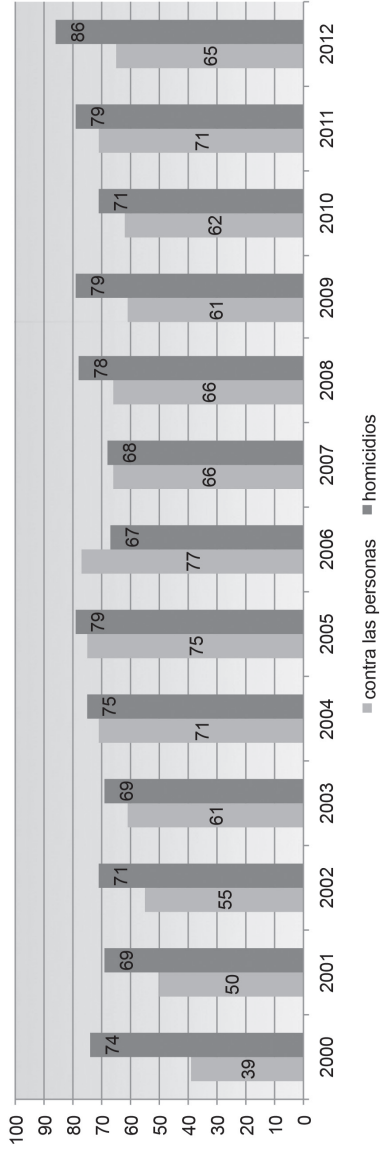


**GRAFICO**  
**5 a. Evolución de los delitos contra la propiedad. Serie 2000-2012**



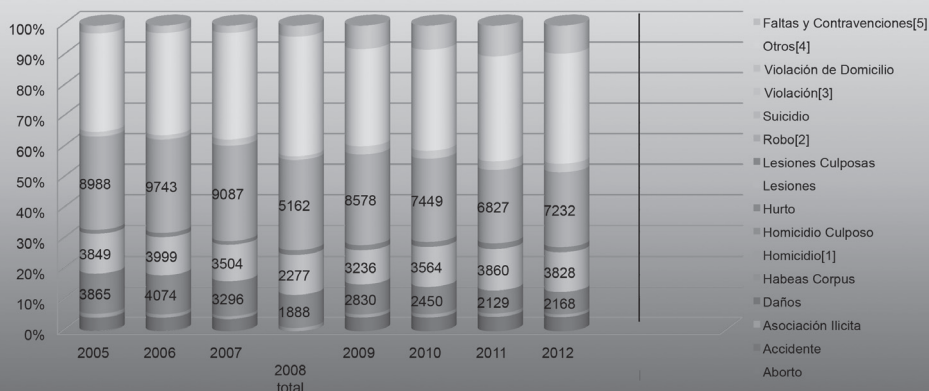
■ contra la propiedad  
Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 8.II.b de Anuarios Estadísticos de la Oficina de Estadísticas del P.J.N

**GRAFICO 5 b. Evolucion de delitos contra las personas y homicidios. Serie 2000-2012**



■ contra las personas ■ homicidios  
Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 8.II.b de Anuarios Estadísticos de la Oficina de Estadísticas del P.J.N

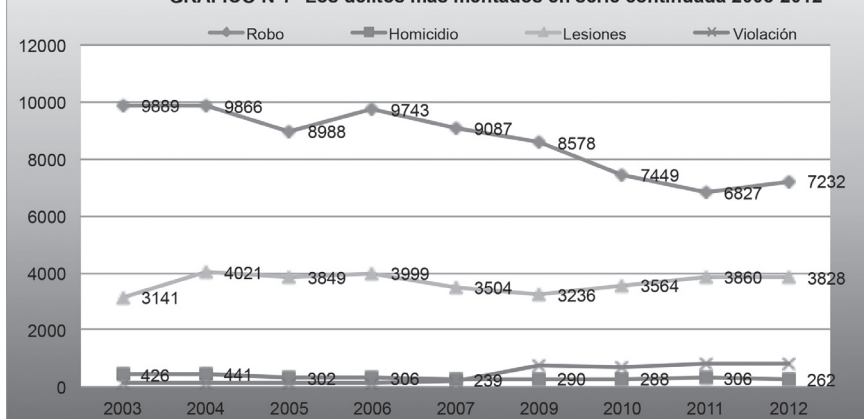
**GRAFICO N° 6- Causas e IPP iniciados. JM y FRPJ- Serie 2005-2012**



Fuente: Estadísticas confeccionadas por el Departamento de Estadísticas dependiente de la Suprema Corte de Justicia de PBA hasta 2007

Desde 2009, datos suministrados por el SIMP (Sistema informático del Ministerio Público) dependiente de la Suprema Corte

**GRAFICO N°7- Los delitos más mentados en serie continuada 2003-2012**



Fuente: Estadísticas confeccionadas por el Departamento de Estadísticas dependiente de la Suprema Corte de Justicia de PBA hasta 2007

Desde 2009, datos suministrados por el SIMP (Sistema informático del Ministerio Público) dependiente de la Suprema Corte

**TABLA 8**

Evolución de la institucionalización en dispositivos penales de la SENNAF. Serie 2006-2012

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>INGRESOS</b>														
Ingresos Netos	2331	84,5	2205	85,5	1967	82,7	1703	79,1	1581	84,3	1444	83,7	1032	83
Traslados	428	15,5	372	14,5	411	17,3	449	20,9	295	15,7	281	16,3	217	17
<b>Total</b>	<b>2759</b>	<b>100,0</b>	<b>2577</b>	<b>100,0</b>	<b>2378</b>	<b>100,0</b>	<b>2152</b>	<b>100,0</b>	<b>1876</b>	<b>100</b>	<b>1727</b>	<b>100</b>	<b>1249</b>	<b>100</b>
<b>EGRESOS</b>														
Egresos Netos	2373	84,7	2254	85,8	1973	82,8	1709	79,2	1618	84,6	1459	83,9	1043	82,8
Traslados	428	15,3	372	14,2	411	17,2	449	20,8	295	15,4	281	16,1	217	17,2
<b>Total</b>	<b>2801</b>	<b>100,0</b>	<b>2626</b>	<b>100,0</b>	<b>2384</b>	<b>100,0</b>	<b>2158</b>	<b>100,0</b>	<b>1913</b>	<b>100,</b>	<b>1740</b>	<b>100</b>	<b>1260</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la información de los Anuarios estadísticos del Observatorio de niñez y Adolescencia- SENNAF

## BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, T.: "La educación después de Auschwitz" Conferencia transmitida por la Radio de Hesse, el 18 de abril de 1969. Publicada en *Revista Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, N°3, Buenos Aires, 1er semestre de 1993.
- Andersen, M. J.: *La penalidad neoliberal en el siglo XXI: la tercerización del gobierno carcelario a través de la 'gestión evangelista penitenciaria' en las cárceles bonaerenses. Tesis de Máster en Criminología y Sociología Jurídico Penal (no publicada)*. Facultad de Derecho, Universitat de Barcelona y Universidad Nacional de Mar del Plata, 2014.
- Baratta, Alessandro: "Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos", publicado en *Revista El Cotidiano*, Barcelona, 1997.
- Beccaria, L. y Minujín, A.: "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", Documento de trabajo N°6, INDEC, Buenos Aires, 1985.
- Bianchi, E.: "El futuro llegó hace rato. Susceptibilidad, riesgo y peligrosidad en el diagnóstico y tratamiento por TDAH en la infancia", en *Revista UNIANDES*, 2014.
- Bianchi, "El problema del riesgo. Notas para la reflexión sobre los aportes surgidos de la usina genealógica en torno al concepto de riesgo en salud mental". *Revista espacios nueva serie. Estudios de Biopolítica N° 7 - UNPAA-2012*.
- Bonvillani, A.- Lerchundi, M.- Monsó, M.: "¿Visibilizados o invisibilizados? Experiencia y detenciones en jóvenes cordobeses de sectores populares", Comunicación presentada en el Eje 7 sobre Políticas Públicas, políticas sociales y políticas de seguridad de la IV RENIJA, realizada en Villa Mercedes, San Luis, 2014.
- Castel, R.: Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad, en Castel, Kessler, Merklen, Murard (comp.) *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 2013.
- Castel, R.: "De la peligrosidad al riesgo". En *Materiales de Sociología crítica*, comps. Fernando Álvarez-Uría y Julia Varela, La Piqueta Editores, Madrid 1986.
- Chaves, M.: "Investigaciones sobre juventudes en la Argentina. Estado del arte 1983-2006", en *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos estudios de la Universidad Nacional de San Martín*, Año 2 N°5. Buenos Aires, 2009.
- Chaves, M. (coord.): "Estudios en juventudes en Argentina I. Hacia un estado del arte", 2007. La Plata: Red de investigadores en juventud y Universidad de La Plata, 2010.
- D'Attellis, A.-Gaité, P.: *Medición y estudio de las condiciones de vida en la Argentina 2000-20012. Análisis a partir de un enfoque mutidimensional*. Comisión de Acción Social y Salud Pública -HCD, Buenos Aires, 2014.

- Daroqui, A.- López, A.L y Cipriano García, R. (coords). *Sujetos de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2012
- Daroqui, A.- Guemureman, S.: "Registro de violencias padecidas por los jóvenes en el sistema carcelario: las micropenalidades y los suplementos punitivos", publicado en la Revista *Diálogos Possíveis - Coletânea/Dossiê: Juventudes, violências e a vida nas cidades*, octubre 2014.
- Daroqui, A.-Pasin, J.- López, A.L. y Bouilly, R.: "El gobierno de la penalidad juvenil: avances en un estudio longitudinal sobre policía, justicia y encierro", comunicación presentada en las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2013, Actas en CD ROM "X Jornadas de Sociología".
- Daroqui- A. Guemureman, S.: "La droga en los jóvenes: un viaje de ida. Desde una política de neutralización hasta una política criminal de exclusión sin retorno", en Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, Año 1 N°0, Primavera-verano 2001, Editorial NUEVA EPOCA, México.
- Dammert, L.: "Políticas públicas de seguridad ciudadana: Innovaciones y desafíos" en Kessler (comp.), *Seguridad y Ciudadanía*, Edhasa, Buenos Aires, 2009.
- De Marinis, P.: *Vigilar y excluir. Intervenciones de poder en los espacios urbanos de las sociedades de control* (tesis doctoral), Universidad de Hamburgo, Alemania, 1997.
- Feeley, M.-SIMON, J.: "La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en *Revista de Ciencias Sociales, Delito y Sociedad* N° 6-7, 1995.
- Font, E. Cozzi, E. Marasca, M. y Mistura M.E.: "Avance verde: la "intervención" federal en Rosario, contexto político e impacto en dos barrios". Comunicación presentada en el Eje 7 sobre Políticas Públicas, políticas sociales y políticas de seguridad de la IV RENIJA, realizada en Villa Mercedes, San Luis, 2014.
- Freytes Frey-Kuperwaser, "El Programa "Envió" de Avellaneda como política de promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes: potencialidades y tensiones", Comunicación presentada en el Eje 7 sobre Políticas Públicas, políticas sociales y políticas de seguridad de la III RENIJA, realizada en Viedma, Río Negro, 2012.
- Garino Delfino: "Políticas sociales para las transiciones juveniles en Argentina. El caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" . Comunicación presentada en el Eje 7 sobre Políticas Públicas, políticas sociales y políticas de seguridad de la III RENIJA, realizada en Viedma, Río Negro, 2012.
- Giovambattista, A; Gallo, P. y Panigo, D.: "El impacto distributivo del «PROG.R.ES.AR» en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones". Documento de trabajo N°17, CEIL, primer trimestre 2014.
- Gordon, C.: "Governmental Rationality: An Introduction", en Buchell-Gordon y Miller (eds) *The Foucault Effect. Studies in governmentality*, Havester/ Wheatsheaf, Londres, 1991.
- Gamble, A.: "The political economy of the New Right", en Levitas, R. (ed), *The ideology of the New Right*, Polity Press, Cambridge, 1986.
- Guemureman, S. (Coord.): *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*, Rubinzal Editores, Santa Fé - Argentina (en prensa) Capítulos utilizados: CAPITULO 6: Las políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: planes, programas, y acciones tendientes al gobierno y gestión de la juventud vulnerable de la niñez y la adolescencia en la Argentina siglo XXI; CAPITULO 9: Las prácticas judiciales hacia adolescentes y jóvenes en la Ju-

- risdicción Nacional, CAPITULO 13: Mapa de institucionalización por cuestiones penales Ciudad de Buenos Aires /Nación y Provincia de Buenos Aires y Epílogo.
- Guemureman, S.-López, A.L y Bouilly, R.: "El estado de los datos. La dificultad para conocer" en Daroqui-López-Cipriano (coord) *Sujeto de castigos: Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Rosario, Editores Homo Sapiens, 2012.
- Guemureman, S., Fridman, D.: "Relatoría del Eje de Políticas públicas", en AAVV *Estudios en juventudes en Argentina I. Hacia un estado del arte 2007*. La Plata: Red de investigadores en juventud y Universidad de La Plata (221-225).
- Guemureman, S., Fridman, D.: "Relatoría del Eje de Políticas públicas", en AAVV *Estudios en juventudes en Argentina II. La importancia del conocimiento situado*. Salta: Red de investigadores en juventud y Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta (191-198).
- Guemureman, S., Fridman, D.: "Relatoría del Eje de Políticas públicas, políticas sociales y políticas de seguridad", en AAVV *Estudios en juventudes en Argentina III. De las construcciones discursivas sobre lo juvenil a los discursos de las y los jóvenes*. Publifadecs Editores, Viedma 2012 (231-244).
- Guemureman, S.: *La cartografía moral de las prácticas judiciales en los tribunales orales de menores de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011.
- Guemureman, S.: "La invención de lo cotidiano: los problemas para dictar justicia", en *Oportunidades. Caminos hacia la protección integral de Derechos del niño*, María Belén Noceti, Claudio Gallegos y Stella Maris Pérez (comp.) Bahía Blanca, Departamento de Economía de la UNS, 2009.
- Guemureman, S.: "El desafío de la crianza en tiempos de inseguridad y turbulencia, o como transmitir valores en una sociedad que se desintegra" en Revista *Lecturas en Subjetividad y Derecho*, Año 1, Nº 2. S&De Editora - Fac. de Psicología UNR, Rosario 2006.
- Guemureman, S. y Daroqui, A.: "Políticas de seguridad direccionadas a adolescentes y jóvenes en Argentina. Diagnóstico de una década" en *La Relación Seguridad-Inseguridad en Centros Urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados*. Muñagorri/Pegoraro(comp): Oñati, Proceedings. Editorial Dickinson, Madrid, 2004.
- Harcourt, B.: *Política criminal y gestión de riesgos. Genealogía y crítica*. Ad-Hoc, Editores 2013.
- Hayes, M.: *The New Right in Britain*, Pluto Press, Londres, 1994.
- Isuani, A.: "Las políticas sociales en términos funcionales, cumplen objetivos políticos, ideológicos y económicos" Cf. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, 1985.
- López, A. L.: "Despliegue de la justicia penal juvenil en la provincia de Buenos Aires" En Guemureman (coord.) *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*, Rubinzal Editores, Santa Fe - Argentina (en prensa).
- Matza, D.: *El proceso de desviación*, Editorial Taurus, Madrid, 1969.
- Marx, K.: "Formas que preceden a la producción capitalista", en *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política* (Grundrisse) 1857-1858, versión utilizada, 1986. 14ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Medán, Marina: "El gobierno de la «juventud en riesgo» y los programas de prevención social del delito: entre la seguridad y la inclusión". Tesis doctoral, inédita, 2013.

- Medán, M: "Distintos mensajes estatales en la regulación de la «juventud en riesgo»", en Revista Astrolabio Nueva Época N°13, UNC- Córdoba, 2014.
- Meinert-Otamendi, A.: "Información en Seguridad y Acceso a las fuentes en la Argentina", comunicación presentada en el Tercer encuentro anual de la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia organizada (RELASEDOR), realizada en Quito-Ecuador en abril de 2014.
- Merklen, D.: "Las dinámicas contemporáneas de la individuación", en Castel, Kessler, Merklen, Murard (comp.) *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 2013.
- Miller, P. y Rose, N.: "Governing economic life", en *Economy and Society* N°19, 1990.
- Nuñez-Vommaro-Vasquez: "La construcción de políticas de juventud en la Argentina actual: una discusión acerca de las nociones de participación, inclusión y juventudes en disputa", comunicación presentada en Jornada del GT de Trabajo de CLACSO sobre Infancia y Juventudes, Buenos Aires, agosto 2014
- O'Malley, Pat: *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*, Editorial Ad-Hoc, 2006.
- Observatorio de Adolescentes y jóvenes: "Adolescentes y sistema penal. Acerca del despliegue de medidas alternativas a la privación de libertad", comunicación colectiva del equipo del Observatorio presentada en PreCongreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la adolescencia, 2010.
- Observatorio de Adolescentes y jóvenes: "Reflexiones críticas sobre medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley, on line en "Equidad para la Infancia. América Latina", disponible en <http://www.equidadparalainfancia.org/explorar-derecho-a-la-educacion/6/index.html&pagenro=2>, 2010
- Observatorio de Adolescentes y jóvenes: "Cuando la imaginación legislativa se agota en las «fáciles» soluciones punitivas. Acerca del SCV" (octubre de 2010), en <http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/acerca-del-SCV.pdf>
- Pasin, J.- López, A.L.: "El eslabón policial en el control de los adolescentes y jóvenes". En Guemureman (coord.) *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*, Rubinzal Editores, Santa Fé - Argentina (en prensa).
- Pasin, J.: "Una reflexión sobre los riesgos de los usos de la noción de riesgo en las políticas públicas orientadas al tratamiento de la "juventud en conflicto con la ley". En Guemureman (coord.) *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*, Rubinzal Editores, Santa Fé - Argentina (en prensa).
- Pasin, J.: "Vieja y Nueva Prevención del delito en la Ciudad de Buenos Aires (2008-2009)" presentada en II Jornadas para Jóvenes Investigadores en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho, UBA), 2010.
- Pasin, J.: "Prevención social del delito y 'jóvenes en riesgo' (Ciudad de Buenos Aires 2008-2010)" presentada en XXVIII Congreso ALAS, Recife, Brasil en 2011.
- Pavarini, Massimo: "El «Nuevo mundo» del control social", en *El control social en el fin de siglo*, Secretaría de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de Publicaciones del Ciclo básico Común, UBA, 1994.
- Pegoraro, Juan: "Teoría, control social y seguridad: el nuevo escenario de los años '90" en Cuadernos de Posgrado *El control social en el fin del siglo*, Secretaría de Posgrado. FCS, UBA. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común, 1994.

- Plaza Schaefer, V.: "Las prácticas policiales en la ciudad de Córdoba desde la mirada de los jóvenes definidos por la agencia policial como "productores de inseguridad". Comunicación presentada en el Eje 7 sobre Políticas Públicas, políticas sociales y políticas de seguridad de la IV RENIJA, realizada en Villa Mercedes, San Luis, 2014.
- Rose, N.: "Governing Risky Individuals: The Role of Psychiatry in New Regimes of Control". *Psychiatry, Psychology and Law*. 5, n° 2, 1998.
- Rose, N.: "At Risk of Madness" en Baker, T. & Simon, J. (eds), *Embracing risk: the challenge culture of Insurance and Responsibility*. The University of Chicago Press, Chicago, 2002..
- Rose, N.: *The politics of life itself. Biomedicine, Power, and Subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.
- Vommaro, P. y Alvarado, S. (comps.): *Jóvenes, cultura y política en America Latina. Algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y culturas. 1960-2000*, CLACSO-Homo Sapiens editores, Buenos Aires, 2012.
- Wacquant, L.: "Forjando el Estado Neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social", en Prohistoria vol.16 Rosario jul./dic. 2011.

### Fuentes oficiales

- Censo Nacional de Población y Viviendas realizado en el año 2010/INDEC
- Base Redatam- Indec
- Encuesta Permanente de Hogares/3 y 4 T/2012
- Anuarios de las estadísticas judiciales, 2000-2012 elaborados por Oficina de Estadísticas del Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura.
- Estadísticas del Ministerio Público Fiscal. 2000-2012
- Estadísticas del Ministerio Público de la Defensa 2007-2012
- El Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), Dirección de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- SIMP -Procuración de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires

### Informes de organismos nacionales

- ASESORÍA GENERAL TUTELAR: *Niñez, Adolescencia y Salud mental en la Ciudad de Buenos Aires*- Informe público de gestión del Ministerio Público Tutelar 2010, Buenos Aires, EUDEBA, 2011
- ASESORÍA GENERAL TUTELAR: *Puertas Adentro: Políticas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)*, Buenos Aires, EUDEBA, 2012
- Asesoría General Tutelar - Informe Anual de la, 2010. *Niñez, adolescencia y familia en la Ciudad de Buenos Aires*. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar.

- Ministerio Público de la Defensa, Informes anuales presentados al Congreso de la Nación 2006-2012
- Ministerio Público Fiscal. Informes anuales presentados al Congreso de la Nación 2006-2012
- “El monitoreo de la privación de la libertad de NNYA, Buenas prácticas en Defensa Pública”, Informe de la DGN editado en 2012 con el auspicio de UNICEF-Of. de Argentina
- “Informe Anual 2012 del Registro Nacional de Casos de Tortura”, Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos, Procuración Penitenciaria de la Nación, Comisión Provincial por la Memoria, Buenos Aires, Argentina, 2013, ISBN 978-987-25234-9-7, Publicación en papel y online: [http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/files/2014/06/Informe\\_anual\\_RNCT\\_2012.pdf](http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/files/2014/06/Informe_anual_RNCT_2012.pdf)
- “Informe Anual 2012 del Registro Nacional de Casos de Tortura”, Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos, Procuración Penitenciaria de la Nación, Comisión Provincial por la Memoria, Buenos Aires, Argentina, 2014, disponible en <http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/2014/09/25/informe-anual-2013-del-rnct/>
- Ministerio de Seguridad: Documento sobre el Modelo Argentino de Seguridad democrática (2013), Disponible en <http://www.minseg.gob.ar/el-modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: *Perspectivas criminológicas. Políticas públicas en Seguridad en la República Argentina*, Dirección Nacional de Política Criminal, 2000
- SENNAF, UNICEF y la Universidad Nacional de Tres de Febrero “Adolescentes en el sistema penal, Situación actual y propuestas para un proceso de transformación”.
- Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires. CELS, 2003

#### *Pronunciamientos y declaraciones*

- Pronunciamiento del GESPYDH-Observatorio de adolescentes y jóvenes del Instituto Gino Germani, “La muerte de Diego: un homicidio institucional”, disponible en <http://observatoriojovenes.com.ar/un-homicidio-institucional/#more-4683>





El objetivo de este libro es dar cuenta del tratamiento que los jóvenes reciben por parte del sistema penal en la Argentina. Se focaliza en aquellos que son susceptibles de ser clientes del sistema penal o, al menos, usuarios típicos, habituales, circunscribiendo el abordaje a los adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años. Para ello realiza un recorrido por toda la cadena punitiva, comenzando por el primer eslabón, las aprehensiones policiales, para acompañar el tránsito de adolescentes y jóvenes a través de sus trayectos institucionales, su encuentro con la instancia judicial y con los organismos de tratamiento institucionales, a través de los espacios de segregación punitiva o territoriales y de los programas diseñados para estos segmentos ya construidos como población de riesgo.

El denominado 'factor de riesgo' es el que permite mancomunar a los jóvenes ya tocados por el sistema penal, como aquellos estigmatizados ex ante, es decir, portadores de atributos que los identifican con altas probabilidades de engrosar las estadísticas judiciales en un futuro inminente. Esta asimilación de características riesgosas y la aplicación de las etiquetas de peligro a una gran cantidad de jóvenes, nos vuelve la mirada a la problematización del polisémico concepto de seguridad, en cuyo nombre se suspenden garantías y vulneran derechos.

Por tal motivo, la autora concluye problematizando todo el espectro de las políticas de seguridad, desde las políticas criminales hasta las políticas de gestión de riesgos, que incluyen las novedosas políticas de seguridad para la inclusión social.

ISBN 978-987-1309-21-4



9 789871 309214