



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

¿Qué sucede con la responsabilidad penal juvenil y políticas públicas de promoción, y protección de derechos para niñas, niños y jóvenes en Argentina?

Carla Brunella De Luca

Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 7, N.º 1, octubre 2021

ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>

FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

## ¿Qué sucede con la responsabilidad penal juvenil y políticas públicas de promoción, y protección de derechos para niñas, niños y jóvenes en Argentina?

What happens with youth penal responsibility and public politics of promotion and protection of rights of children and youth in Argentina?

**Carla Brunella De Luca**

[brunedeluca@gmail.com](mailto:brunedeluca@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-7542-5634>

---

Instituto de Estudios Comunicacionales  
en Medios, Cultura y Poder (INESCO)  
Facultad de Periodismo y Comunicación Social  
Universidad Nacional de La Plata | Argentina

### Resumen

En nuestro país, la disputa sobre la baja de edad de punibilidad emerge recurrentemente en la escena pública. En este sentido, haciendo un relevamiento de material institucional y un registro mediático<sup>1</sup> podemos dar cuenta de la forma periódica en la que el tema es discutido. Reconstruyendo la historia de este problema identificamos que las distintas tentativas que tienen como objetivo modificar el régimen penal juvenil se circunscriben en un entramado relacional en el que se asocia permanentemente la inseguridad con jóvenes de sectores populares.

Bajar la edad de punibilidad se ha constituido en una reiterada propuesta que retoma la necesidad de modificar la normativa vigente, pero que simultáneamente avanza en aspectos que ponen alerta a organismos de derechos humanos, en general, y de defensa de los derechos de las niñas, niños y jóvenes, en particular. En este marco, para dar cuenta de esta trama de interacciones,

reconstruiremos algunas discusiones y situaciones respecto a la relación juventudes y seguridad, los diferentes marcos jurídicos en materia responsabilidad penal juvenil y políticas públicas de promoción, y protección de derechos para niñas, niños y jóvenes en la Argentina. Es decir, reconoceremos algunas dimensiones del contexto en el que se emplaza el tema en cuestión.

## **Palabras clave**

Juventudes, seguridad, políticas públicas.

## **Abstract**

*In our country, the dispute over the lowering of the age of punishment repeatedly emerges on the public scene. In this sense, making a survey of institutional material and a media record we can account for the repeated way in which the issue is discussed. Reconstructing the history of this problem, we identify that the different attempts that aim to modify the juvenile penal regime are circumscribed in a relational framework in which insecurity is permanently associated with youth from popular sectors.*

*Lowering the age of punishment has become a reiterated proposal that takes up the need to modify current regulations, but that simultaneously advances in aspects that alert human rights organizations, in general, and the defense of the rights of girls, children and young people, in particular. In this framework, to account for this network of interactions, we will reconstruct some discussions and situations regarding the relationship between youth and security, the different legal frameworks on juvenile criminal responsibility and public policies for the promotion, and protection of rights for girls, boys and young people in Argentina. That is, we will recognize some dimensions of the context in which the issue in question is located.*

## **Keywords**

Youth, security, public policies.

## **Contexto sociohistórico**

En la Argentina, las transformaciones económicas y políticas transcurridas durante la última dictadura cívico-militar y profundizadas en los '90 estuvieron destinadas a desmantelar el Estado de Bienestar. En contraposición, se proyectó un modelo que destruía las agencias relacionadas a la atención social produciendo transformaciones que

pusieron en crisis trayectorias laborales, familiares, barriales y escolares que normalizaban y daban sentido (identidad, certidumbre y perspectiva) a las relaciones sociales.

Según Daniel Míguez y Alejandro Islas (2010), en este país, la fragmentación social, en referencia al debilitamiento de las relaciones sociales, es el resultado de un conjunto de procesos históricos que comenzaron a mediados de la década del 70, se intensificaron con la dictadura cívico-militar y se consolidaron con la democracia, sobre todo a partir de las reformas del estado en los 90.

En consecuencia, tanto la desindustrialización, como la desproletarización, la desindicalización y el desmantelamiento del Estado Social en general, produjeron no sólo transformaciones económicas estructurales, sino modificaciones en las instituciones que tradicionalmente generaron socialización y modelos de identidad. En definitiva, el nuevo régimen de marginalidad urbana que caracterizó al neoliberalismo produjo una serie de transformaciones estructurales y culturales que fueron generando una progresiva modificación de las prácticas sociales, degradando las pautas culturales compartidas (Miguez, 2010).

Paralelamente, en este periodo el Estado invirtió e hizo crecer las agencias relacionadas con el control social y se crearon regulaciones y destinaron recursos para maximizar el sistema punitivo. Uno de los objetivos era la pretensión de controlar el surgimiento de sectores poblacionales desplazados o invisibilizados por otros modos de gestión de políticas públicas. En efecto, las relaciones complejas que existen entre la justicia penal juvenil, los sistemas asistenciales, el gobierno local, la escuela y la familia, forman parte de un proceso generalmente circular, en el que el abandono estatal puede tener como correlato la peligrosidad y la criminalización de la conflictividad social (Rodríguez Alzueta, 2012).

En este marco, algunas propuestas sugieren que el aumento de las transgresiones en forma de microdelito puede estar asociado al "desorden social" que se produce en contextos contrastantes, es decir, en la degradación de las pautas socioculturales compartidas a través de las cuales se normaban las relaciones sociales. Las depreciaciones del mercado laboral impactaron sobre los mecanismos tradicionales de socialización, generando un clima desmoralizante ("desorden") que creó las condiciones para las actividades transgresoras, para la multiplicación de las situaciones problemáticas, el delito y los hechos de violencia. Una trasgresión sobre todo juvenil, que se caracteriza por el aumento de la violencia y la improvisación.

Al respecto, dice Rodríguez Alzueta (2012) que la imposibilidad de estructurar la pertenencia social en torno al mundo del trabajo, con el debilitamiento del empleo, pero también el desfondamiento de la escuela que se organizaba en función de la cultura del trabajo, fueron desdibujando las trayectorias biográficas y al hacerlo se fueron mellando los consensos sociales que normaban la vida cotidiana.

Nos parece importante aclarar, que en este trabajo, no pensamos la relación entre pobreza y delito de manera mecánica, no suponemos que el delito o determinadas situaciones violentas constituyan una respuesta directa a las necesidades insatisfechas. Por otro lado, consideramos que la respuesta punitiva del Estado resulta inservible para resolver los conflictos sociales, sobre todo cuando se trata de niños/as y jóvenes con derechos vulnerados.

No obstante, la estructura económica es una dimensión, sin lugar a dudas, a tener presente a la hora de comprender las situaciones problemáticas inseguras, el delito o los hechos de violencia, pero ese pasaje hay que explicarlo, ya que, por ejemplo, la retracción de la desigualdad y el desempleo no constituyen una disminución del delito en forma proporcional.

En este sentido, no podemos dejar de mencionar que a partir del 2003 comenzó un período de significativa recuperación y reducción de desigualdades. Se llevó a cabo una gran regulación del trabajo asalariado, creación y extensión de coberturas de distinto tipo, como jubilaciones, asignaciones, pensiones, etc. Hubo reivindicaciones históricas en salud, vivienda y hábitat, educación, ciencia y tecnología, etc. lo que constituyó una importante recuperación de la crisis del 2001 y un freno a las tendencias de profundización de la desigualdad, iniciadas en la dictadura militar y en algunos aspectos en años anteriores.

Dice Kessler al respecto, la búsqueda de la igualdad ha vuelto a ser legitimada en una amplia gama de temas, con un profundo impulso de luchas, logros y descontentos, y ha unido reivindicaciones distintas tales como mejoras salariales y promulgación del matrimonio igualitario (2014).

En materia de seguridad, el tema es más complejo, si bien existieron transformaciones de suma importancia, como la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, con una perspectiva de seguridad democrática que apelaba a la centralidad en las políticas de prevención, el protagonismo de los gobiernos locales, la participación activa de la comunidad, etc. Y por otro lado, la Campaña contra la Violencia Institucional que también se erigió como un actor de suma importancia para disputar sentidos e intervenciones en

torno a los conflictos sociales y la seguridad. No obstante, a partir del año 2015 se profundizó el sistema punitivo, desmantelando las incipientes modificaciones para el abordaje de la conflictividad social.

## **Marcos normativos en materia de responsabilidad penal juvenil**

El territorio de la seguridad y las juventudes nos obliga a repensar, con más fuerza quizá que otros temas, que las normativas sólo representan una parte del campo de disputa y que las tramas culturales e institucionales también requieren ser transformadas para que se produzcan cambios sociales. Esas tramas culturales (los sentidos, las prácticas sociales, las maneras de pensar el mundo) son sedimentaciones de años de socialización y consolidación que pueden producir resistencias por múltiples motivos.

No obstante, reconstruir algunos marcos institucionales y legales nos servirán para identificar un estado de situación. Sin desconocer que la norma escrita sitúa el piso de reconocimiento de derechos que es lo que nos habilita a ingresar a las discusiones sobre barreras de acceso. Asimismo, también otorga un marco de referencia para la gestión de algunas conflictividades sociales.

Al observar la historia de las políticas públicas de niñez y juventudes en Argentina vemos que estuvieron enmarcadas en los conflictos político-económicos propios de cada momento histórico, los cuales le han otorgado cierta direccionalidad. Para reconstruir el contexto socioeconómico en el que sucedieron estas políticas e intervenciones estatales, retomaremos la periodización propuesta por Guemureman y Daroqui (2001) quienes distinguen tres procesos histórico-sociales que ocurrieron durante el siglo XX tanto a nivel nacional como internacional.

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

caracterizado por el modelo económico de corte neoliberal en el cual se amplifican progresivamente las desigualdades sociales y se avanza en la judicialización de la pobreza, cuestiones que se profundizan en los 80 y 90. No obstante, a la par de la recuperación de la democracia la preocupación por la infancia ingresa nuevamente en la agenda estatal, pero esta vez desde la mirada de la protección integral de derechos (Guemureman y Daroqui 2001).

Actualmente podríamos decir que estamos transitando por un período iniciado a partir del año 2005 donde, luego de una crisis a gran escala, se da un progresivo desplazamiento en la política económica del país, en el cual, entre otros asuntos, se extiende notoriamente el sistema de protección social hacia la infancia y las juventudes. Estos cambios, produjeron algunos puntos de inflexión que desarrollaremos brevemente.

La ley de Patronato de Menores, también conocida como Ley Agote, comenzó a regir en Argentina a partir de 1919 y contenía la conceptualización del menor en tanto "objeto de derecho". Esto quiere decir que la negación de la subjetividad del joven obturaba el reconocimiento de su capacidad de valerse por sí mismo, por lo que se volvía necesaria una atención o tutela absoluta, otorgando la patria potestad a los jueces (Axat, 2010).

Tal normativa evidencia que el Estado, al momento de sentar las bases de la legislación juvenil, buscaba establecer ciertos parámetros de control en torno a la familia, a la que le asignaba un peso de vital importancia como "célula constitutiva" de la sociedad (Axat, 2010). Estas prácticas, sumamente perjudiciales para quienes quedaban comprendidos en el régimen expuesto, comenzaron a modificarse en 2005 cuando, tras largas discusiones parlamentarias, se sancionaron las normas que incorporaron el paradigma de la promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En septiembre de 1990 entró en vigencia la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su redacción asume el paradigma de la promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, considerándolos sujetos de derecho. En 1994 esta Convención fue incorporada a la reforma de la Constitución Nacional en Argentina, mientras que en 2005 se sancionaron las leyes 26.061 (nacional) y 13.298 (Provincia de Buenos Aires), que consagran este paradigma.

Así, en la provincia de Buenos Aires, con la Ley 13.298 y la posterior sanción de la Ley 13.634 de Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil, se terminó de confeccionar la trama jurídica que presenta a los y las jóvenes como destinatarios de las garantías reconocidas por la Convención sobre los Derechos del Niño. La creación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil se constituyó para garantizar el debido proceso judicial a

los “menores” en conflicto con la ley, con funcionarios idóneos que atiendan a la especificidad de sus problemáticas.

El sistema de Responsabilidad Penal Juvenil se encuentra atravesado por distintas “normativas” que lo hace distinto a cualquier otro sistema jurídico. Esta falta de una normativa específica que unifique el sistema de responsabilidad penal juvenil ha generado en la provincia de Buenos Aires un cruce de criterios interpretativos. En este contexto, en lo que respecta a un paradigma formal para regular la conflictividad penal juvenil en nuestro país, prevalecen dos miradas en disputa, una asociada a la ley de Patronato de Menores y otra al Paradigma de Protección Integral. Como mencionamos, históricamente la cuestión de la infancia estuvo regulada por el paradigma tutelar. En dicha concepción, los niños, niñas y jóvenes eran considerados como personas desprotegidas y necesitadas de cuidado; y objeto de control por parte del Estado y las familias.

Ahora bien, la Convención de los Derechos del Niño implicó un giro fundamental en el modo de comprender la infancia y la juventud. En este sentido, se estableció el principio de la privación de la libertad como medida de último recurso, se establecieron partes claras en proceso penal y se crearon nuevos órganos en la esfera administrativa y judicial.

La configuración de los distintos paradigmas jurídicos descriptos, fluctúan entre ambas perspectivas. En este sentido, se manifiestan como paradigmas de legalidad, en tanto constituyen modos de establecer parámetros de legitimación de las prácticas sociales y definir fronteras que delimitan espacios y niveles de aceptación, rechazo o punición.

## **Sistema de justicia juvenil**

Este contexto normativo, da cuenta de que en Argentina la legislación fue modificada y se orienta al mencionado paradigma de la protección integral. Sin embargo, existe cierto predominio de prácticas institucionales propias del paradigma tutelar o simplemente prácticas represivas ilegales. El caso paradigmático de ello es la privación de libertad, debería ser, según este marco legal, una medida excepcional y por el menor tiempo posible pero sigue siendo la sanción más aplicada por los sistemas de justicia juvenil.

Asimismo, en la Argentina la población carcelaria subió un 55% en seis años, entre 2013 y 2019<sup>2</sup>. Actualmente, hay 63.094 personas privadas de su libertad dentro del Sistema Penitenciario Federal y Bonaerense, que representan el 69% del país. De este modo,

ocupamos el puesto número 16 en el mundo según la tasa de encarcelamiento, con 194 casos cada 100.000 habitantes<sup>3</sup> (Boletín Oficial de la República Argentina, 2019).

Durante la última década, la tasa de encarcelamiento mantuvo un incremento constante año tras año, con una media de crecimiento del 3% anual. Sin embargo, en el 2017 - año que el debate sobre la baja de edad de punibilidad vuelve a ser tematizado en la escena pública- se produjo un aumento abrupto en la tendencia. En tan solo un año, el uso de la prisión creció un 11% en relación al anterior, llegando a las 194 personas presas cada 100.000 habitantes.

Además, sobre un total de 63.094 personas detenidas, en cárceles federales y provinciales, el 60% son internos que están bajo el régimen de prisión preventiva, sin condena firme.<sup>4</sup> Estos datos nos permiten inferir que el sistema punitivo no se organiza a partir del delito cometido y la peligrosidad individual que impliquen los hechos ejecutados, sino, en función del riesgo general que representan para los ciudadanos. El principal conflicto es el miedo a los actos delictivos, cuando esto sucede la gestión en materia de seguridad pública, se ejecuta, en parte, en función de la noción de riesgo social.

La cárcel ya no trata de disciplinar individuos, sino de regular poblaciones. Organizar a la sociedad de este modo, supone que algunos deben ser merecedores de la violencia estatal y administrar esta violencia es una disputa política. Dice David Garland "La prisión es utilizada actualmente como una especie de reserva, una zona de cuarentena, en la que se segrega a individuos supuestamente peligrosos en nombre de la seguridad pública. Al igual que las sanciones premodernas de deportación o destierro, las prisiones funcionan ahora como una forma de exilio y el uso que se hace de ellas no está tan definido por el ideal de la rehabilitación como por un ideal que Rutherford llama de la eliminación" (2005, 48).

En este contexto, nos parece relevante comentar que pese a las recomendaciones de los organismos internacionales y los datos aportados por distintas investigaciones, en el marco de las ciencias sociales, que respaldan que la respuesta punitiva del Estado por sí sola, resulta inservible para resolver los conflictos sociales, sobre todo cuando se trata de niños, niñas y jóvenes con derechos vulnerados. Es decir, que lejos de producir "resocialización" e integración social, los dispositivos del sistema penal profundizan trayectorias vulnerables y causan dificultades para ejercicio, reconocimiento y ampliación de derechos, un amplio sector social demanda constantemente intervenciones estatales en materia punitiva.



## Referencias

Axat, J. (2013). *Una voz no menor: Apuntes etnográficos sobre la justicia penal juvenil* [en línea]. (Tesis de posgrado). La Plata, Buenos Aires, Argentina: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

Guemureman S. y Daroqui A (2001). *La niñez injusticiada*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Puerto.

Isla, A. y Miguez, D. (2003). *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de las Ciencias.

Kessler, G. (2014). *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Leonardi, M. C. (2014). "Justicia penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires". En *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: UNLP

Lucesole, N. (2012). *¿Asistencialismo penal o penalismo asistencial?* (Tesis de Maestría). Buenos Aires, Argentina: Sede Académica Argentina, FLACSO.

Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios FPCS (2012). *Dossier de Jóvenes y Legalidad. Reconfiguraciones en el abordaje de la conflictividad penal juvenil*.

Rodríguez, E. (2012). "Circuitos carcelarios: El encarcelamiento masivo-selectivo, preventivo y rotativo en la Argentina". En *Question*, 1(36), 81-96.

Saintout, F. (2013); *Los jóvenes en la Argentina: Desde una epistemología de la esperanza*. Quilmes, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Zaffaroni, E. (2012). *La cuestión criminal*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

## Notas

---

<sup>1</sup> Relevamiento de medios gráficos en sus versiones digitales del Observatorio de Jóvenes Comunicación y Medios de la FP y CS de la UNLP, 2017.

<sup>2</sup> Informe 2019 "Contextos de encierro en Argentina: derechos y garantías procesales, una lectura en perspectiva temporal 2013/2019 (CELIV) (UNTREF).

<sup>3</sup> Informe Anual 2017 del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) producido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>4</sup> INECIP Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales: "El estado de la prisión preventiva en la argentina: situación actual y propuestas de cambio". -1a ed. - Buenos Aires, 2018.