

# CUADERNOS DEL DIPLOMA EN PENALIDAD JUVENIL

---

*Marcha atrás.  
Reformas legislativas al Código  
de la Niñez y la Adolescencia  
en Uruguay*



Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



COMISIÓN  
SECTORIAL DE  
INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA



Nº 1. Octubre 2018

# CUADERNOS DEL DIPLOMA EN PENALIDAD JUVENIL

---

*Marcha atrás.*

*Reformas legislativas al Código  
de la Niñez y la Adolescencia  
en Uruguay*



Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

CSIC

COMISIÓN  
SECTORIAL DE  
INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA

Cuadernos del Diploma en penalidad juvenil  
NÚMERO 1

ISSN: 2393-7742

Editoras:  
Carolina González Laurino y Sandra Leopold Costáble

Coordinadoras del Diploma en Penalidad Juvenil

Asistencia a la Coordinación del Diploma:  
Daniel Fessler

Coordinación ejecutiva: Casa Bertolt Brecht

Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente posiciones de la Fundación Rosa Luxemburgo.

Corrección de estilo: Ana Gómez  
Diseño: Diego García Pedrouzo

Impresión: Mastergraf  
Depósito legal:

Montevideo, octubre de 2018

## Sumario

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Del dicho al hecho: La normativa para adolescentes en conflicto con la ley</b> Claudia Vinales.....	9
<b>Reformas de contrarreforma. La devaluación de la ciudadanía de algunas adolescencias</b> Leticia Claudino Gallardo.....	27
<b>Efectos normativos y discursivos del neopunitivismo juvenil en Uruguay</b> Lorena Vizcaino Fernández.....	45
<b>La tríada legislativa: un aumento del punitivismo penal</b> Rosana Abella Delgado.....	59
<b>La Avenida de las Leyes</b> Valeria Juncal.....	77
<b>Retrocesos legislativos al Código de la Niñez y la Adolescencia. Desafíos en la cuestión penal juvenil actual</b> Florencia Machado De Santi.....	95
<b>La presión mediática y legislativa en Uruguay: el camino hacia la criminalización de la juventud</b> Sofía Machado.....	113
<b>Trabajar en el encierro: notas acerca de los efectos del punitivismo legislativo sobre las condiciones de trabajo en el sistema penal juvenil uruguayo</b> Federico Caetano.....	123
Presentación de la Coordinación del Diploma en penalidad juvenil.....	138
Presentación de los docentes del Módulo Socio Jurídico.....	140



## Presentación

El Diploma en penalidad juvenil constituye una propuesta de formación de posgrado inscripta en las actividades de enseñanza del Proyecto I+D Grupos, Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UDELAR) en el período 2015-2019. La primera edición del posgrado se inició en el año 2017, con el apoyo de UNICEF y la Casa Bertolt Brecht, cuyos aportes posibilitaron invitar a profesores extranjeros que contribuyeron a trascender las investigaciones nacionales, así como ampliar la cobertura de las becas estudiantiles. Con el propósito de contribuir a la formación de profesionales vinculados al sistema penal juvenil y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática, el Diploma encuentra su fundamento en la relevancia social que la temática adquiere en los últimos años en el país, así como en el lugar protagónico que la Universidad de la República está dispuesta a ocupar a los efectos de contribuir al estudio y a la búsqueda de soluciones de los problemas que, como este, se definen de interés general.

Con esta publicación, que hemos denominado genéricamente *Cuadernos del Diploma en penalidad juvenil*, se persigue el propósito de contribuir a la comprensión y al debate fundado en relación con la infracción adolescente en Uruguay, mediante la difusión de la producción académica de los participantes del posgrado. Específicamente, cada Cuaderno reúne los textos mejor evaluados en cada uno de los módulos temáticos que componen la propuesta curricular: socio jurídico, socio histórico y cultural e intervenciones profesionales.

Este primer Cuaderno titulado: «Marcha atrás. Reformas legislativas al Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay», reúne ocho trabajos correspondientes al Módulo Socio Jurídico, cuyo desarrollo programático estuvo a cargo de los profesores: Martín Fernández, Daniel Díaz, Mariana Malet, Luis Eduardo Morás, Rafael Paternain y Carlos Uriarte. En esta oportunidad, los estudiantes del Diploma fueron convocados a analizar los antecedentes, el contexto, el sentido y las consecuencias de las reformas legislativas realizadas al Código de la Niñez y la Adolescencia en los años 2012 y 2013.

El conjunto de trabajos incluidos en esta publicación tiene el valor de aportar insumos para pensar en las distintas perspectivas criminológicas mediante las que se concibe la infracción a la ley penal, y que configuran un amplio espectro que oscila entre las miradas que privilegian observar al sujeto —para el cual ofrecen alternativas de tratamiento resocializador y prevención— y lecturas críticas —centradas en la reacción social ante la trasgresión juvenil—, que ponen el acento en la percepción ilegítima e injusta de la desigualdad socioeconómica y su efectos.

En segundo término, los trabajos ponen en discusión el sustento de los sistemas penales contemporáneos basados en la prevención especial positiva desde la perspectiva de la prevención y el tratamiento resocializador, que convive con la inhabilitación temporal del encierro como modelo de castigo ejemplarizante (prevención especial negativa), situando la contradicción en las condiciones actuales de un planteo de re-educación sustentado en espacios aislados de la convivencia social que se conciben, paradójicamente, preparatorios para el ejercicio ciudadano.

En tercer lugar, los artículos hablan del miedo y la inseguridad ciudadana desde la perspectiva de la incertidumbre de las sociedades contemporáneas, que reciben, por parte del Estado, una respuesta que pretendería dejar de lado, en los últimos años, el garantismo procesal de los imputados, y la concepción de autonomía progresiva de los adolescentes, para colocar en ellos las causas del temor social. Esta reacción estatal a la incertidumbre contemporánea ha producido como resultado un incremento legislativo de las medidas punitivas, marcando un retroceso en materia de reconocimiento de derechos de determinados sectores de la población que se asocian con la fuente de todos los conflictos que enfrenta una sociedad que crece en complejidad.

Finalmente, y en sintonía con los debates parlamentarios que se exponen en algunos de los trabajos, el análisis se centra en las condiciones laborales de los operadores del segmento ejecutivo de un sistema penal juvenil que expone importantes dificultades para reflexionar sobre sí mismo, con prácticas que aún denotan la firme presencia de la doctrina tutelar legitimada en un discurso de protección de derechos que aparece como mera ficción.

A modo de cierre podría afirmarse que las reformas legislativas al Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay diseñadas e implementadas en el último período acerca de las que se reflexiona en este primer Cuaderno aparecen como una expresión más del populismo punitivo que trasciende las tradicionales posiciones de derecha-izquierda en el país, en sintonía con expresiones regionales e internacionales que parecen apostar por el camino de la inmediatez del encierro, desconociendo los fracasos de las experiencias nacionales e internacionales que, históricamente, han tomado este mismo sentido.

A través de estas páginas deseamos agradecer el apoyo de UNICEF y de la Casa Bertolt Brecht que financia esta serie de *Cuadernos del Diploma* mediante fondos proporcionados por la Fundación Rosa Luxemburgo. Se da continuidad así, a una línea de cooperación conjunta entre ambas instituciones con el Grupo de Estudios sobre infracción adolescente (CSIC, UDELAR) que posibilita la difusión de la producción académica resultante de la primera edición del Diploma en penalidad juvenil inscripto en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Carolina González Laurino y Sandra Leopold Costáble  
Coordinadoras del Diploma en penalidad juvenil  
Montevideo, 27 de agosto de 2018



**Claudia Vinales**

Educadora Social. Coordinadora del Área  
Conflicto con la Ley del Instituto Nacional de  
la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.

# Del dicho al hecho: La normativa para adolescentes en conflicto con la ley

---

## Resumen

Durante los años 2011 y 2013 Uruguay atraviesa un período de retroceso en derechos y garantías con los adolescentes, en relación con el umbral alcanzado a través del Código de la Niñez y la Adolescencia, del año 2004. En particular con los adolescentes en situaciones de conflicto con la ley. Ese proceso se encuentra consolidado en tres leyes que modifican el mencionado código (18.777, 18.778 y 19.055). Los cambios que se producen en torno a estas leyes, legitiman y fortalecen el endurecimiento punitivo desde la concepción social y la adjudicación de la responsabilidad de gran parte del conflicto social en los adolescentes, simplificando en una figura y en un tipo de conflicto (la infracción contra la propiedad) toda una trama compleja de conflictos macro-sociales. Este trabajo buscará algunas respuestas en torno a: ¿Qué procesos sociales y políticos se dan para llegar a este «consenso coercitivo»<sup>1</sup> que refleja y queda plasmado a través de estas tres leyes?

*Palabras clave:* Penalidad adolescente y juvenil, reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia.

---

1. Expresión utilizada por Mauro Tomasini, representante de Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) Uruguay, en la introducción del libro de Luis Eduardo Morás *Los hijos del Estado* en su versión del año 2012. En ese año varios actores sociales y el propio autor encuentran la necesidad en el contexto sociopolítico del momento de reeditar ese texto —originariamente del año 1992— manteniendo vigencia en buena parte de sus análisis con relación a adolescentes vinculados en mayor o menor medida con instituciones del Estado.

## **Las palabras**

Las palabras que enuncian, las que condenan.

Las que ponen en palabras los sentires que no tienen  
palabras.

Las que dicen y contradicen,

las que sofocan, las que liberan,

las que ayudan a definir, las que definen estructuras  
que nos permiten puntos de partida.

Las palabras que estructuran los encierros,  
las sinsalidas.

Las palabras de los códigos y las leyes.

Las de quienes las escribieron, las de quienes  
las discutieron.

Las palabras que prosiguen, que intentan aportar al  
análisis sobre las leyes 18.777, 18.778 y 19.055 en relación  
con la punitividad juvenil, y se encuentran buceando  
en sus propias contradicciones.

## Introducción

El presente trabajo se propone aportar al análisis y la contextualización que se dieron en el marco de las reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) sobre el proceso penal, a través de las leyes N.º 18.777, 18.778 y 19.055 entre los años 2011 y 2013.

Dentro de esta propuesta inicial, se plantea analizar algunos aspectos de los procesos en los que se construyen las penas con relación a las infracciones adolescentes, tomando elementos del contexto sociohistórico, procurando identificar los paradigmas que respaldan los discursos del momento y cómo estos tienen posibilidad de operar en la práctica, aterrizando en la realidad concreta.

En diálogo con situaciones concretas de la puesta en práctica de estos marcos legales es que en este trabajo aparecerán en cuadros de texto, palabras que apuntan a dar cuenta, desde una perspectiva cualitativa, de algunas de las contradicciones que generan a su vez, nuevas interrogantes.

Presenta una primera parte en la cual se aborda el análisis conceptual del delito y la cuestión criminal a través de distintos modelos y paradigmas, la construcción social de la in-seguridad y la construcción social del delito y la pena. Una segunda parte propone el análisis de los procesos sociohistóricos a través de las tendencias globales en su incidencia en la realidad uruguaya, aspectos de la criminalización de la adolescencia y el discurso político en el contexto legal de estas tres leyes. Finalmente se presentan reflexiones que cierran este trabajo para ser retomadas en próximos escritos.

## PRIMERA PARTE

### 1.1. El delito y la cuestión criminal. Modelos y paradigmas

Este punto de análisis propone la visibilidad de algunas de las contradicciones de los paradigmas y las construcciones de modelos (no siempre en categorías binarias)<sup>2</sup> en los que se generan discursos (jurídicos, académicos, metodológicos) contrapuestos o, al menos, cuestionados por las propias prácticas. En esta línea, si el análisis está en *la cuestión criminal*, conlleva una definición entre el paradigma etiológico y el paradigma crítico. Si el mismo análisis coloca el foco específicamente en la *cuestión criminal juvenil*, el problema será resolver si se posiciona en el paradigma de la *situación irregular* (o de la *tutela del menor* y el de *defensa social*) o desde el paradigma de la protección integral, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Los modelos teórico-prácticos en los que se sustentan las agencias del modelo del sistema penal juvenil dan cuenta de complejos entramados en los que las categorías binarias parecen no existir como tales (o es un modelo o es otro) dejando lugar a una mezcla que evidencia contenidos de distintos posicionamientos paradigmáticos aún en un mismo cuerpo de ley, algunas de ellas son objeto de análisis en este trabajo.

Desde el paradigma etiológico se encuentra el enfoque causal explicativo del delito, el enfoque de *defensa social*. El delito se define y comprende con una *esencia natural*.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva se considera posible determinar las causales del delito para la cual la política criminal se va a proponer neutralizar estas causas. Por ello se habla del paradigma del comportamiento socialmente negativo y reprochable, y sobre los controles de la conducta.

Respaldados en las ciencias naturales positivistas, sería posible identificar causas-factores que determinan la comisión de delitos, por tanto es posible identificar cierta proclividad (o *peligrosidad*) de un potencial «perfil delincuente». Se propone una concepción patológica del delincuente. Esta proclividad es posible de medir y por tanto plausible de *intervenir* como forma de *prevenir*. En esta misma línea, las penas se proponen principalmente dirigidas a la privación de libertad, procurando cargar de sentido al tiempo de encierro, con propuesta en la lógica de la rehabilitación y el tratamiento: la idea es intervenir en aquellos factores que los llevaron al delito. Comprendiendo que estos factores son de carácter exógenos y endógenos, se termina interviniendo sobre estos últimos, porque sobre los exógenos no se llegaría a incidir desde ese plano de acción.

2. *Categorías binarias* en el análisis de lo social son muy utilizadas, principalmente en las ciencias sociales como la categoría Estado/sociedad, generando la dificultad que se plantea para pensar teóricamente desde una perspectiva relacional (Brachet-Márquez y Uribe Gómez, 2016).

3. La concepción del delito como un fenómeno natural corresponde a la teoría de Cesare Lombroso, fundador de la llamada criminología antropológica, quien basa su estudio sobre la selección natural y los rasgos primitivos de los delincuentes. Una de sus principales obras en esta línea es *El hombre delincuente*.

Desde el paradigma crítico lo que hace al delito como tal es una construcción social definida en la legislación en un tiempo y un espacio/sociedad determinado. Este paradigma introduce el concepto de delito como cambiante y acompasado a los tiempos. Con ello las penas también son construcciones sociales, cambian con el tiempo y el contexto. Al quebrar con el concepto positivista del *delito natural*, desde esta perspectiva se expresa que no habría forma de encontrar la *esencia* del delito como concepto.

Desde este paradigma se propone el análisis de procesos de criminalización primaria (la definición del *crimen*) y de criminalización secundaria (la *selección* del infractor). Por tanto son objeto de estudio los procesos de definición del crimen como tal, del sistema penal y de la *selectividad* del sujeto. No es el objeto de estudio el sujeto en sí ni las posibles *causas* individuales del delito. Una pregunta clave en esta línea no es «¿por qué delinquiró?», sino «¿por qué fue seleccionado?».

El paradigma crítico ofrece una mirada integral y compleja, sin embargo, no ofrece mucha luz sobre herramientas metodológicas concretas para el trabajo cotidiano en espacios con jóvenes que reúnen gran cantidad de indicadores para ser «seleccionados» por el sistema, así como dentro del sistema penal o una vez egresado de este y ya contando con antecedentes.

## 1.2. La construcción social de la in-seguridad

La inseguridad, entendida como una construcción social, tiene siempre un componente de lo real. Los delitos contra la propiedad, en particular aquellos que involucran a la persona (hurtos y rapiñas), presentan un fuerte impacto en la dimensión social, a través de una sobre-representación en los medios, y se expresan intensamente desde la afectación vivencial y emocional, desde la vivencia del miedo. Son estos los delitos más ampliamente asociados a adolescentes y jóvenes.

En palabras de Kessler (2009), «el sentimiento de inseguridad es conceptual y políticamente sospechoso desde su origen». Entendiendo ese sentimiento de inseguridad como el entramado de representaciones, discursos, emociones y acciones, *donde lo objetivo y lo subjetivo* están entrelazados de modo indisoluble.

Es la inseguridad, con todas sus zonas de difuso límite, el justificativo de toda política dirigida a la prevención, control o represión del delito que, históricamente en Uruguay, se caracteriza por un marcado componente punitivo. Las acciones punitivas suelen reforzar los procesos de estigmatización, también desde una dimensión territorial. La segregación territorial es una de las expresiones de la desigualdad, que se manifiesta en la fragmentación social de la que da cuenta el lugar donde se nace, donde se vive. Se trata de un fenómeno social instalado en nuestras sociedades, en las que cada vez mayores conjuntos de población se polarizan e interactúan homogeneizándose en un mismo territorio. «La sospecha generalizada sobre ciertas zonas legítima o al menos

hace tolerable para la opinión pública ciertas prácticas violentas cotidianas» (Kessler y Dimarco, 2013). Al tiempo que la respuesta ampliamente punitiva y represiva se propondría fortalecer el sentimiento de seguridad (siempre insatisfecho), mientras profundiza el daño en el tejido social produciendo, a mediano plazo, mayores niveles de exclusión y estigmatización sobre los adolescentes y jóvenes seleccionados por el sistema penal.

### 1.3. La construcción social del delito y de la pena

El delito responde a la construcción social de una acción, la comprensión sobre ella es lo que está en cuestión y en lo que se fundamenta el tratamiento que se le da al delito como sociedad. Más aún, cuando en estas acciones están involucrados sujetos en desarrollo, en plena construcción identitaria. Un primer movimiento necesario es des-individualizar el conflicto social, para construir nuevas miradas y prácticas de integración involucrando a la sociedad en su conjunto y, al mismo tiempo, discerniendo campos de actuación y responsabilidades.

La definición de un delito como tal es una definición que se da imbricadamente asociada a una pena. Se crea el delito ya pensando en una pena. En esta línea, los estudios que conforman la teoría de la pena son principalmente referidos a adultos, en referencia a adolescentes son básicamente procesales (Uriarte, 1999).

No se cuenta en Uruguay con vastos estudios de la conducta adolescente referida a la infracción o al dolo o la intencionalidad, entendiendo que no requiere el mismo análisis en adultos que en sujetos en formación. Conceptos como «legítima defensa», o la percepción del riesgo, requieren para con los adolescentes un análisis y conceptualización propia, que no contamos. Por tanto se continúa con la extensión conceptual y analítica del proceso adulto al de adolescentes.

La teoría de la pena referida a adolescentes habla principalmente (o únicamente) de los procesos de re-socialización, de re-educación. Estos procesos de re-educación responden en la línea de la *prevención*. En esta lógica se re-educar para prevenir la reincidencia. Al tiempo que la pena por sí misma (por ser una pena, un castigo) inferiría la *prevención* en las conductas de otros. Por ello parte de los argumentos en defensa del endurecimiento de penas busca ser aleccionante con otros «potenciales infractores».

En el campo de análisis de la teoría de la pena (Uriarte, 1999), los sistemas penales actuales (tanto de adultos como de adolescentes) se ubican en la línea de la *prevención especial*, manteniendo y conviviendo componentes de *prevención especial negativa* y *prevención especial positiva*. El diseño de los sistemas de gestión penal se basa en la *prevención especial positiva* en tanto persigue objetivos de re-socialización, tanto en el sistema de adultos como, en particular, en el sistema penal adolescente. Convive con esta teoría que justifica, fundamenta y hasta «ampara» el encierro, la teoría de la inoculación. Primero se lo in-habilita un período de tiempo considerable para luego cargar

de sentido a ese «tiempo fuera» de juego, con el encomendado (a la institución y al sujeto) de re-habilitar, re-educar- re-socializar/se.

Otra de las críticas principales a las denominadas teorías «re», son de orden axiológico: está implícita en la re-socialización cierto consenso sobre trabajar ciertos valores. El problema es la definición de qué valores son necesarios transmitir. En esta línea se propone también que hay que re-socializar para la legalidad, para la no re-incidencia. Esta afirmación deja implícita otra premisa de la cual se podría entender que: «todo infractor no está socializado y será plausible de socialización» y «todo no infractor sí esta socializado». La sola afirmación de esta premisa evidencia lo contradictorio y casi absurdo de esta.

### Las palabras y los hechos (I)

La línea de re-habilitación o re-socialización es la «teoría madre» que da justificación y sentido tanto al diseño de programas en el marco de ejecución de las penas como en la operativa cotidiana de los centros de privación de libertad de adolescentes. «Con suerte» podríamos decir, que el tiempo de neutralización o inoculación, fuera de circulación social, esté, al menos, cargado de propuestas socioeducativas. Propuestas homogeneizadas para dar respuesta singular a las diversas situaciones de adolescentes, confrontan y contradicen de forma permanente el cotidiano, en el que la posibilidad de acceso, por ejemplo, a un espacio educativo, más que restitución de un derecho, sea leído como parte del proceso de re-socialización.

Finalmente, otra crítica interpela que, aun tomando como punto de partida la adhesión a la premisa de re-habilitación, surge la pregunta de ¿cómo crear condiciones de re-habilitación o re-socialización para la convivencia social en un espacio aislado, justamente, de la convivencia social y en condiciones de encierro y privación de circulación? Las conductas y acciones que de una persona privada de libertad pueden presumir una positiva re-socialización o re-educación podemos considerarlas, en principio, indicadores de una *adecuada* adaptación al sistema penitenciario y a las condiciones de encierro. La re-socialización no está diseñada para gestionar el cotidiano de la privación de libertad. Cuando se ingresa a la privación de libertad se produce un proceso de des-socialización y re-socialización para la circulación interna en el encierro. La re-socialización se transforma en un discurso virtual. Sin embargo, para poder hablar de procesos de re-socialización «exitosos» no solo debe esperar una «no reincidencia» en el retorno a la circulación social, para lo cual se deberá dar un proceso y entramado complejo entre oportunidades – acciones personales – oportunidades, en el cual lo individual se pone en juego, únicamente, en vínculo con lo social, y viceversa.

## Las palabras y los hechos II

Sobran ejemplos de este discurso que ampara mayor encierro para los adolescentes como una medida de protección. Desde el ministro del Interior, representantes parlamentarios, fiscales, comunicadores, entre otros. Pero estas palabras pueden incomodar, enojar. Lo que duele, lo que cuestiona estructuralmente es cuando en ese encierro el joven se alimenta mejor («está más gordito, ¿lo viste? Se lo ve más recuperado»); recibe la atención en salud pendiente desde hace tanto tiempo («sí, le están arreglando los dientes», «sí, ahora sí está haciendo bien el tratamiento», «por fin tuvo consulta y se logró que fuera con el traumatólogo»); y cuando además afirmamos: «No, que todavía no salga, que no le den el cese anticipado, no está pronto, ni él ni su proyecto de egreso. Ojalá nos dieran más tiempo para trabajar...».

## SEGUNDA PARTE

### 2.1. Procesos sociohistóricos: tendencias globales en la realidad uruguaya

Tomamos como punto de partida de este segmento la afirmación de que al tiempo de *las viejas desigualdades se le agregan nuevas desigualdades* (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). Todo se torna inestable, inseguro, principalmente en los otrora pilares de lo social: familia, educación, trabajo, en todas las clases sociales. La composición de la «familia tradicional» del modelo de la sociedad industrial, como tal, se ha transformado en una variedad diversa y compleja de reconfiguración y entramados familiares.<sup>4</sup> Asimismo el trabajo como factor de inserción social estable se ha reconfigurado también, para amplios sectores de población, en un universo precario, individual e inestable. Es en este contexto que se constituye el sujeto social y dentro de este marco Robert Castel propone la categoría de *individuo por defecto*:

Individuo hipermoderno II: el individuo por defecto. [...] no son negativamente individuos. Son individuos, pero individuos atrapados en la contradicción de no poder ser los individuos que aspiran ser [...] Precisamente llamo «individuos por defecto» a aquellos que carecen de recursos necesarios para asumir positivamente su libertad de individuos (Castel, 2010: 326-328).

4. En los datos del censo del año 2011 y la Encuesta Continua de Hogares se desprende que cerca de la mitad de los hogares presentan jefatura femenina y de estos cerca de un 40 % se encuentran en situación de pobreza, así como otros datos de reconfiguraciones familiares y familias compuestas.

Para los jóvenes el proceso de transición hacia la adultez se produce a través de la construcción de la identidad —a través de modelos simbólicos identificatorios— y la construcción de la autonomía —del hogar materno-paterno—. Ernesto Rodríguez en este proceso señala como pilares: el pasaje de la educación al trabajo, del hogar materno-paterno al hogar propio y de la condición de «menor de edad» a ciudadano (Rodríguez Alzueta, 2011).

En el contexto de estos mojones de pasaje a la adultez, recuperamos los aportes de Castel cuando afirma que el trabajo es más que trabajo, en su significado simbólico y real más amplio como factor principal de inserción en *lo social*, de circulación y ejercicio ciudadano. Por tanto, carecer de trabajo y de posibilidades de acceder al trabajo es mucho más que estar desempleado. Los procesos que profundizan la exclusión y segregación están principalmente marcados por las posibilidades de acceso o no al mundo del trabajo (Castel, 2002).

El trabajo al que se accede, por tanto, presenta predominantemente características de fragilidad, inestabilidad, precariedad e inmediatez (o de cortos procesos). El sentido del acceso a alguna actividad laboral se encuentra justamente en la inmediatez (cobro por tarea, por jornal, por producto), la precarización justificada en «autonomía». En ese marco, todo proceso educativo promovido con miras a un mediano plazo se ve debilitado en sentido y fundamento. Y en ese mismo proceso se construyen recorridos individuales con similares características (cobro por tarea, por producto, precariedad, inmediatez) en el que algunos jóvenes transitan entre situaciones de transgresión a la ley y comisión de delitos, y momentos de actividad educativa y/o laboral. Este análisis, abordado por David Matza en su obra *Delincuencia y deriva* (2014) se contrapone a las teorías del perfil delincuente innato y de la carrera delictiva progresiva, ofreciendo una mirada alternativa a una serie de comportamientos funcionales a un sistema económico y social dominante actual con similares pilares (cobro por tarea, por producto, precariedad, inmediatez).

En esta línea de reflexiones, Bauman (2005) afirma que la vulnerabilidad y la incertidumbre son las dos cualidades de la condición humana a partir de las cuales se moldea el temor oficial, y que sin ellas no habría temor y, sin temor, no habría ejercicio de poder. Los poderes estatales no pueden hacer nada para aplacar la incertidumbre de la población. Pero sí pueden canalizar y culpabilizar en determinados sujetos sociales (principalmente jóvenes, varones y pobres) reduciendo al foco del temor que despiertan los delitos contra la propiedad.

Kessler (2012) plantea que la vinculación de la desigualdad con la infracción o el delito se da a través de la combinación de procesos estructurales macro y experiencias individuales. En esta línea plantea que la desestabilización del mundo del trabajo y la lógica de provisión ha generado un impacto de profundidad enorme. El mundo del consumo, presente desde tempranamente, se expresa en un aumento de necesidades variadas e individualizadas. Y la desigualdad mucho mayor que en períodos anteriores se expresaba a través de

la limitación en oportunidades, no se expresa en discursos sobre ella. La rebel-  
día, la injusticia o todo tipo de crítica social estará más bien ausente, solo hay  
referencias a la cuestión de la «necesidad» (Ibíd.: 50).

En Uruguay y la región se transita por un proceso definido como *neo-pu-  
nitivismo*, con momentos de mayores «empujes» punitivos, intentando dar  
respuesta unificada y general a situaciones eventuales. Este proceso se da  
tanto para adultos como para adolescentes, en el cual se observa una mayor  
preocupación por la víctima, aunque tampoco parece enmarcarse en el res-  
peto o la restitución de derechos de la propia víctima, muchas veces desde  
una «sobre-victimización» mediática. Esta sobre-exposición mediática lle-  
va a reclamar, desde esa (también) sobre-dimensión del miedo, por «mayor  
seguridad» que, traducida en los términos conocidos que más tranquilizan  
sería algo así como «sacarlos del medio por más tiempo, con mayor dureza y  
con mayor violencia». El círculo de las palabras se cierra y retroalimenta a sí  
mismo: las palabras que reclaman, que legislan, que juzgan, que condenan  
son las que volverán a juzgar y a condenar más allá de los tiempos y las for-  
mas previstas en las leyes.

## 2.2. Contexto legal y las leyes en cuestión

La Convención sobre los Derechos del Niño es discutida durante un largo pe-  
ríodo y finalmente es sancionada en 1989. El Estado uruguayo ratifica la CDN  
y comienza con ello un proceso marcado por movimientos sustentados fuerte-  
mente en las organizaciones sociales y la participación de muchas disciplinas,  
alcanzando en 2004 la consolidación del Código de la Niñez y la Adolescencia.

En setiembre de 2004 el Parlamento uruguayo aprueba la ley N.º 17.823,  
el CNA, luego de años de discusión a partir de la ratificación de la CDN, de-  
rogando el Código del Niño, de 1934. La sanción de esta ley no logra sin embargo  
saldar discusiones medulares de paradigmas y perspectivas que quedarán en  
«modo latencia»<sup>5</sup> hasta que la oportunidad facilite el espacio para retomarla.

El CNA propone un cambio estructural de paradigma, de esos que son po-  
sibles traducir en palabras escritas (en esta ley, por ejemplo), pero que llevará  
años ir «aterrizando» esos cambios medulares en los espacios cotidianos defi-  
nidos como de protección y de socialización para niñas, niños y adolescentes.

Las palabras que intentan denominar este cambio de paradigma a través  
del nuevo Código hablan de: el pasaje de la doctrina de la situación irregular  
a la de la protección integral; del niño objeto de tutela al niño sujeto de dere-  
chos, de la perspectiva jurídica de *defensa social* al garantismo penal. Es así  
que aparecen conceptos como el de *autonomía progresiva*.

---

5. En este trabajo aparecerán estas expresiones entre comillas, haciendo referencia a expresiones posibles, a percepciones u opiniones.  
No a conceptos técnicos.

En el aspecto penal, la doctrina de la protección integral se traduce como un régimen garantista con relación a los jóvenes acusados de infracción de normas penales. Considera por tanto las condiciones propias de el/la adolescente, estableciendo reglas claras, legítimas y en un sistema de garantías. Se distingue jurídicamente por primera vez la infracción del abandono y se crean con ello los juzgados penales *especializados de menores*. Permanecen, sin embargo, palabras, conceptos como el de «peligrosidad», permeando con anclada resistencia desde el paradigma que se procuraba dejar atrás y evolucionar.

Durante los años 2011 y 2013 desde la órbita legislativa de nuestro país, se deciden una serie de modificaciones al CNA. Podemos considerar esta serie de acciones legislativas con impacto jurídico tanto como una expresión de regresión en términos de garantías y derechos para con los adolescentes, como de explicitación de políticas alineadas con acciones de «defensa social» más que en el marco de protección de derechos.

En el contexto de un proceso de involución autoritaria en América Latina, en nuestro país impacta principalmente en el ámbito legislativo a través de rebajas en las garantías del CNA. Se crean nuevas tipificaciones de infracciones (como la *tentativa de hurto*), se aumentan las penas, estableciéndose mínimos, una serie de rebajas en las garantías procesales, (como el carácter complementario pero no excluyente del informe técnico), facilitando también el clima para discusiones parlamentarias sobre la rebaja de la edad de imputabilidad. Esta serie de acciones rompen directamente con el principio sobre *no regresividad* en materia de derechos.

De este modo, la ley 18.777, de agosto de 2011 propone la modificación del artículo 69 de la ley 17.823 en tres puntos fundamentales:

- Se establece la internación provisoria mientras se produce el juicio. Esta medida cautelar podrá ser de un máximo de 60 días, salvo en el caso de los delitos gravísimos, que puede llegar a ser de 90 días.<sup>6</sup>
- Con relación al informe técnico, se espera sea entregado como insumo a considerar en el proceso judicial. Pero si este informe no se encuentra, no impedirá la sentencia definitiva, perdiendo el carácter preceptivo que hasta entonces tenía.
- Se agrega una nueva tipificación de delito de «tentativa de hurto».

Es posible afirmar que el informe técnico sigue siendo considerado de relevancia y, muchas veces, de incidencia en las decisiones tomadas en el proceso

6. En el marco de la reciente ley N.º 19.551, de noviembre de 2017, se propone una nueva modificación al CNA con relación al proceso penal adolescente, implicando un nuevo retroceso en materia de garantías para con los y las adolescentes en tanto se establece un período de hasta 150 días para la sentencia, o sea de posible medida cautelar (siempre con relación a las infracciones «gravísimas»). Estas recientes modificaciones no formarán parte del análisis del presente trabajo. Aun así se considera necesario en este punto, la aclaración que precede.

judicial. Sin embargo, la habilitación de la ley expresa que, no por importante, es imprescindible ese informe; torna explícito el proceso socio-jurídico por el cual lo importante es el acto y no el autor.

Desde el análisis jurídico, esta lectura ofrecería las garantías de objetividad del acto definido como infracción o delito jurídicamente. Sin embargo, no atiende la contextualización ni historización del autor detrás del acto.

De acuerdo a las normas internacionales a las que nuestro país adhiere y ratifica, la prisión preventiva para adolescentes se establece con el carácter de excepcionalidad. Tal es el caso del artículo 37.b de la Convención sobre los Derechos del Niño, la regla 13 de las Reglas de Beijing, la regla 6 de las Reglas de Tokio y la regla 17 de las Reglas de La Habana. Con relación a la regla 13 de Beijing, establece con claridad respecto de los menores de edad: «13.1 Solo se aplicará la prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible; 13.2 Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutivas de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa».

### Las palabras y los hechos (III)

Permanecer 60, 90 o 150 días en medida cautelar para adolescentes significa permanecer en centro de ingreso o en modalidad de ingreso. O sea en modo «espera de sentencia», sin proyección hacia el afuera, hacia la comunidad ni tampoco hacia la institución. El centro de ingreso de varones se caracteriza por el encierro en celdas la mayor parte del tiempo diario, en el marco de un edificio de construcción carcelaria, donde prima la seguridad y la escasez de propuestas educativas-recreativas-deportivas porque no es posible proyectar, porque están «esperando sentencia».

La ley N.º 18.778, de agosto de 2011 propone la modificación del artículo 116 del CNA, estableciendo el mantenimiento de antecedentes judiciales, para adolescentes, una vez cumplida la mayoría de edad, para casos determinados.

En el marco de esta ley se propone la creación y reglamentación de un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Esos casos determinados están referidos a las infracciones categorizadas de gravísimas, como son violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso o ultraintencional. Por tanto en el caso de la comisión de un delito como mayor de edad, no sería considerado *primario* de acuerdo a lo dictaminado en esta ley. Asimismo la misma ley establece un período máximo de dos años para considerar estos *antecedentes* de adolescentes menores de edad en el marco de un nuevo procesamiento como mayor de edad. Luego de esos dos años deberán ser eliminados.

En enero de 2013 se aprueba la ley N.º 19.055 que modifica los artículos 72 y 76 estableciendo un *régimen especial* para adolescentes de 15 a 17 años con relación a la clasificación de infracciones que en ella se establecen.

De acuerdo a esta clasificación quedan comprendidas en categoría de *infracciones gravísimas*: homicidio intencional con agravantes especiales; lesiones gravísimas; violación; rapiña; privación de libertad agravada; secuestro; extorsión; tráfico de estupefacientes; «cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con un pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a 12 años de penitenciaría»; la tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1, 3, 4 y 6, y la complicidad en las mismas infracciones.

A través de esta ley la privación cautelar de la libertad se establece como medida preceptiva hasta el dictado de la sentencia. Del enunciado de estas palabras en la ley se infiere que lo único importante es el delito, unificando en una tipificación de delito (por ejemplo, rapiña) una gran variedad de situaciones, personas, dimensiones de daño, etcétera.

#### Las palabras y los hechos IV

A partir de la aplicación de esta ley pasa a ser la regla la privación de libertad en los adolescentes. Es posible saber en qué centro cumplirá su medida, pero no qué tipo de medida ni por cuánto tiempo: será de un mínimo de un año en todos los casos de «delitos gravísimos» como la «rapiña», que es el hurto con amenaza. De las infracciones más comunes en adolescentes procesados.

La ley 19.055 rompe con dos ideas centrales que promulgaba el CNA: la excepcionalidad y la brevedad, el menor tiempo posible, de la pena privativa de libertad en adolescentes.

«El derecho internacional de los derechos humanos ha establecido una serie de principios que deben guiar y limitar el uso de sanciones privativas de libertad, sanciones que en el caso de adolescentes deben caracterizarse por la excepcionalidad, la proporcionalidad de la pena, la duración mínima y la revisión periódica, además de asegurar el contacto de los adolescentes privados de libertad con su familia y su comunidad. La utilización de la privación de la libertad como medida socioeducativa en las sentencias, según el marco de referencia indicado, también debe decidirse una vez que se haya demostrado y fundamentado la inconveniencia de utilizar medidas no privativas de libertad» (Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2017).

¿A qué responden estas tres leyes? ¿Por qué se plantean como respuesta política a una de las caras del conflicto social?

Una línea que ofrece luz en las respuestas a estas interrogantes es encontrada en Garland (2007) y sus conceptos de *populismo punitivo* y el de *realismo de derecha*. El concepto de populismo punitivo está asociado a lo discursivo, en particular al discurso político. En materia de penalidad adolescente en nuestro país, lo discursivo está marcado por el populismo penal, pero luego de no aprobarse la baja de edad de imputabilidad<sup>7</sup> las acciones van en línea con lo que el mismo autor denomina como *realismo de derecha*. En esta línea se localizan las acciones mucho más en el control que en el castigo. En este sentido, se afirma que las políticas de realismo de derecha son mucho más «eficaces» que el populismo penal. Ejemplo de esta política serían los operativos de intervención-saturación policial en determinados barrios.

El mismo autor habla de la *sociología del castigo*. En este sentido el castigo tiene un propósito instrumental (como medio y como fin). En primer término apunta a las acciones de «sacar de circulación» a la persona delincuente. Siendo esta la función incapacitadora, en la que el castigo pasa a ser un objetivo político primordial. El castigo, y el discurso defensor del castigo, procura ser aleccionante, servir para «el mañana» y modificar las conductas.

En adolescentes el castigo pasa a ser sostenedor de políticas, de discursos y prácticas que pretenden comunicar masivamente un «hacerse cargo» de «los problemas de seguridad» con escasos abordajes sobre el conflicto social que atraviesa, que da origen, sentido y consecuencias, también con relación a la seguridad en general y al delito, en particular. Retomando a Garland en esta línea afirma que «las medidas de políticas públicas se construyen de una manera que parece valorar, sobre todo, el beneficio político y la reacción de la opinión pública por encima del punto de vista de los expertos y las evidencias de las investigaciones» (Garland, 2005: 49).

En los análisis de posibles factores que conllevan el delito, se ha ido abandonando la perspectiva de la *deprivación social* como factor explicativo (también desde el discurso de representantes parlamentarios progresistas), apuntando más hacia factores individuales. Con ello se observa un retorno o un fortalecimiento explicativo hacia la *criminología del individuo*, a las teorías de la *elección racional*, a las políticas de *prevención situacional* y a las *teorías de la disuasión*.

---

7. El plebiscito para bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años de edad se llevó adelante en Uruguay en el año 2014, pero el proceso comienza mucho antes, en el año 2009, cuando las campañas políticas de los partidos opositores al gobierno ocuparon un lugar central con el tema de la seguridad. La votación sale con resultado negativo al proyecto de baja, pero un contundente 47 % de los votantes manifestaron estar de acuerdo.

## Consideraciones finales

La propuesta de este trabajo de abordar el análisis y contextualización de las tres leyes en cuestión ofrece la oportunidad de reflexión acerca de una problemática que se presenta *a priori*, sumamente compleja. Este abordaje conlleva ordenar marcos conceptuales, lidiar con la complejidad teórica y desde allí pensar, cuestionar, las prácticas.

En el proceso de regresión sobre la noción de sujeto consagrada en la CDN y el CNA fue necesario el análisis sobre los *individuos por defecto* con poca chance ante modelos y valores de éxito social dominantes. Así como sobre los daños individuales producidos desde trayectorias sociales de exclusión, de pérdida de sentido y pertenencia.

En esta línea se hace necesario echar luz al análisis sobre las brechas profundas entre la concepción de la problemática *adolescente en conflicto con la ley* y las condiciones materiales y simbólicas del castigo, la reclusión a través de las que se pretende re-habilitar, re-socializar. Es en este aspecto en el cual parece convivir una «esquizofrenia» social, política y jurídica para explicar y justificar la re-socialización de adolescentes en conflicto con la ley, fortaleciendo medidas de aislamiento (justamente, de lo social) y encierro. Donde además cabe preguntarse: ¿de qué sociedad provienen?

Se reafirma la necesidad de continuar el debate público sobre el tema, trascendiendo los *consensos sociales punitivos*, sus reflejos en las acciones políticas y su materialización en la normativa jurídica, que se aproximan más a un *populismo punitivo*.

Profundizar el análisis en *las condiciones que condicionan* (cabe preguntarse si ¿determinan?) y construyen *individuos por defecto*. Cuando entran en conflicto con la ley y son pasibles de castigo, ¿cuántas de estas condiciones se reproducen, se exacerban o se mitigan en los contextos de pretendida re-habilitación y re-socialización?

¿Cuántas de estas condiciones estamos dispuestos a tolerar como sociedad para que finalmente el «culpable» pueda comer mejor, recibir atención en salud, realizar un tratamiento pendiente?

Interrogantes que se abren y que nos desafían a la búsqueda de nuevas respuestas.

## Bibliografía

- BARATTA, A. (2004). *Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam*. Montevideo: B de F.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- y LYON, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Buenos Aires: Paidós.
- BRACHET-MÁRQUEZ, V., y URIBE GÓMEZ, M. (coord.) (2016). *Estado y sociedad en América Latina: Acercamientos relacionales*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- CASTEL, R. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- KESSLER, G., MERKLEN, D., y MURARD, N. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- DEL OLMO, R. (1981). *América Latina y su criminología*. México: Siglo XXI.
- DÍAZ, D. (2014). *La culpabilidad en el derecho penal juvenil y su vinculación con la determinación judicial de la pena. El caso uruguayo*. Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Proyecto conjunto de las facultades de Derecho, Medicina, Psicología y Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.
- FITOUSSI, J. P., y ROSANVALLON, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- FUNDACIÓN JUSTICIA Y DERECHO; UNICEF (2017). *Privación de libertad en adolescentes. Análisis de las prácticas judiciales en Montevideo*. Montevideo: FJD – UNICEF.
- GARDNER, D. (2009). *Risco. A Ciência e a Política do Medo*. San Pablo: Odisseia.
- GARLAND, D. (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar.
- (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- KESSLER, G. (2004). «De proveedores, amigos, vecinos y barderos. Acerca del trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires», *Desacatos*, (14), 60-84.
- (2012). «Movilidades laterales: delito, cuestión social y experiencia urbana en la periferia de Buenos Aires», *Revista de Ciencias Sociales*, 25 (31), 37-58.
- y DIMARCO, S. (2013). «Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires», *Espacio Abierto*, 22 (2), 221-243.
- MATZA, D. (2014). *Delincuencia y deriva. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MORÁS, L. E. (2010). *Tranquilizar y proteger. Las demandas por seguridad en una sociedad confundida e inquieta*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, setiembre de 2010. Montevideo.
- (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, 2.ª edición, Montevideo: SERPAJ.
- (2016). *Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente*. Montevideo: FCU.

- RODRÍGUEZ, E. (2011). «Jóvenes que ni estudian ni trabajan en América Latina: entre la estigmatización y la ausencia de políticas públicas», texto presentado en la XI Asamblea General de COPA (Confederación Parlamentaria de las Américas) y en la X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, 6 al 9 de setiembre de 2011, Quebec, Canadá.
- URIARTE, C. (1999). *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa de límites al sistema penal juvenil*. Montevideo: Carlos Álvarez.
- (2013). «La cuestión de la responsabilidad en el derecho penal juvenil», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- WACQUANT, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.
- (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- YOUNG, J. (2012). *El vértigo de la modernidad tardía*. Buenos Aires: Punto Didot.
- ZAFFARONI, E. (1998). *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, 2.<sup>a</sup> reimpresión, Buenos Aires: Ediar.

## **Leticia Claudino Gallardo**

Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.  
Educatora del Programa de Inserción Social y Comunitaria del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente.

# Reformas de contrarreforma. La devaluación de la ciudadanía de algunas adolescencias

---

## Resumen

El presente artículo se desarrolla en torno a la temática del sistema penal adolescente. Se procura dar cuenta del contexto, el sentido y la orientación en términos doctrinarios de las modificaciones realizadas al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) entre los años 2011 y 2013 en Uruguay, realizando este análisis cualitativo de fuentes documentales desde una perspectiva criminológica crítica. Se identifica en este trabajo de qué modo —instalado el tema de la inseguridad ciudadana en la agenda pública como principal problema en Uruguay a partir del año 2009— se asistió a un funcionamiento legislativo a demanda o presión de la opinión pública. Tendencia que se materializa emblemáticamente en las leyes 18.777, 18.778 y 19.055, contribuyendo con procesos de criminalización y estigmatización de la adolescencia, particularmente de aquella que se encuentra en situación de pobreza. Así Uruguay se suma a la tendencia regional del «movimiento de contrarreforma».

*Palabras clave:* Adolescencia, penalidad, criminalización.

## Introducción

El presente artículo se desarrolla en torno a la temática del sistema penal adolescente, específicamente se procura realizar las articulaciones teóricas adecuadas para el análisis de las reformas legislativas realizadas al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) (2004), en el período comprendido entre los años 2011 y 2013, intentando dar cuenta del contexto, el sentido y las consecuencias de estas, colocándose el foco de análisis en la orientación doctrinaria que asumen dichas modificaciones, y en cómo repercuten estas en la construcción social de la categoría adolescencia.

Entendiendo que el CNA constituye el cuerpo normativo que procura dar cuenta del proceso de adecuación jurídica nacional a las orientaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), se hace pertinente retomar las observaciones que ya se realizaban en ese momento histórico desde organizaciones como UNICEF, en cuanto al tratamiento y abordaje de las políticas orientadas a la atención y protección del niño/a y adolescente en los países de América Latina. Recogiendo en particular lo analizado por Emilio García Méndez, quien identifica, con posterioridad a la adecuación normativa continental a la Convención, la existencia de un movimiento vinculado al tratamiento de la infancia, que califica en términos de «contrarreforma»:

[...] puede afirmarse que un significativo retorno de los procesos a los programas y de los derechos al asistencialismo (independientemente de la retórica, que casi siempre se expresa en la dirección contraria del retroceso) han constituido una verdadera fuga hacia adelante legitimada, según quien sea el sujeto principal de la fuga, por la necesidad de recuperación de la pureza mancillada por la política, para evitar roces con gobiernos susceptibles y sobre todo para compensar la ausencia absoluta de resultados de reformas institucionales jamás iniciadas. Pero todo este movimiento de rotación se produce junto a un movimiento de traslación mucho más difícil de percibir en su esencia. Me refiero a un desplazamiento de responsabilidades por los males que aquejan a la infancia, de un plano político-institucional a un plano que curiosamente articula lo económico-estructural con una visión superficial de una endémica crisis de valores, donde los problemas de la infancia aparecen mucho más como el resultado de catástrofes naturales y no como lo que realmente son: catástrofes políticas (García Méndez, citado en UNICEF, 2004: 20).

Se atiende a la vigencia del análisis realizado por García Méndez en su señalamiento del movimiento de contrarreforma materializado en iniciativas de

corte represivo y punitivo hacia los adolescentes en países centroamericanos. Precisamente, un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 2014, cuestiona a los países latinoamericanos que se inclinan a políticas de seguridad «de mano dura», como respuesta a la problemática de violencia e inseguridad ciudadana. Señalando la tendencia hacia una criminalización temprana y estigmatización de los jóvenes en situación de pobreza (PNUD, citado en UNICEF, 2014: 25). En este sentido, nos preguntamos con relación a las modificaciones al CNA para nuestro país en el período 2011-2013, ¿en qué sentido se orientan?, ¿qué aportan a la resolución del problema de la infracción adolescente? y ¿cuáles son sus consecuencias?

Este análisis de carácter cualitativo pretende ser un aporte al debate de una temática que genera controversia para la sociedad uruguaya. Para la elaboración de este documento se privilegia el análisis de discurso a través de fuentes secundarias, principalmente cuerpos normativos. De la producción legislativa para el período histórico de referencia, se toman los cambios normativos efectuados al CNA, considerando el contexto sociohistórico en el que se producen. Se pretende analizar las producciones documentales legislativas a efectos de identificar las conceptualizaciones y orientación del tratamiento público de la infracción adolescente, particularmente desde el actor legislativo, asumiendo una perspectiva criminológica crítica.

El documento se ordena en tres capítulos. En el capítulo 1, «La construcción de la clientela del sistema penal», se presentan los supuestos teóricos con relación a la construcción social de la categoría adolescencia, los cambios doctrinarios de la matriz de protección y perspectivas criminológicas sobre las que se sustentará el análisis de los cuerpos normativos en consideración. En el capítulo 2, «Presentación y consideraciones respecto a las modificaciones del CNA», se exponen los aspectos sustanciales de las modificaciones efectuadas al CNA mediante las leyes 18.771, 18.777, 18.778 y 19.055, en sus respectivos contextos. Y por último en el capítulo 3, «Consideraciones finales», se intenta establecer un diálogo entre los supuestos de los que se parte a fin de comprender el sentido y orientación de estas modificaciones, abriéndose nuevas interrogantes respecto a sus consecuencias.

## **Capítulo 1: La construcción de la clientela del sistema penal**

### **1.1. La adolescencia como construcción sociohistórica**

Se parte en este trabajo desde una perspectiva de la adolescencia como construcción social, esto es reconocer que la conceptualización de la adolescencia es acorde al contexto histórico, social, cultural y económico a través del cual se le asignaran determinadas características, vinculada siempre a la construcción social e histórica de la categoría infancia (Viñar, 2013). En

tal sentido y a modo sintético se toman los aportes de José Pedro Barrán en cuanto al descubrimiento del niño, en el caso de Uruguay, en la cultura «civilizada», «[...] visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad; le serán vedados rubros enteros de la actividad social [...] y otros se le reservarán especialmente [...] en aras del amor y la vigilancia [...]» (Barrán, 2009: 295). Conforme al desarrollo del Estado moderno, se requirió de la construcción de derechos de los niños, visualizados ahora como sujetos que transitan una etapa vital que requiere de provisión y protección.

Estas conceptualizaciones son acompañadas por constructos normativos que reflejan las representaciones de la infancia y la adolescencia. Es en tal sentido y atendiendo a la variación de estas representaciones en el tiempo que se considera de gran importancia la comprensión de los cambios doctrinarios en materia de protección y los supuestos criminológicos que los media.

## 1.2. Cambios doctrinarios y criterios criminológicos

Se intenta en estos párrafos hacer referencia en forma sintética al cambio de paradigma referido a la protección del niño que se instaura con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1989 y su adecuación para cada contexto local. Lo que significó para el caso uruguayo, la redacción, aprobación y promulgación del CNA (2004), mediante el cual se deroga el Código del Niño, de 1934.

El estatus y el tratamiento de los niños han sido por largo tiempo asuntos considerados del mayor interés por parte de la comunidad internacional. Así, la Declaración de Génova de los Derechos del Niño, que fue adoptada por la Liga de Naciones en 1924, fue el primer instrumento internacional importante en recoger esa idea. Luego, en 1959, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño (Beloff, citado en UNICEF, 1999: 9).

En un principio el sistema de protección a la infancia estaba orientado por la doctrina de la situación irregular, caracterizada por contener una visión del niño como objeto, acompañado por un sistema de leyes que implicaba la violación de las garantías por no discriminar las situaciones de protección de aquellas vinculadas a la infracción. Aquí se le asigna al juez la función de «buen padre», sometiéndose a los sujetos a intervenciones sin previsión de límite de tiempo. Esta doctrina es contrarrestada en 1989 con la Convención antes mencionada, habiendo iniciado su crisis en la década del 60, orientada a la naciente doctrina de la protección integral de los derechos del niño. Esto significó «[...] [el pasaje] de una concepción de los “menores” —una parte del universo de la infancia— como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho» (Beloff, citado en UNICEF, 1999: 11).

Beloff entiende la protección integral como protección de derechos. «Una noción central de la protección integral, como lo es la del interés superior del niño, [...] ha sido en este marco interpretada como un principio garantista, de modo que signifique la satisfacción de los derechos del niño» (Beloff, citado en UNICEF, 1999: 17). También se señala su distinción de la «situación irregular», por la universalidad de sus leyes, pasando a ser concebidos los derechos para toda la infancia y la adolescencia.

Es oportuno hacer referencia a los criterios criminológicos que acompañan estas doctrinas que se visualizan en los cuerpos normativos en los que se materializan dichas perspectivas. En referencia a la doctrina de la situación irregular, Beloff señala que esta encuentra sus cimientos en una perspectiva criminológica positivista.

De esa concepción positivista se deriva un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores (o «potenciales infractores») de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización —o neutralización en su caso— y, finalmente, de la defensa de la sociedad frente a los peligros (Beloff, citado en UNICEF, 1999: 13).

A modo de comprensión se presentan en forma breve los orígenes de estos criterios criminológicos, específicamente para nuestra región. Al respecto como analiza Máximo Sozzo (2013), se da para América Latina el nacimiento de la criminología, en las últimas décadas del siglo XIX, a través de la traducción de textos extranjeros, lo que significó la transformación de prácticas y discursos enraizadas en un «proceso de importación cultural en la configuración de racionalidades, programas y tecnologías de gobierno de la cuestión criminal» (Ibíd.: 19). Esta traducción criminológica, positivista, con pretensiones de construcción de principios universales, se construyó con la participación real de los países hegemónicos y la asistencia sumisa de representantes de los países de América Latina.

Ciertamente, la criminología que generalmente se ha vivido en América Latina [...] no es una excepción a toda la problemática de la dependencia que ha caracterizado la ciencia, la técnica y aún las políticas de los países de la periferia (Aniyar, citado en Sozzo, 2013: 56).

Esta «traslación» no será cuestionada hasta inicios de 1970, momento en el cual, en forma incipiente, se construirán las bases en la región de lo que pasaría a llamarse «criminología de la liberación», «crítica», basada en conceptualizaciones marxistas, que pese a su intento de problematizar la tendencia anterior continúa siendo producto de la traducción. Al respecto de lo novedoso

so en esta criminología construida en oposición a la tradicional, positivista, se dirá que, «[...] estas “nuevas” traducciones criminológicas, a diferencias de las “viejas”, vehiculizaban vocabularios que impulsaban la exploración de los propios contextos» (Sozzo, 2013: 66).

Esta criminología denominada crítica, que surge en oposición a la positivista, proponiendo no definir al delito como un hecho natural, sino que, se lo comprende como una construcción normativa, histórica y social:

[...] son las leyes penales las que crean los delitos. No existen conductas humanas naturalmente delictivas o criminales, la caracterización de ciertas conductas como delito es solo eso, una caracterización. A eso se le denomina «proceso de criminalización», por medio de él, determinadas conductas son seleccionadas para ser punidas. Los mecanismos y dispositivos que se utilicen para la selección dependen del sistema político que se trate, y por lo tanto, refleja los intereses del grupo que ejerce el poder en la sociedad. El proceso de selección atribuye y otorga determinado significado penal al hecho, además decidirá qué hacer al respecto. A esto último se le llama selectividad penal (Tomasini, citado en Morás, 2012: 7).

Es a la luz de esta perspectiva que podemos problematizar qué sucede con la construcción de la adolescencia en términos de penalidad y cómo opera el proceso de selectividad penal y criminalización para esta categoría analítica, procesos que se materializan en constructos normativos que se analizarán en este documento.

### **1.3. La infancia minorizada, un objeto para el Estado punitivo**

Previamente, para un adecuado análisis de los cuerpos normativos en consideración, es menester hacer referencia particular a la adolescencia criminalizada. Lo cual implica necesariamente reconocer los procesos sobre los cuales se han producido los discursos de la minoridad, a partir de la delimitación de un sujeto que devino en objeto de intervención y normalización a través de instrumentos de tutela y «corrección».

La historia de las políticas de intervención sobre los denominados «menores» o, en términos más precisos, la historia de la «minorización», debe ser leída a la luz de procesos más amplios de control social sobre determinados sujetos y poblaciones tenidas por problemáticas, peligrosas y/o en riesgo, y sobre las cuales se han desplegado diversas y complementarias estrategias de gobierno, sean estas abiertamente penales, tutelares o asistenciales, es un espectro que contem-

pla tecnologías de cura, corrección, represión, protección, disciplinamiento, segregación o, en sus extremos, incapacitación y eliminación (Daroqui y López, citado en Daroqui, 2012: 49).

Esta infancia minorizada ha sido el correlato de discursos y prácticas que sirvieron a una creciente estigmatización y discriminación. En este proceso, los medios de comunicación han contribuido a este fin, aunado a políticas deficitarias en el abordaje para la garantía de derechos de los sujetos que, luego de segregados y abandonados por el Estado, son convertidos en chivos emisarios, contruidos como sujetos peligrosos, objetos de castigo. Es así como debemos tomar en consideración los medios a través de los cuales se asocia la adolescencia con el delito, denominándose este proceso como criminalización de la adolescencia.

La atribución de responsabilidades por las desgracias contemporáneas ha incluido en los últimos años no solo a los infractores, sino que ha extendido la imputación al sector de jóvenes más vulnerables, que las estadísticas registran dentro de la categoría «ni estudian ni trabajan». Para una parte cada vez más importante de la prensa y la mayoría de la opinión pública, han mutado su condición de objeto de consideración para la formulación de políticas sociales; transformándose en campo privilegiado para observar la desgracia civilizatoria que su condición representa y el cúmulo de amenazas que anuncian hacia el futuro (Morás, 2012: 16-17).

Morás (2012) advierte de la recurrencia, en la historia uruguaya, a la criminalización de la adolescencia como dispositivo de construcción de clientela para el sistema penal, siendo imprescindible la consideración de la participación de los actores legislativos en este proceso.

Al respecto desde la criminología crítica se entiende que las formas de definir y de responder a la problemática del delito se hallan asociadas a sensacionalismos, apelando a la empatía con la víctima, siendo el elemento central para una visión reduccionista y simplificadora de problemas complejos, lo cual resulta redituable en términos políticos, ya que permite focalizar la atención en sujetos particulares, contruidos como peligrosos, reforzándose los discursos de inseguridad que generan la demanda de mecanismos de vigilancia y control en clave de defensa social. Estos discursos se pueden enmarcar en la denominación de «populismo penal», lo que implica «reducir la sociedad a lucha del bien contra el mal, para promocionarse como el cruzado de los justos» (Appiolaza, 2014: 37-38).

Esta lógica dualista, simplista, responde a su vez a intereses particulares que resultan beneficiosos para algunos actores, como ya lo observó Rene van Swaeningen:

Los medios redescubrieron que el delito vende, y los políticos usan el problema del delito con propósitos electorales, generando

grandes expectativas respecto de la «seguridad realizable». El sistema no puede soportar la presión mediática y comete errores y resulta desacreditado. [...] El temor creciente al delito callejero y la preocupación por las víctimas fueron los principales argumentos para anunciar programas de prevención del delito, para imponer penas más duras y para «ampliar la red» de controles policiales (Van Swaeningen, 2011: 270).

En tal sentido, Morás (2012) señala justamente la subjetividad de las definiciones de los delitos, refiriéndose a cómo, para que se implante con fuerza de verdad incuestionable un hecho, solo basta con la exposición de un discurso que lo construya, sin la necesidad de recurrir para ello a un respaldo empírico ni científico.

Bajo la premisa que los diagnósticos resultan un ejercicio superfluo ante la gravedad de la situación, se desacredita el saber técnico multidisciplinario y especializado, imponiéndose con la fuerza de lo evidente una visión reduccionista del problema que facilita la adopción de un modelo que aloja toda la responsabilidad del malestar contemporáneo en los sectores juveniles más desfavorecidos y ambiental, como lógico corolario, administrar una mayor rigurosidad penal como la única medida disponible y eficiente para enfrentar el problema (Morás, 2012: 16).

El sentido común así, posibilita modelos interpretativos y propuestas de abordaje de la problemática reduccionistas, los cuales colocan el foco de atención en el individuo y no en las estructuras o el contexto, culpabilizando y responsabilizando de su situación. Como lo plantea Morás (2012), esto habilita el abordaje de la «cuestión criminal» en lugar de la «cuestión social», lo que requiere ya no de políticas orientadas a la seguridad social, sino a la «seguridad ciudadana». Estas orientaciones políticas se materializan en instrumentos destinados a la administración del castigo, planteado como única respuesta posible ante la «conducta desviada».

La adopción de un discurso que asocia toda posibilidad de reducción en los niveles de violencia con el incremento de la ritualidad y gestualidad represiva alimenta procesos sociales cargados de estigmatización y descompromiso con la suerte de los sectores más vulnerables, alojando sus expectativas en una masiva privación de libertad; que privilegia la neutralización y aislamiento sin priorizar los fines correccionales del pasado (Morás, 2012: 24).

Tomando los aportes de Wacquant (2004), se entiende este tipo de respuesta estatal, como la glorificación del Estado penal, caracterizado por la profundización de discursos y prácticas que se denominan de *tolerancia cero*, pero que efec-

tivamente refuerza los procesos de «vulneración al sistema penal». Esto implica reconocer que no son todos los hechos antijurídicos, ni todos los sujetos los seleccionados por el sistema penal, reafirmandose los procesos de estigmatización, criminalización funcional a la selectividad penal.

El concepto de «tolerancia cero» es una designación errónea. No implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible por no decir intolerable, sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde está la «tolerancia cero» de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad? En realidad, sería más exacto describir las formas de actividad policial realizadas en nombre de la «tolerancia cero» como estrategias de «intolerancia selectiva» (Cawford, citado en Wacquant, 2004: 17).

En relación con estos supuestos teóricos es que se pretende analizar cómo, y en qué sentido, opera el Estado penal en las modificaciones efectuadas al CNA para el período 2011-2013.

## **Capítulo 2: Presentación y consideraciones respecto a las modificaciones del CNA**

[...] hoy, así como se niega la existencia de ideas y acciones de izquierdas y derechas, de la mano de este razonamiento también nadie se hace cargo de las trayectorias de vida de los «gurises» que generaron(an) las decisiones políticas de unos pocos. Por lo tanto si no son hijos de nadie, son parias o en terminología de Giorgio Agamben son existencia «nuda vida», es decir sacrificables que no despiertan en nosotros ninguna empatía y no truncan ningún proyecto social, pues están por fuera de toda consideración (Pedernera, citado en Morás, 2012: 38).

### **2.1. El CNA y sus modificaciones: de la protección de derechos a la inflación penal**

Previo a la exposición de las normas en consideración se presentan en forma sintética los contenidos sustanciales del CNA. En este sentido y en consideración con la temática a abordar, se señala que con la aprobación del CNA en el año 2004 se prevé el tratamiento diferencial de la infracción penal adolescente. Específicamente la ley 17.823 (artículos 69-116) establece la normativa refe-

rida al sistema penal juvenil, infracciones a la ley penal, garantías del proceso penal, medidas socioeducativas, régimen de privación de libertad y derechos inherentes a el/la adolescente juzgado/a. De este modo, se da cumplimiento a lo previsto en la CDN, a la fijación del tope mínimo de edad para el cual se les atribuye responsabilidad penal a los adolescentes, teniendo presente que se define en la Convención como niño a todo aquel menor de 18 años y en el CNA son categorizados como adolescentes lo que tengan entre 13 y 18 años.

El cambio sustancial radica en trascender conceptualmente el paradigma de la situación irregular en el que se categorizaba al niño entre el abandono y la infracción, pasando a construir un sistema penal juvenil sobre el concepto de capacidad, responsabilidad y autonomía progresiva. Esta conceptualización es la que fundamenta la especificidad para el tratamiento y la definición de la medida socioeducativa, diferenciándose respecto al sistema penal adulto, reconociendo la pertinencia de que sean juzgados y sancionados bajo un sistema especial.

En el período de 2011 al 2013 se suscitaron reformas al CNA, en materia de penalidad juvenil, mediante las leyes 18.771, 18.777, 18.778 y 19.055; resulta oportuno en este sentido visualizar el contexto, el sentido y sus consecuencias inmediatas. En relación con el origen de estas modificaciones se hace referenciar la Comisión Especial Bicameral, conformada en 2010, para el tratamiento de la legislación referida a la seguridad pública, focalizado en la infracción adolescente. Esta comisión surge como respuesta a la presión pública, siendo el año 2009, precisamente, el año de mayor auge de visualización de la inseguridad como principal problema en la sociedad uruguaya (Redín, 2016). Esta comisión tuvo como producto final la redacción de un documento, el cual contenía una serie de recomendaciones que se vieron materializadas posteriormente en la modificación de la ley 17.823 expresada en tres leyes que se presentan a continuación:

a) Ley 18.778, se prevé mediante esta mantener los antecedentes de los menores de 18 años.

Se niega bajo esta ley la posibilidad de ser juzgado, por el sistema penal adulto, como primario si se comete un delito tipificado como doloso. Lo que implica un doble reproche, se le tipifica una conducta antijurídica, lo cual contradice de forma directa un principio protector del derecho penal, *non bis in idem*, en el cual se establece que no se puede juzgar a las personas dos veces por una misma conducta tipificada como delito (Código del Proceso Penal, Art. 3.º). También se puede ver claramente la ambigüedad con la que es manejado el concepto de culpabilidad, entendiendo que para que esta opere se requiere intención de la conducta y posibilidades que tiene la persona para actuar de otra manera. Este concepto entra en contradicción con lo propuesto en la doctrina de la protección integral, que concibe al adolescente como sujeto en proceso de formación, por lo cual la conducta debe comprenderse desde este proceso. Siguiendo esta línea de argumentación, resulta cuestionable hablar de culpabilidad, y mantener los antecedentes en los adolescentes sujetos al sistema penal

juvenil, para procesos judiciales del sistema penal adulto, sería asimilar cosas que por definición son distintas, desconociéndose de esta manera el criterio de especificidad que tiene por definición la justicia juvenil.

b) Ley 18.777 a través de la que se establece la penalización de la tentativa de hurto y pasa a ser prescindible el informe técnico para el dictado del fallo, sin perder su carácter preceptivo.

Al dejar de ser condición necesaria el informe técnico preceptivo para el dictado de la sentencia, se pierde la contemplación de aspectos sustanciales de acuerdo con la definición de la «culpabilidad» y con lo cual se evalúa la posibilidad del reproche, así como la dimensión de este, limita por tanto el acceso a medidas no privativas de libertad. Con respecto a la penalización de la tentativa se reitera el problema referido a la culpabilidad. Si ya es cuestionable la responsabilidad en la comisión de un delito, no sería posible hablar de intencionalidad cuando se supone que está conformándose la conducta en los adolescentes.

c) Ley 18.771, creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).

Este instituto fue creado en forma transitoria, como respuesta a la proclamada necesidad de los actores de autonomizar la administración de las medidas judiciales de los adolescentes, siendo el primer momento de alejamiento del INAU. En esta institucionalidad (SIRPA) se plantean programas con fines educativos y de inserción social mediante los cuales se pretende dar un sentido a la pena.

Posteriormente a estas modificaciones que significaron una inflación penal, en el año 2012 desde el Gabinete de Seguridad, integrado por los ministerios del Interior, de Defensa y de Desarrollo Social, se presenta la propuesta denominada «Estrategia por la vida y la convivencia», la cual retomaba iniciativas de reforma en lo referido a la infracción adolescente correspondiéndose con medidas de seguridad pública. Esto significó una nueva modificación a la ley 17.823, mediante la ley 19.055 en el año 2013.

d) Ley 19.055 establece que los adolescentes entre 15 y 18 años están sometidos a un régimen especial, en el cual se incorpora un mínimo de privación de libertad para las infracciones tipificadas como gravísimas. A la vez que encomendó al Poder Ejecutivo la formación de una Comisión Especial para la redacción de un Código de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley 19.055).

Esta ley ha sido cuestionada principalmente por atentar contra el principio de la excepcionalidad y la brevedad de la utilización de la privación de libertad como medida sancionatoria; en cuanto al CNA se agrega que lo previsto en tanto a la necesidad de la argumentación del juez cuando no acuda a una medida no privativa de libertad, queda sin efecto, la argumentación es la aplicación de una ley. En último lugar, queda sin efecto el eventual cese o sustitución de medida, en acuerdo con el cumplimiento del fin «socioeducativo» de la medida. Esto deja expuesto los fines no declarados de la pena. Si la medida es socioeducativa, debe procurarse la responsabilización, resocialización

y rehabilitación, pero si al mismo tiempo el adolescente debe permanecer privado de libertad hasta completar los 12 meses, solo queda el sentido «retribucionista», de aislamiento y «castigo».

La aprobación de esta ley coincide con el momento de discusión de la propuesta de reforma constitucional referida a la baja de la edad de imputabilidad, de 18 a 16 años, a plebiscitarse en el año 2014. La reforma y sus consecuencias de implementación conllevaba al desconocimiento de los principales instrumentos de derecho internacional (UNICEF, 2014: 9). Por otro lado, esta propuesta se sustentó en una supuesta elevada participación de los adolescentes en la comisión de delitos, hecho indemostrable, que se vio desmentido en todos los estudios estadísticos de rigor científico, pero que, por el contrario, los medios de comunicación, quienes sustituyen con gran efectividad al conocimiento científico, impusieron con fuerza de verdad la construcción de la representación social del adolescente como sujeto peligroso (Redín, 2016). Finalmente, en el plebiscito, 1.110.283 personas se pronunciaron a favor de la reforma constitucional, lo que representa un 47 % de los votos emitidos, sin alcanzar de esta forma la mayoría absoluta para su afirmación (Corte Electoral, Acta N.º 9414).

Contrariamente, el debate en torno a este tema acabó por reforzar la idea de la defensa social, con visiones reduccionistas de enfrentamiento entre protección de derechos de «delinquentes» versus protección de derechos de los «ciudadanos honestos». En este sentido, y observando los resultados del plebiscito, podemos afirmar que la necesidad de diferenciación otros-nosotros (Boivin, 1999), adquiere hoy una mayor presencia, lo que da lugar al cuestionamiento de la pertenencia a un Estado de derecho, esto es a la democracia.

## **2.2. Reformas de contrarreforma**

Estas reformas al CNA, así como las propuestas de baja de la edad de imputabilidad contradicen los principios rectores de la CDN, que fue ratificada por Uruguay. Se toma en este sentido la postura del profesor de Derecho Constitucional y ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Dr. Alberto Pérez Pérez, quien plantea que, cuando un ordenamiento jurídico ratifica un tratado o una convención que consagra normativa en materia de derechos humanos, estas tienen valor supralegal, por lo tanto, jerárquicamente están por encima de las leyes nacionales, asimiladas a una jerarquía constitucional. Esto es lo que se denomina derecho internacional de los derechos humanos, lo que nos habilita a afirmar que estas leyes al contradecir principios internacionales son sustancialmente leyes inconstitucionales (Pérez, 2017).

Las modificaciones realizadas al CNA deben ser analizadas en el entendido de que Uruguay es un Estado que adhiere a normativas y acuerdos internacionales como ser la CDN (1989), Reglas de Beijing (1985), Reglas de La Habana (1990) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), conforme ya lo han ob-

servado distintos organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH). En tal sentido, estas modificaciones, lejos de tomar al adolescente como sujeto de derecho que requiere ser tratado en forma especial respecto a los adultos frente al sistema penal, contribuyen a procesos de estigmatización y exclusión social. Al ser tomada la infracción adolescente como un problema de seguridad pública, refuerza la idea del adolescente como enemigo. Podemos visualizar claramente los efectos de este proceso de inflación penal que recae sobre el cuerpo de los adolescentes, en este proceso de fijación de la imagen del joven delincuente que ya no se encuentra a la «deriva», ya no puede oscilar entre la convencionalidad y el delito, sino que queda reducido al espacio de la infracción (Matza, 2014), y olvida sus trayectorias de abandono institucional y político.

La modificación en las medidas, la penalización sobre delitos nuevos y el establecer mínimos de un año para faltas gravísimas da la pauta de un fuerte retroceso en lo que refiere a un Estado de derecho con garantías para el goce de derechos de sus ciudadanos sin discriminación alguna. Nuestro sistema penal adolescente presenta de esta manera características retribucionistas más que restitutivas, mimetizándose con el sistema penal adulto, alejándose de lo que se propone como un sistema penal especial, como ya lo ha señalado Pérez Manrique (2013).

La acción de los actores legislativos se orienta hacia una respuesta punitiva a la infracción adolescente, centrada en el encierro, para más adolescentes y dentro de los límites durante la mayor cantidad de tiempo posible, entrando en cuestionamiento el principio de especificidad, excepcionalidad y brevedad, para dar lugar a lógicas de incapacitación del sujeto. Como contrapartida de estas normativas que se corresponden con la ya mencionada política de «intolerancia selectiva», se resignifican institucionalidades, materializado en las leyes destinadas a la resocialización y a la rehabilitación de los adolescentes seleccionados y captados por el sistema penal juvenil, contribuyéndose de esta manera a la concepción de la «pena útil». Este aspecto es claramente visible al momento de analizar específicamente las leyes aprobadas en 2011; las leyes 18.777 y 18.778 se presentan como una marcada impronta punitiva y la ley 18.771 de creación del SIRPA como justificación del encierro, que da sentido a la pena.

### Capítulo 3: Consideraciones finales

Realizado el análisis de las modificaciones efectuadas al CNA, se afirma que representan un claro proceso de inflación penal del Estado, en esta dinámica durante el período en consideración, de «gobierno a través del delito» como lo analiza Paternain (2014), se generan claros procesos de crisis democráticas, en un evidente deterioro de la construcción de ciudadanía de los sujetos cri-

minalizados. En este proceso de responsabilización de los individuos el Estado renuncia a sus responsabilidades en lo que refiere a garantizar los derechos de todos los ciudadanos, para reducir la ciudadanía bajo el supuesto de la defensa de los derechos de unos pocos justificados en la superioridad moral de unos sobre otros. De esta forma, los vulnerables al sistema penal, seleccionados a través de procesos de segregación y exclusión social, se vuelven detectables y disponibles para ser sujetos de castigo, siendo el encierro la respuesta idealizada para reafirmar el discurso de seguridad ciudadana. El encierro permite incapacitar al otro «diferente», «desviado» de la norma, de los «honestos» que mantienen incuestionado al *statu quo*. Se deposita así en el sistema judicial la responsabilidad de atender los problemas sociales a través de la ya mencionada transformación de la «cuestión social» en «cuestión criminal».

A través del análisis del contenido y contexto de aprobación de estas leyes visualizamos cómo el sistema político se mostró altamente vulnerable a la presión de la oposición y la opinión pública frente a hechos puntuales mediatizados, generando respuestas que, como la presentación del documento ya mencionado, Estrategia por la vida y la convivencia,<sup>1</sup> la intensificación del trabajo del Gabinete de Seguridad, dieron como resultado la implementación de medidas tendientes a la inflación penal (Paternain, 2014). Al ser estas modificaciones manifestaciones en distintos tiempos, en las que al decir de Morás (2012) se hace manifiesto el «auge discursivo sobre la indemostrable eventualidad de un auge delictivo», producido y reproducido por los medios de comunicación, los cuales, como plantea Van Swaaningen (2011), encontraron un mercado sólido en la venta del delito como noticia, sobre todo cuando los adolescentes pobres son los protagonistas. Existe en este sentido un deterioro democrático importante desde el año 2009, con ciudadanía postergadas y desconocidas por el Estado. Los debates político-partidarios en este período se vieron centrados en el problema de la seguridad ciudadana, orientada la mirada hacia los adolescentes en situación de pobreza. Segregados y excluidos fueron colocados, sin fundamentos empíricos, como los principales enemigos, responsables de todo malestar social, idea que se ancló con fuerza de verdad a tal punto que fue llevado a consulta plebiscitaria la baja de la edad de imputabilidad de 16 a 18 años. Es posible pensar que las modificaciones introducidas al CNA, mediante las tres leyes mencionadas anteriormente, en algún punto pudieron tener un efecto amortiguador (Paternain, 2014) frente a un mayor endurecimiento del sistema penal juvenil, como implica la baja de la edad de imputabilidad.

Con respecto a las preguntas que orientaron este trabajo, se concluye que Uruguay ratifica, pero no entiende, hace del sujeto de derecho un objeto de castigo, criminalizado y estigmatizado. En este proceso, que debería ser de transición y aplicación hacia el paradigma de la protección integral, se identifica una profundización

---

1. Documento «Estrategia por la vida y la convivencia», presentado por el Gabinete de Seguridad (2012). Disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf).

de la crisis de interpretación e implementación del paradigma que se postula, transitando un marcado retroceso doctrinario. Uruguay asiste hoy a una intervención penal en la que el juez continúa apareciendo como un aplicador de política social, asistencial; los adolescentes son cada vez más escindidos de su condición de sujetos de derecho, en la que el interés superior del niño se encuentra subsumido a los discursos y prácticas orientados por la perspectiva de la defensa social, con una sobreutilización de la privación de libertad como medida «socioeducativa». Uruguay se suma así a la tendencia de los países de la región en lo referido al movimiento de contrarreforma advertido por García Méndez (UNICEF, 2004).

Como ya señaló Morás (2012), no hay discursos que devuelvan una imagen futura del sujeto criminalizado, ya no se trata de posturas rehabilitadoras, sino que se transita por el camino de la reclusión. En Uruguay, parecen indiferenciadas las acciones de gobiernos de izquierda y de derecha para la definición de políticas de tratamiento de la infancia y la adolescencia, y particularmente respecto a los procesos de segregación, exclusión y estigmatización de la adolescencia. En tal sentido, partiendo de la identificación de este movimiento de contrarreforma, parece acertado preguntarnos sobre los efectos de ese fenómeno, concretamente surge como interrogante recurrente ¿cuál es el límite aceptable de criminalización y estigmatización de la adolescencia? ¿Quiénes asumirán la responsabilidad de la devaluación de la ciudadanía de los adolescentes criminalizados?

## Bibliografía

- APPIOLAZA, M. (2014). «A propósito del populismo penal, política y medios», *Espacio Abierto*, (20), 37-41.
- BARRÁN, J. P. (2009). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BELOFF, M. (2014). *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades*. Montevideo: Poder Judicial de Nuevo León.
- BERGER, P., y LUCKMANN, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BOIVIN, M., y otros (1999). *Constructores de otredad*. Buenos Aires: Eudeba.
- DAROQUI, A., LÓPEZ, A. y CIPRIANO GARCÍA, R. F. (2012). *Sujeto de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Santa Fe: Homo Sapiens.
- GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) (2013). *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- MATZA, D. (2014). *Delincuencia y deriva. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MORÁS, L. E. (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, 2.ª ed., Montevideo: FCS – SERPAJ.
- PATERNAIN, R. (2014). «Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)», *Contrapunto*, (4), 13-26.
- PÉREZ MANRIQUE, R. (2010). «Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, de Proyectos de Reforma Legislativa y el Estado de Derecho», *Espacio Abierto*, (13), 68-73.
- (2013). «Otra sobre la responsabilidad penal adolescente. De reformas legislativas y de rebaja de edad de imputabilidad penal», *Espacio Abierto*, (19), 47-58.
- PÉREZ PÉREZ, A. (2017). *Uruguay: una muralla impide la plena vigencia de los derechos humanos: nuestro país no acata los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Montevideo: CSIC, UDELAR.
- REDÍN, M. (2016). *La adolescencia en conflicto con la ley penal y su vínculo con la problemática de la inseguridad en el discurso de la prensa escrita uruguaya*. Monografía de Grado de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo.
- SOZZO, M. (2013). *Viajes culturales y cuestión criminal*. Caracas: Universidad Nacional Experimental de la Seguridad.
- UNICEF (1999). *Justicia y Derechos del Niño N.º 1*. Disponible en: <[https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_PEJusticiayderechos1.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf)>.
- (2004). *Justicia y Derechos del Niño N.º 6*. Disponible en: <[https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_PEJusticiayDerechos6.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayDerechos6.pdf)>.
- (2014). *Aportes para la cobertura periodística sobre la rebaja de la edad de imputabilidad*. Disponible en: <<https://www.unicef.org/uruguay/spanish/unicef-edad-imputabilidad.pdf>>.
- VERNAZZA, L. (2013). «Adolescencia y castigo: seis contra argumentos al aumento del castigo», *Espacio Abierto*, (19), 59-67.

- VAN SWAANINGEN, R. (2011). *Perspectiva europea para una criminología crítica*. Buenos Aires: B de F.
- VIÑAR, M. (2013). *Mundos adolescentes y vértigo civilizatorio*. Montevideo: Trilce.
- WACQUANT, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*, 1.ª ed., 2.ª reimp., traducción Horacio Pons, Buenos Aires: Manantial.
- (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo XXI.

## Fuentes documentales

- Corte Electoral (2014). Acta N.º 9414. Plebiscito referido a la baja de edad de imputabilidad. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA-9414PLEBISCITO.pdf>.
- INDDHH (2013). Declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el marco de la celebración del Día Internacional de los Derechos del Niño. Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/11/Declaraci%C3%B3n-INDDHH-D%C3%ADa-Intal.-de-los-Derechos-del-Ni%C3%B1o.pdf>.
- (2017a). INISA y CND trabajan nuevo modelo de privación de libertad adolescente. Disponible en: <http://inisa.gub.uy/2017/01/04/inisa-cnd-trabajan-nuevo-modelo-privacion-libertad-adolescente/>.
- (2017b). Docentes de la selección uruguaya de Rugby trabajan con adolescentes de INISA. Disponible en: <http://inisa.gub.uy/?s=rugby>.
- (2017c). Enseña Uruguay refuerza el programa educativo de INISA. Disponible en: <http://inisa.gub.uy/2017/03/09/ensena-uruguay-refuerza-el-programa-educativo-de-inisa/>.
- Ley N.º 9.342, del 6 de abril de 1934. Código del Niño.
- Ley N.º 15.032, del 7 de julio de 1980. Código del Proceso Penal.
- Ley N.º 16.137, del 28 de setiembre de 1990. Convención sobre los Derechos del Niño.
- Ley N.º 17.823, del 7 de setiembre de 2004. Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley N.º 18.771, del 1 de julio de 2011. Creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 25 de julio de 2011.
- Ley N.º 18.777, del 15 de julio de 2011. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Infracciones a la ley penal. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 11 de agosto de 2011.
- Ley N.º 18.778, del 15 de julio de 2011. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 11 de agosto de 2011.
- Ley N.º 19.055, del 4 de enero de 2013. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Menores infractores. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 22 de enero de 2013.

## Recursos electrónicos

- Corte Electoral, [www.corte-electoral.gub.uy](http://www.corte-electoral.gub.uy).
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, [www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy).
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

**Lorena Vizcaíno Fernández**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación,  
Universidad de la República. Integrante del  
equipo de trabajo sobre Sistema Penal Juvenil  
de la Casa Bertolt Brecht

# Efectos normativos y discursivos del neopunitivismo juvenil en Uruguay

---

## Resumen

El presente trabajo pretende dar cuenta del contexto y desarrollo de los discursos y acciones que conformaron el período de auge del neopunitivismo juvenil en el Uruguay enmarcado entre los años 2010 y 2014. El presente análisis se subdivide en dos dimensiones principales, por un lado en el recorrido de los antecedentes sociojurídicos de las reformas legislativas sufridas por el Código de la Niñez y la Adolescencia en esa etapa, haciendo énfasis en el contexto sociopolítico de su promulgación y en las consecuencias que estas traen para el sistema penal juvenil actual.

Luego, en una segunda instancia se analizan los discursos sociales y políticos que conforman la construcción de esa otredad que representan los «enemigos de la seguridad y el bienestar común» y que derivan en diversas estrategias políticas e institucionales alineadas a un discurso basado en el populismo penal.

*Palabras clave:* adolescencia, normativa, neopunitivismo, discursos.

## Introducción

El marco regulatorio que sostiene la elaboración y posterior aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), en Uruguay, tiene su pilar fundamental en la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada por unanimidad por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 1989 y ratificada por Uruguay en 1990.

La aprobación de la Convención fue a nivel internacional la manifestación más significativa del movimiento de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes del siglo XX, ya que implicó un cambio rotundo en el relacionamiento de la infancia con el sistema de justicia al establecer un cambio de paradigma en cuanto a la concepción jurídica.

En este pasaje, quedaba atrás el paradigma hegemónico en América Latina (vigente desde al menos siete décadas) que Emilio García Méndez llama «doctrina de la situación irregular» y su visión tutelar, en el cual según el autor «la indistinción entre menores abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico» (García Méndez, 2017: 95).

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) elabora entonces un nuevo paradigma normativo para los derechos de la infancia y la adolescencia basado en la protección integral, que deja atrás la concepción de objeto tutelado a sujeto de derecho.

En el marco de esta nueva lógica de relacionamiento entre la infancia y el sistema de justicia se genera una noción de «responsabilidad especial» mediante la cual se subdivide a los menores de edad en infancia y adolescencia. De esta noción se desprende la necesidad de que los Estados que ratifiquen la CDN se comprometan a adaptar su normativa a fin de generar una serie de garantías en lo que a delito juvenil refiere (Vernazza, 2017: 36).

En los años posteriores a la aprobación de la CDN, diferentes países se abocaron a un proceso de reformas legislativas con el fin de crear esos nuevos sistemas de justicia especializados que regulen y den respuesta a la situación de los y las adolescentes que cometieron infracciones a la ley penal, considerados como sujetos de derecho.

A Uruguay le tomó 14 años generar el consenso político necesario para aplicar un conjunto de normas que cumplan con ese requisito e intenten contemplar los principios básicos postulados por la CDN en materia de infracción adolescente. Desde el 7 de setiembre del año 2004 el CNA entra en vigencia consagrado por la ley 17.823. Este conjunto de normas se caracteriza por ser producto de un largo proceso de cambio jurídico de modelo tutelar a paradigma de derechos gestado en la apertura democrática y caracterizado por la amplia participación de organizaciones sociales e instituciones públicas (Uriarte y Zubillaga, 2017: 270-271).

## 1. La aplicación y el temprano desmembramiento del CNA

El CNA y su doctrina de la protección integral definen su aplicación a «todos los seres humanos menores de 18 años de edad» y establece divisiones claras entre infancia y adolescencia: «se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad».<sup>1</sup>

Esta discriminación etaria le es funcional para establecer un período cronológico a fin de aplicar el sistema de justicia penal en menores de edad, tal como lo sugiere la CDN en su artículo 40 inciso 3.a. En ese sentido, el CNA determina que son los 13 años la edad mínima para responsabilizar penalmente a un menor de edad.

En el período vital comprendido entre los 13 y los 17 años es que se enmarca nuestro derecho penal juvenil, ese sistema basado en la ya mencionada «responsabilización especial» que pretende programarse en función de las particularidades y características propias de todos los sujetos comprendidos entre ese lapso de edad.

Tanto el naciente derecho penal juvenil como toda la normativa vigente en materia de infancia y adolescencia se rigen por el principio rector del «interés superior del niño y adolescente» estableciendo que toda interpretación de la normativa debe reconocer y respetar los derechos de niños, niñas y adolescentes en su calidad de persona humana.<sup>2</sup> En este sentido Miguel Cillero plantea que «en aplicación de este principio la protección de los derechos del niño prima por sobre cualquier consideración cultural que pueda afectarlos, así como sobre cualquier otro cálculo de beneficio colectivo» (Cillero, 1999: 49).

En su análisis sobre el proceso del sistema penal juvenil desde la aplicación del CNA a la fecha, Carina Gómez Heguy (2017) plantea que si bien la doctrina de protección integral se cristalizó con el CNA en los ámbitos académicos, jurídicos y normativos, «no tanto en las prácticas institucionales y mucho menos se han instaurado culturalmente en la sociedad civil». Según la autora, los marcos jurídicos que sostienen este régimen penal especial y sus objetivos educativos y garantistas son de difícil comprensión y transmisión en escenarios donde el ambiente social se construye con base en la exposición y mediatización constante de situaciones de adolescentes en conflicto con la ley, y alerta que alimentar al imaginario social desde esa percepción permite que surjan *a posteriori* transformaciones legislativas incompatibles con el marco jurídico internacional que dio origen al CNA.

Esa coyuntura social que describe Gómez Heguy es la que da origen a las primeras reformas legislativas sufridas por el CNA entre los años 2011 y 2013, en el marco de un período sociopolítico de lo que Luis Pedernera denomina «neopunitivismo juvenil» (Pedernera, 2012). La etapa de auge del neopunitivismo juvenil es delimitada por Carlos Uriarte y Daniel Zubillaga entre los años

1. Art. 1.º del CNA (Ámbito de aplicación).

2. Art. 6.º del CNA (Criterio específico de interpretación e integración: el interés superior del niño y adolescente).

2010 y 2014, y en la que se destaca un «endurecimiento notorio e irracional en la intervención punitiva sobre adolescentes, a través de diversas vías: penales, procesales y ejecutivas» (Uriarte y Zubillaga, 2017: 274).

El trabajo de los autores se centra en los diferentes productos jurídicos que dejó esta etapa neopunitivista que inicia en 2010 con la creación por parte del Poder Legislativo de la «Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial a la de los adolescentes en conflicto con la ley penal», pasando por la aprobación de las leyes 18.777, 18.778 y 19.055, la elaboración del Código de Responsabilidad Infraccional Adolescente (CRIA), de 2013 y finalizando en 2014 con el desarrollo del plebiscito para bajar la edad de imputabilidad.

Dados los límites de extensión del presente trabajo, no es la intención ahondar en detalles sobre el contenido específico de cada uno de los productos jurídicos del período neopunitivista, sin embargo, referiremos a su contexto sociopolítico y a sus efectos, que significaron un enorme retroceso en materia de derechos de infancia y adolescencia al ser las leyes 18.777, 18.778 (de 2011) y 19.055 (de 2013) las más significativas en el desmantelamiento del CNA a menos de diez años de su entrada en vigencia.

En su conjunto, estas leyes atentan directamente contra los tres principios fundamentales establecidos por la Convención para la aplicación de la privación de libertad en adolescentes en sus artículos 12, 37 y 40: excepcionalidad, proporcionalidad y mínima duración.

El punto de partida de este desmantelamiento normativo tiene lugar en 2010 cuando la Asamblea General crea la «Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial a la de los adolescentes en conflicto con la ley penal», una comisión bicameral cuyo objetivo era elaborar una serie de sugerencias legislativas para enfrentar los problemas de seguridad pública del país. En 2011 dicha comisión presenta su informe final y recomienda al Parlamento tres acciones legislativas principales en materia de penalidad adolescente:

- 1) La penalización de la tentativa de hurto (cristalizado en la ley 18.777).
- 2) Mantener los antecedentes de los menores de 18 años (recomendación que deriva en la ley 18.778).
- 3) La creación de un sistema de responsabilidad penal adolescente por fuera de la órbita del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (materializado en la ley 18.771, también de 2011, ley que crea el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente [SIRPA]).

Para Lucía Vernazza (2017) este conjunto de recomendaciones devenidas en leyes conforman la respuesta del gobierno ante las propuestas expresa-

das por la Comisión Nacional por la Seguridad para Vivir en Paz,<sup>3</sup> ya que todas las modificaciones materializadas en estas leyes están incluidas en las propuestas que la comisión proponía plebiscitar.

Otro momento a destacar, se da un año después, en 2012, y enmarca el proceso de aprobación de la ley 19.055, que es, de todas las normativas neopunitivistas ya promulgadas en el período, la que más contribuye al desmembramiento del ya maltrecho CNA y a la pérdida de garantías para los y las adolescentes en situación de infracción penal.

El proceso de creación y posterior aprobación de la ley 19.055 surge a mediados de 2012, cuando la Presidencia de la República impulsa la creación de un gabinete de seguridad integrado por los ministros del Interior, Defensa y Desarrollo Social, cuyo objetivo fue elaborar una serie de medidas en la materia las cuales se incluirían en la llamada «Estrategia por la vida y la convivencia».

En el documento final elaborado por el gabinete<sup>4</sup> se recomienda una «adecuación normativa para fortalecer la convivencia», y a continuación desarrolla una serie de medidas específicas a abordar mediante proyectos de ley, dentro de las cuales se destaca la que refiere a las «modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores».

De esta serie de medidas es que nace la discusión parlamentaria en torno a un proyecto de ley que modifica los artículos 72 y 76 del CNA, estableciendo un régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años en casos de delitos «gravísimos».<sup>5</sup>

Como consecuencia de todo lo anterior, en enero de 2013 entra en vigencia la ley N.º 19.055, la cual representa la consagración explícita y contundente del neopunitivismo, a la vez que contradice los principios fundamentales expresados en la CDN y limita las garantías que esta establece para la privación de libertad en adolescentes.

Es así que, mientras la ley 19.055 continúe vigente, Uruguay incumplirá con un principio clave en el sistema penal juvenil: el de excepcionalidad de la medida de privación de libertad. Ese no cumplimiento, no solamente implica el enorme retroceso en materia de protección integral ya mencionado, sino que aleja notoriamente al CNA de la CDN. En otras palabras, con esta ley, el Estado uruguayo está violando los compromisos asumidos internacionalmente (Díaz y Fernández, 2017).

3. Campaña liderada por el Partido Nacional y el Partido Colorado que, en 2011, recolecta firmas con el fin de plebiscitar la rebaja de edad de imputabilidad, separar la administración de las sanciones penales a adolescentes del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y mantener los antecedentes penales de los menores de 18 años de edad.

4. *Estrategia por la vida y la convivencia* (2012). Uruguay: Presidencia de la República. Disponible en: <[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)>.

5. La ley 19.055 define como «infracciones gravísimas a la ley penal» a: el homicidio intencional con agravantes especiales, las lesiones gravísimas, la violación, la rapiña, la privación de libertad agravada, el secuestro, la extorsión, el tráfico de estupefacientes y cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.

## 2. Postulados que alimentaron (y alimentan) al neopunitivismo juvenil en Uruguay

Analizar el período en cuestión, su atmósfera social embanderada en el «reclamo de más seguridad» y la respuesta que los representantes en el Gobierno le dan sancionando tres reformas legislativas (que o aumentaron el encierro y el castigo o disminuyeron las garantías en el proceso penal en adolescentes) nos lleva a preguntarnos cómo es que se van construyendo los discursos y/o manifestaciones en torno al reclamo por la seguridad y qué factores se desprenden de ellos para enfrentar esta problemática mediante estrategias de aumento punitivo.

Estos cuestionamientos, también se los hizo David Garland (2005) cuando se preguntaba «¿por qué los gobiernos recurren tan rápidamente a las soluciones penales para lidiar con la conducta de las poblaciones marginales en lugar de intentar enfrentar las causas sociales y económicas de su marginalización?».

Para Garland, el motivo es simple y responde a la inmediatez que brindan las soluciones penales y a su fácil implementación por tener muy pocos opositores políticos, costos relativamente bajos, y alinearse con las ideas de sentido común acerca de las causas del desorden social y la adecuada atribución de las culpas. Pero, sobre todo, porque permiten que los controles y las condenas sociales se concentren en algunos sectores marginados —en nuestro caso, serían las y los adolescentes pobres— dejando libres de regulación a los comportamientos de los mercados, de las corporaciones y de las clases sociales dominantes.

La respuesta planteada, y su resonancia con la realidad penal uruguaya en este contexto neopunitivista, nos traslada a uno de los postulados de la criminología crítica: las leyes penales son las que crean los delitos y los caracterizan.

La caracterización de estos delitos creados a partir de leyes permite que determinadas conductas sean consideradas punibles mediante un proceso de criminalización. Como el ser humano no posee naturalmente conductas criminales, sino que las construye mediante complejos procesos multidimensionales, son los sistemas políticos de cada Estado los que disponen qué mecanismos accionan frente a estas conductas.

Estos procesos de selectividad penal son explícitamente reflejados en la matriz jurídica producto del período de auge del neopunitivismo juvenil, tal es así que sus resultados determinan un aumento en los castigos directos a una parte muy específica de la población: los y las adolescentes pobres.

Pero entonces, ¿cómo se construyó en nuestro país este «enemigo» causante de todos nuestros males? El camino que tomaremos es el que plantea Esteban Rodríguez Alzueta (2016) para negar la existencia de los «pibes chorros»: el miedo. Para él, los «pibes chorros» o adolescentes en situación de conflicto con la ley, no existen, sino que son «una proyección de nuestros fantasmas», una «figura arquetípica modelada en base al miedo: *dime cuáles son tus temores y te diré quién es tu enemigo*» (Rodríguez Alzueta, 2016: 21).

Conviene explicitar —al igual que lo hace el autor— que con esta afirmación no se pretende negar la existencia de jóvenes que cometen delitos, sino de complejizar los procesos de los que derivan las transgresiones que cometen.

Para pensar alternativas posibles que puedan confrontar a las salidas punitivistas es fundamental complejizar las causas que gestan esta problemática atravesada por múltiples factores. Esa complejización se da desde diferentes aristas y es la que permite los intentos de construir nuevos caminos que confronten a las «soluciones penales» que cuestiona Garland, en las que la causa de la conflictividad social apunta siempre hacia el eslabón más débil.

En ese sentido, es inevitable preguntarse qué procesos de conflictividad social se activan para que esos eslabones más débiles se conviertan en los *enemigos públicos* de la seguridad. Uno de los posibles caminos se da mediante profundos —y no siempre explícitos— procesos de estigmatización social en los que sistemáticamente se señala a un otro (en este caso al «delincuente adolescente») y se lo hace depositario de un conjunto de prejuicios. Esta dinámica la describe Howard Becker cuando dice que:

[...] tratar a un individuo como si fuese un desviado, y no una persona con una desviación específica, tiene el efecto de producir una profecía autocumplida. Pone en marcha una serie de mecanismos que conspiran para dar forma a la persona a imagen y semejanza de lo que los demás ven en ella [...] (Becker, 2009: 53).

Volvemos a Rodríguez Alzuetta para afirmar que entonces el miedo es el caldo de cultivo de estos procesos de estigmatización social que producen al *monstruo del delincuente adolescente*. Un miedo que se proyecta sobre esos «otros peligrosos» alimentando al *olfato social*, que no es otra cosa que un conjunto de procesos de estigmatización y resentimiento social que generan en estos jóvenes una triple estigmatización: primero por los vecinos y los medios masivos, luego por la policía y, finalmente, por los sistemas judiciales. Estos procesos solapados son los que fabrican exitosamente a los *monstruos* (Rodríguez, 2016: 25-26).

Un ejemplo claro de cómo se trabaja en la fabricación del *monstruo* uruguayo se da en el año 2009, cuando durante la campaña electoral se introduce (por primera vez luego de la recuperación democrática) a la seguridad ciudadana como tema central en el debate político-partidario, poniéndose en disputa primero, propuestas que giraban principalmente en torno al control y represión del delito, y, en segundo lugar, al desarrollo de estrategias orientadas a la prevención (Paternain, 2013).

En ese marco de intensidad política, tienen lugar diferentes discursos signados por un resentido «nosotros» versus «ellos», producto de una atmósfera de temor social exaltada por sobreexposición mediática de una cultura del miedo. Es allí que se empieza a plantear públicamente la ecuación «inseguridad = rapiña adolescente».

Detengámonos un poco en las posibles causas que producen esa ecuación.

Para Rodríguez Alzueta esa afirmación no sería certera en cuanto a datos de la realidad, pero se explica en el entendido de que este tipo de delito, considerado «predatorio o callejero», es la cara más vulnerable de otros fenómenos criminales de mayor relevancia que se mantienen invisibles cuando las conflictividades sociales se miran «a través del eslabón más débil», pero que en ningún caso constituye una verdadera «fatalidad social».

Si miramos el caso uruguayo a través de lo que arrojan los datos oficiales sobre delitos cometidos por adolescentes en los últimos 12 años, la afirmación de Rodríguez Alzueta no es para nada errada. Según el Poder Judicial, desde la aplicación del CNA en 2004 hasta 2016, los «asuntos penales iniciados» a adolescentes no superaron nunca el 8 % del total de asuntos penales iniciados en un año (Vernazza, 2017: 49).

Si esas cifras han sido constantes desde la entrada en vigencia del CNA hasta hoy, ¿qué justifica entonces el estado de alarma social que produjo la oleada punitivista contra los y las adolescentes? Entre otras cosas, se puede decir que fue producto de una arenga política, mediática y social basada en el «populismo penal».

El concepto «populismo penal» es definido por Lucía Dammert y Felipe Salazar como «la expresión política y social del énfasis en el control y la sanción penitenciaria de quienes infringen la ley» (Dammert y Salazar, 2009: 9).

Esta definición, ilustra el sentido en el que se ha consolidado lo que Rafael Paternain (2013) denomina «hegemonía conservadora en el ámbito de la seguridad». Este proceso ocurre además en un escenario social regional en el que el populismo penal se torna una alternativa política efectista a la hora de tratar la problemática del delito juvenil.

La consolidación de esta hegemonía conservadora se construye desde una visión que prioriza el «combate material del delito» (en especial al delito contra la propiedad) alineando «las visiones institucionales más relevantes» (que incluyen entre otros a actores políticos, organismos estatales y medios de comunicación) con las «representaciones colectivas predominantes». Esta alineación produce respuestas públicas comunes subordinadas al «sentimiento de inseguridad» (Ibíd.: 126).

Una de las principales observaciones que se desprenden de esta visión conservadora tan cercana al populismo penal es que no solo desconoce la complejidad de los fenómenos sociales de los que deriva el delito juvenil, sino también las debilidades de las instituciones encargadas de la ejecución de las acciones penales. Dinámica que afecta de manera irremediable la capacidad de respuesta que pueda dar el Estado.

El círculo vicioso entre la crisis institucional del sistema penal juvenil, el debate sociopolítico y la respuesta punitivista no nace en el período 2010-2014, sino que tiene características de reiteración sistemática en determinados momentos históricos de nuestro país.

Sandra Leopold y Carolina González (2013) observan al sistema penal juvenil actual desde la mirada de actores y expertos sobre las crisis y reformas de este. En ese estudio, las autoras refieren al análisis que realiza Luis Eduardo Morás en su libro *Los hijos del Estado*, de 1992 (reeditado en 2012) sobre cómo los debates parlamentarios que se retoman cada vez que la crisis del sistema adquiere alguna arista de visibilidad pública, conducen a que «una y otra vez» se retome la propuesta de disminución de la edad de imputabilidad penal como mecanismo para resolver el problema de la infracción adolescente.

Para Leopold y González «este debate sintomático da cuenta de la crisis permanente del sistema que sobrevive a sí mismo cambiando de nombre, o de institucionalidad, sin responder a la pregunta que da origen a su ineficiencia para gestionar con acierto el problema al que busca dar respuesta». Esta situación de permanente crisis institucional está caracterizada «por el sistemático fracaso en el cumplimiento de sus funciones custodiales y reeducativas».

La constante sensación interna de caos cobra notoriedad cada vez que se expone ante la opinión pública la fragilidad institucional del sistema, sobre todo en lo que respecta a que, pese a sus constantes cambios tanto de nombre como de autoridades,<sup>6</sup> no se generan modificaciones significativas en la gestión.

En este estudio también se refleja a una institución que se percibe a sí misma como ineficaz y viciada de irregularidades, marcada por severas y constantes dificultades estructurales que le impiden accionar de manera coherente, y siguiendo una planificación previa al tiempo que «parecerían desconocerse todos los parámetros normativos de respeto a los derechos humanos de los menores de edad privados de libertad» (Leopold y González, 2013: 57-58).

En el contexto sociopolítico e histórico que se viene analizando, esta crisis del sistema de ejecución penal en adolescentes lejos está de ser un hecho puntual y una responsabilidad total de quienes la integran o la han integrado. Es una cuestión más compleja, profunda y general que responde a la ausencia de un debate serio sobre la infracción adolescente.

Intentar superar la crisis institucional del sistema implica entonces la necesidad de generar conocimientos que permitan desarrollar ese debate que trascienda los hechos puntuales para permitirse atravesar tanto las esferas político parlamentarias y de los medios de comunicación como los espacios más privados de discusión social.

6. Desde 2005 a la fecha la institución encargada de la ejecución de medidas penales para adolescentes tuvo cuatro nombres diferentes y pasaron por su conducción seis autoridades.

## Consideraciones finales

El tiempo de auge neopunitivista dejó una carga normativa —producto de acuerdos políticos inéditos entre Gobierno y oposición— que enfrenta al delito juvenil con más encierro y con notorias pérdidas de garantías que exponen a los y las adolescentes a un sistema penal basado en la administración de castigo y sufrimiento, tal como lo hace sistemáticamente en el sistema penal adulto. Las otrora «medidas socioeducativas» se reducen a la gestión de espacios físicos del control y castigo.

Garland, habla de una era global en la que el encarcelamiento ha sido «resucitado y reinventado» para servir a las nuevas dinámicas de las sociedades neoliberales que requieren de formas civilizadas y constitucionales para poder apartar a aquellos sectores sociales considerados problemáticos. Para él, esta prisión reinventada no es más que la solución penal frente al nuevo problema de la exclusión social y económica.

El trabajo ideológico que se hace a través de la cárcel (sobre todo de la de adolescentes) es, en palabras de Angela Davis ([2003] 2017), «eximirnos de la responsabilidad de comprometernos seriamente con los problemas de nuestra sociedad, especialmente aquellos producidos por el racismo y, cada vez más, por el capitalismo global» (Davis, 2017: 18).

Al traer al caso del sistema penal juvenil uruguayo parte del análisis que hace Davis sobre las causas de la expansión desmedida de las cárceles en Estados Unidos, podemos concluir que en la última década hemos sido testigos de la profundización de una tendencia que transforma la privación de libertad en adolescentes en un factor clave de sentido común al cual no le cuestionamos su existencia. Atravesamos a nivel mundial —en consonancia con el planteo de Garland— una etapa en la cual la cárcel se ha instalado tanto en los distintos imaginarios sociales que es muy difícil (o incluso imposible) imaginar nuestras vidas sin ellas.

Estamos en un momento histórico de Latinoamérica en el que es moneda corriente que los adolescentes seleccionados por el sistema penal vivan constantes violencias y vulneraciones de sus derechos. Si queremos contrarrestar eso, es necesario que como parte de la sociedad civil nos transformemos en esos «imperialistas morales» que plantea Nils Christie (2001).

Cuatro años después de un período de gran debate público en torno al delito juvenil, aún se hace necesario estar atentos a los discursos que dan los diferentes actores políticos e institucionales para poder pensarlos y debatirlos en diferentes ámbitos. Es importante ese ejercicio, sobre todo en estos tiempos en los que se instrumentan definiciones en la temática de manera no tan pública mientras que el discurso de la seguridad comienza a trasladarse sigilosamente hacia otros sectores de las políticas públicas y de la vida social.

Hacer frente a esta realidad implica abrirnos a debatir lo establecido, solo así tendremos la posibilidad de pensar y desarrollar opciones a los castigos, y

no castigos opcionales. En otras palabras, se trata de que desde diferentes trincheras organizadas luchemos por la protección de los derechos humanos desde una premisa básica: disminuir el dolor infringido por el ser humano.

## Bibliografía

- BECKER, H. (2009). *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CHRISTIE, N. (2001). *Los límites del dolor*. México: FCE.
- CILLERO, M. (1999). «El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño», en *Justicia y derechos del Niño*, (1), 45-62. Santiago de Chile: UNICEF.
- DAMMERT, L., y SALAZAR, F. (2009). *¿Duros con el Delito? Populismo e Inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO. Disponible en: <[https://www.researchgate.net/profile/Lucia\\_Dammert/publication/320161759\\_Duros\\_con\\_el\\_delito\\_Populismo\\_e\\_Inseguridad\\_en\\_America\\_Latina/links/59d180174585150177f3d42e/Duros-con-el-delito-Populismo-e-Inseguridad-en-America-Latina.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lucia_Dammert/publication/320161759_Duros_con_el_delito_Populismo_e_Inseguridad_en_America_Latina/links/59d180174585150177f3d42e/Duros-con-el-delito-Populismo-e-Inseguridad-en-America-Latina.pdf)>.
- DAVIS, A. ([2003] 2017). *¿Son obsoletas las prisiones?*, traducción G. Adelstein, Buenos Aires: Bocavulvaria.
- DÍAZ, D., y FERNÁNDEZ, M. (2017). «Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (2017). *Infancia: ¿para dónde van sus derechos?*, 1.ª ed. ampliada, Buenos Aires: Didot.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GÓMEZ HEGUY, C. (2017). «Derecho y Justicia en el Sistema Penal Juvenil a 13 años del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- LEOPOLD, S., y GONZÁLEZ, C. (2013). «De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde la perspectiva de sus actores y expertos», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- MORÁS, L. E. (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, 2.ª ed., Montevideo: SERPAJ.
- PATERNAIN, R. (2013). «Los laberintos de la responsabilidad», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- PEDERNERA, L. (2012). «Regresando de su letargo: el neopunitivismo tutelar reafirma al enemigo», *Revista de Derecho Penal*, (20), 347-358.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2012). *Estrategia por la vida y la convivencia*. Disponible en: <[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)>.
- RODRÍGUEZ ALZUETA, E. (2016). «El blanco es el negro, la construcción del olfato social», en

RODRÍGUEZ, E. (comp.) *Hacer Bardo. Provocaciones, resistencias y derivas de jóvenes urbanos*. La Plata: Malisia.

URIARTE, C., y ZUBILLAGA, D. (2017). «Neopunitivismo penal juvenil en el Uruguay», en PEREIRA DE ANDRADE, A., AMARAL, B. (comp.) *Justiça Juvenil. Paradigmas e experiências comparadas*. San Pablo: Marcial Pons.

VERNAZZA, L. (2016). «Populismo punitivo en Uruguay: discurso y políticas de los gobiernos de izquierda. 2005-2014», en *Derechos Humanos en el Uruguay*. Informe 2016. Montevideo: SERPAJ.

— (2017). «La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.

**Rosana Abella Delgado**

Licenciada en Trabajo Social, Facultad de  
Ciencias Sociales, Universidad de la República.  
Coordinadora de Proyectos de la Casa  
Bertolt Brecht.

# La tríada legislativa: un aumento del punitivismo penal

---

## Resumen

El trabajo presenta un breve mapa conceptual que sustenta el análisis del retroceso legislativo ocurrido en Uruguay entre los años 2011 y 2013. Asimismo, delimita el contexto sociopolítico en el que se desarrolló y las consecuencias jurídicas en la vida de los adolescentes que son captados por el sistema penal juvenil. En el transcurso de este, se analiza el debate parlamentario y se concluye que existe una hegemonía conservadora.

*Palabras clave:* legislación, adolescentes, hegemonía conservadora.

La justicia de las clases burguesas fue nuevamente como una red que permitió escapar a los tiburones voraces, atrapando únicamente a las pequeñas sardinas.

Rosa Luxemburgo, 1918

## Introducción

En el año 2012 el Parlamento nacional aprobó las leyes N.º 18.777 y N.º 18.778, y en enero de 2013 la ley N.º 19.055; a lo largo del trabajo se denominará al conjunto de estas como tríada legislativa. Estas leyes implicaron, al decir de los organismos internacionales, nacionales, academia y organizaciones de defensa de los derechos humanos de la sociedad civil, un innegable retroceso respecto a la situación de los<sup>1</sup> jóvenes en conflicto con la ley penal. Este avasallamiento de los derechos humanos de los adolescentes con posibilidades de ser captados por los sistemas policiales y judiciales se manifiesta claramente en la distancia existente entre lo preceptuado en la tríada legislativa y la normativa internacional: a) Convención Internacional de los Derechos del Niño (ratificada por Uruguay en el año 1990), b) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing, 1985), c) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990), d) Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio, 1990), y e) Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad, 1990) (Beloff, 2015: 77).

Estos tratados internacionales tienen su correlato en la normativa nacional con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que entró en vigencia en el año 2004.

Por lo planteado anteriormente es que se comparte que «desde la perspectiva legal, el tema está fuera de discusión: los Estados firmaron un tratado que establece el uso excepcional de la privación de libertad con adolescentes» (Beloff, 2015: 77).

En la tríada legislativa se incluyen modificaciones al CNA que a pesar de las críticas, a 13 años de su puesta en vigencia, se puede considerar como un instrumento garantista de los derechos humanos. A su vez, el contexto en que se aprueban estas leyes cobra una importancia significativa, ya que ocurre durante las campañas a favor y en contra de la baja de la edad de imputabilidad penal.<sup>2</sup> Es precisamente en este período cuando los dirigentes de los partidos fueron tomando decisiones sobre el lugar a ocupar en la arena política.

1. El texto se escribe en masculino a fin de facilitar su lectura. Este hecho no debe ser interpretado como desconocimiento o negación por parte de quien escribe de la diferenciación de género que existe en nuestra sociedad.

2. Se hace referencia a las campañas Para Vivir en Paz y No a la Baja que se desarrollaron en Uruguay entre 2011 y 2014. La disputa se centró en una propuesta de reforma constitucional que tuvo como idea fuerza bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años.

En este sentido, no deja de ser un hecho a considerar que más de un partido político defendió y argumentó sobre la importancia de no bajar la edad de imputabilidad penal, al mismo tiempo que, integrantes de esos mismos partidos, votaron en el Parlamento leyes que lesionan fuertemente los derechos humanos de los adolescentes.

Esta incongruencia debe tener diversas explicaciones que no se pretenden analizar, pero no se la puede dejar de evidenciar si se intenta profundizar en las políticas de Uruguay respecto al sistema penal juvenil. La explicación más plausible sobre esta incongruencia puede observarse en que la distancia se da solo a nivel discursivo y no a nivel de las acciones. Esta hipótesis podría verse avalada por la paridad del resultado del plebiscito,<sup>3</sup> ya que los parlamentarios son elegidos por los ciudadanos uruguayos y en el sentido más republicano, se convierten en sus representantes.

Es posible también que la mayoría de la dirigencia política comparta algunos de los cometidos de la prisión, entre ellos: a) el control de la criminalidad (reformular a los delincuentes y reducir la tasa de criminalidad); b) ser un efectivo medio de incapacitación (ya que se los excluye por largos períodos de tiempo); y c) imponer condiciones de privación y sufrimiento a quienes son recluidos en ella (Garland, 2007: 196-197).

La consolidación de la «hegemonía conservadora» también puede ser otra variable explicativa: «El consenso conservador en el Uruguay actual se asienta en la representación de centralidad de los adolescentes como protagonistas de violencia y criminalidad en el país. Aunque esta representación no tenga sustento en los pocos y precarios datos secundarios que se disponen, la referencia discursiva ha adquirido autonomía propia y configura de por sí una poderosa realidad» (Paternain, 2013: 131).

## 1. Consideraciones generales

La amplitud temática propuesta obliga a la toma de decisiones sobre los aspectos de la realidad que se pretende reflexionar, sabiendo —desde el inicio— que quedarán fuera la mayoría de las variables.

Por tal motivo se entiende pertinente dejar explicitado una serie de consideraciones que la autora comparte y que afectan a la temática en su conjunto apelando a los aportes de diversos especialistas.

1) «El delito es, ante todo, una definición legal, con lo cual descartamos la posibilidad, no solo la idea de delito natural, sino que también descartamos la posibilidad de que el delito tenga una ontología propia» (Uriarte, 1999: 54-89).

2) Existen diversas teorías preventivas de la pena. Baratta describe teorías de prevención general y de prevención especial. En «las primeras el mensaje

3. En el acto electoral del 26 de octubre de 2014, el plebiscito no alcanzó la mayoría necesaria dado que votaron afirmativamente un 46,8 %. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/acta9414plebiscito.pdf>.

de la pena se dirige a la generalidad de los sujetos; en las segundas, en cambio, el destinatario es el transgresor» (Baratta, 1995).

3) Al decir de Wacquant se intenta «transformar un problema político, enraizado en desigualdad económica e inseguridad social, en un problema de criminalidad. Y para tratarlo utiliza el sistema policial, carcelario, judicial, a fin de no tener que tratar la realidad política y económica que están detrás de él. [...] esta política, inventada en los Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990, ha sido exportada rápidamente a todo el mundo» (Wacquant, 2005: 10).

El autor define algunas características de este nuevo régimen de pobreza, a saber: a) «desocialización del trabajo, que es la destrucción del contrato de trabajo típico». b) «Desconexión que existe entre barrios pobres y segmentos más pobres de la clase trabajadora y las tendencias nacionales de la economía» (Wacquant, 2005: 11). «Nos encontramos, entonces, frente a un proceso por el cual cuando la economía baja o cae [...] la situación de los pobres y de los barrios pobres sufre un deterioro, baja, cae y en el próximo ciclo de expansión, la situación para mucha otra gente mejora, pero en esos barrios no. Es decir, [...] cada vez están más alejados del resto de la sociedad; sociedad a la que se alienta para que los perciba como diferentes de nosotros, marginales, criminales». c) «Esta nueva pobreza, [...] está más concentrada en áreas estigmatizadas, más identificada con barrios en particular a los que se consideran, en general, como pozos de infierno urbano. Barrios donde existe concentración de pobres, de violencia, de delito, de degradación de la vivienda, de la infraestructura, de la moralidad. Esto es lo que realmente ocurre: en algunas áreas es solamente una percepción, pero —sea real o percibida— a estos barrios se los estigmatiza mucho. Entonces, además de pobreza y deterioro económico, los parias urbanos de hoy sufren una estigmatización territorial adicional». d) Existe «la pérdida de un idioma que unifique simbólicamente las distintas categorías que sufren desproletarización, precarización del trabajo o movilidad hacia abajo. Debido a que no existe una lengua que les dé una identidad común [...] es más fácil retratarlos como una población de delincuentes» (Wacquant, 2005: 12).

4) «Si se define a esa población como “trabajadores desempleados”, la respuesta obviamente tiene que ser una política económica: creación de empleos, beneficios de desempleo, educación, capacitación. Pero si uno puede definir a esta población como una población de “marginales”, de “desposeídos”, de “inmigrantes ilegales”, entonces la respuesta lógica es usar el sistema de justicia penal» (Wacquant, 2005: 13).

5) «Se puede decir que este sistema carcelario no sirve a ninguna función penológica: no disuade gente, ni siquiera los neutraliza, porque uno se enfrenta a tanta violencia y delitos dentro de la cárcel como afuera de ella y, por cierto, no los rehabilita ni los reforma; todo lo que hace es agravar el problema que se supone debe tratar».

«En cualquier sociedad, es una muy mala política utilizar el sistema judicial penal como instrumento para solucionar problemas sociales, porque no los resuelve ni los elimina. Aun cuando se encarcelara a todos los pobres, la mayoría —un 98 %— en algún momento saldría y, por lo tanto, solo se los habrá escondido durante un tiempo, no eliminado» (Wacquant, 2005: 14).

6) Existen instituciones que «impactan en el proceso de inclusión: los medios de comunicación, de educación, de mercado consumidor, el laboral, el sistema político y el judicial. Cada una de ellas lleva consigo una noción de valores universales, de democráticas nociones de igualdad, y premio y tratamiento acorde a la circunstancia y mérito. Cada una de ellas se ha expandido a lo largo del siglo y ha sido acompañada por un constante aumento en la noción de ciudadanía que incluye partes cada vez mayores de la población, en términos de edad, clase, género y raza. Y dentro del período de la modernidad tardía, los medios de comunicación, la educación, los mercados de consumo y la mano de obra han aumentado, en particular, de forma exponencial. Cada una de estas instituciones no es solo una fuerte defensa del ciudadano incluido, es también paradójicamente el sitio de exclusión» (Young, 2012: 56-57).

«La clase baja, aunque en realidad un grupo heterogéneo en composición y mal definido en su naturaleza, es un blanco listo para el resentimiento. Se convirtió en el principal foco de atención pública en forma de estereotipos: “el pobre poco meritorio”, “la madre soltera”, “el parásito”, etc., y en un foco fácil de hostilidad. Estos estereotipos derivan de su constitución del proceso de esencialización, tan generalizado a causa de la crisis de identidad frecuente, de imágenes negativas, lo opuesto a las “virtudes” de los incluidos, así fundiendo en el mundo social un molde binario» (Young, 2012: 61).

7) «Existe actualmente una larga lista de medidas que parecen indicar un giro punitivo de la penalidad contemporánea. Mi análisis hasta el momento ha presentado estas medidas principalmente en términos políticos como formas de *acting out*, legislación que expresa el deseo de venganza, gestos simbólicos de poder soberano o rituales políticamente orquestados de solidaridad mecánica. El Estado despliega castigos crueles —y la vieja retórica de “la ley y el orden”— como un gesto decidido de dominio y protección popular. Están avalados por una audiencia pública, para la cual este proceso de condena y castigo sirve como una descarga expresiva de tensiones y un gratificante momento de unidad frente al delito y la inseguridad» (Garland, 2005: 3-4).

«Pero si vamos más allá en el análisis, pareciera que las políticas punitivas actuales son particularmente diferentes [...] Cada medida suele operar sobre registros diferentes: una escala punitiva expresiva que utiliza los símbolos de la condena y el sufrimiento para comunicar su mensaje y un registro instrumental a tono con la protección pública y la gestión del riesgo [...] La segregación punitiva —largos períodos de privación de la libertad en las “cárceles sin comodidades” y una existencia vigilada y estigmatizada para aquellos que

sean eventualmente liberados— es, cada vez más, la estrategia penal elegida» (Garland, 2005: 4).

8) Las medidas mencionadas anteriormente «son *populistas*, y están *politicizadas*. Las medidas de política pública se construyen privilegiando la opinión pública y no la visión de los expertos y de las élites profesionales de la justicia penal» (Garland, 2005: 3-4).

9) Se da «un lugar privilegiado a las víctimas aunque, en realidad, ese lugar es ocupado por una imagen proyectada y politizada de la “víctima” más que por los intereses y opiniones de las mismas víctimas» (Garland, 2005: 4). «La figura santificada de la víctima que sufre se ha convertido en un producto apreciado en los circuitos de intercambio político y mediático, y se colocan individuos reales frente a las cámaras y se los invita a jugar ese papel, muchas veces convirtiéndose, durante el proceso, en celebridades mediáticas o activistas de movimientos de víctimas» (Garland, 2005: 4-5). «El nuevo imperativo político es que las víctimas deben ser protegidas; sus voces deben ser escuchadas, su memoria respetada, su ira expresada y sus miedos atendidos» (Garland, 2005: 5). «Esta santificación de las víctimas también tiende a invalidar la preocupación por los delincuentes. El juego de suma cero que existe entre unos y otros asegura que cualquier demostración de compasión hacia los delincuentes, cualquier mención a sus derechos, cualquier esfuerzo por humanizar su castigo, puede ser fácilmente considerado un insulto a las víctimas y a sus familias» (Garland, 2005: 5).

«El sufrimiento de la víctima (frecuentemente una mujer) se representa con el lenguaje inmediato y personalizado de los medios masivos de comunicación y se dirige directamente a los miedos y la ira de los espectadores, produciendo efectos de identificación y reforzamiento que luego son usados política y comercialmente [...] Y con esto el debate se aleja del razonamiento instrumental del análisis del control del delito y pasa a ser dominado por las emociones viscerales de la identificación y la indignación» (Garland, 2005: 5).

10) «Las políticas severas con respecto al delito no dejan de tener su costo. Las políticas que se desarrollan actualmente en Estados Unidos y Gran Bretaña alcanzan niveles sin precedentes de gasto en materia penal. El gasto público en “ley y orden” incrementa la carga tributaria o reduce otras partidas de gasto público como los programas de educación, salud y creación de empleo» (Garland, 2005: 7)

También «está la cuestión de la oportunidad. La expresión generalizada de los sentimientos punitivos de los legisladores y el surgimiento de leyes y políticas penales que expresan estos sentimientos no se correlacionan directamente con las crecientes tasas de delitos» (Garland, 2005: 8).

11) En Uruguay sigue existiendo un uso excesivo de la privación de libertad. «Si se considera la proporción de privación de libertad adolescente respecto al total de la población, nuestro país, con una tasa de 16,06 cada 1.000 habitantes, exhibe cifras que al menos duplican las que presentan el resto de los países del continente» (Morás, 2017: 29).

12) «Es necesario reducir al máximo la intervención de la justicia penal juvenil y desarrollar los derechos de los niños y las niñas en todos aquellos ámbitos que les son propios. La protección y el desarrollo de las libertades y los derechos de la infancia debe fomentarse fuera del derecho penal juvenil, el que debe jugar un papel de no vulneración de dichos derechos» (Aedo y otros, 2015: 30).

13) En el sistema penal se establecen, y en algunos casos se refuerzan, las diferencias de género existentes en la sociedad. «Las chicas que son tratadas por la justicia penal juvenil sufren una doble “penalidad”. Son sancionadas por la ofensa realizada y por haber contravenido las normas que presuponen una feminidad “apropiada”. La investigación de Chesney-Lind y Shelden (2004a) muestra que las chicas jóvenes son tratadas de forma diferente en el sistema de justicia juvenil como consecuencia de la existencia de un doble estándar de comportamiento. Las chicas jóvenes tienen más posibilidades de experimentar la sanción o la censura moral mediante mecanismo de control formal o informal por conductas tales como la conducta sexual, las fugas de casa, etcétera» (Aedo y otros, 2015: 228).

14) «Dentro del universo de infractores, el sistema penal selecciona su clientela, no, por cierto, en función de la infracción, sino en función de las características psicosociales de ciertas personas, en general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población —vulnerables, por ende, al sistema penal—, y fácilmente reductibles a un estereotipo. La selectividad del sistema penal hace que en su base funcione como derecho penal de autor, en tanto solo le interesan los actos de determinados autores. El llamado “derecho penal de autor” no es, por tanto, una excepción al derecho penal garantista, sino —selectividad mediante— la regla» (Uriarte, 1999). «El sistema opera criminalizando. La criminalización tiene dos momentos: la criminalización primaria (definición de la infracción) y la criminalización secundaria (definición del infractor). La criminalización primaria crea el delito y la criminalización secundaria crea al delincuente» (Uriarte, 1999).

## 2. Cambios normativos de la tríada

Los cambios normativos establecidos por la aprobación de estas tres leyes implicaron, en el sistema penal juvenil, la modificación del principio de excepcionalidad de la privación de libertad. Entre los cambios más relevantes se puede mencionar: «en la ley N.º 18.777 se tipifica el delito de tentativa de hurto, se posibilita la aplicación para delitos gravísimos de medidas cautelares por un plazo de 90 días, y el informe técnico deja de ser preceptivo; y en la N.º 18.778 se le establece la posibilidad al juez de plantear como pena adicional la conservación de antecedentes a los penados por el delito de violación, rapiña, copamiento, secuestro, homicidio intencional, una vez cumplida la mayoría de edad. Por su parte, la ley N.º 19.055 establece la privación de libertad no excarcelable por un año para delitos gravísimos para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años» (Abella y otros, 2017: 82).

Es importante destacar que «se establece que se dictará igualmente la sentencia sin los informes, a pesar de la importancia que la ley les asigna para seleccionar la medida a imponer al adolescente en la sentencia» (Gómez, 2017: 117).

«En cuanto a las reformas procesales, consagró una nueva opción: un proceso abreviado,<sup>4</sup> o “extraordinario”, que depende del acuerdo de partes y prescinde, en los hechos, del informe técnico, en clara violación de las garantías del debido proceso» (Gómez, 2017: 118).

Respecto a la ley N.º 19.055 se comparte la afirmación de que «en el sistema penal juvenil uruguayo se encuentra vigente una norma jurídica inconstitucional, la cual violenta derechos básicos consagrados tanto a nivel nacional como internacional» (Díaz y Fernández, 2017: 137).

### 3. Análisis parlamentario de la tríada

Como ya ha sido mencionado anteriormente la coyuntura histórica en que se desarrolló esta tríada estuvo signada por lo mediático: los medios de comunicación, los partidos políticos, las comisiones a favor y en contra de la baja de la edad de imputabilidad penal, los organismos internacionales como UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño, los nacionales como la INDDHH, la academia, las organizaciones de derechos humanos, los sindicatos, las redes sociales, la población en su conjunto debatía sobre si se debía bajar o no la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. Sin embargo, muy pocos alertaban, y menos los escuchaban, sobre las consecuencias negativas de la aprobación de esta tríada.

Se analizará la discusión parlamentaria de la tríada en función de los siguientes ejes: a) tiempo de discusión parlamentaria, b) senadores que lideran la discusión, c) resultado de la votación y d) ejes argumentativos en la discusión general en la Cámara de Senadores.

#### a) Tiempo de discusión parlamentaria

Las leyes 18.777 y 18.778 se tramitaron en un mes y medio. Ambas ingresaron al Parlamento el 31 de mayo de 2011 y fueron aprobadas el 6 de julio de 2011, teniendo una duración total de cinco semanas. Por su parte, la discusión parlamentaria que dio lugar a la ley 19.055 tuvo una duración de 25 semanas, iniciándose el 6 de julio de 2012 y aprobándose el 27 de diciembre del mismo año.

El origen de las primeras leyes mencionadas fue la Cámara de Representantes mientras que la última fue un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

#### b) Senadores que lideran la discusión

Si analizamos las intervenciones de la discusión general en la Cámara de Senadores podemos observar la participación mayoritaria de legisladores del

4. Código de la Niñez y la Adolescencia, Art.76, Num.16:«En caso de conformidad de las partes, al finalizar la audiencia preliminar, se podrá efectuar, en sustitución de la sentencia interlocutoria que da inicio al procedimiento, el dictado de sentencia definitiva, previo traslado en la propia audiencia y por su orden, al Ministerio Público y a la Defensa, a fin de que efectúen sus alegaciones».

Frente Amplio (FA), seguidas por representantes del Partido Nacional (PN) y en forma minoritaria del Partido Colorado (PC). Esto se cumple para la tríada, pero la relación se invierte levemente en la ley 18.778, en la que la intervención del Partido Colorado ocupa el segundo lugar. En todas las leyes el miembro informante fue un senador de FA.

#### c) Resultado de la votación

La ley 18.777 se vota por unanimidad en la Cámara de Senadores tanto en la discusión general (28 en 28) como en la discusión particular de cada uno de sus tres artículos (27 en 27).

El resultado de la votación de la ley 18.778 no fue unánime, aprobándose en la discusión general por el voto afirmativo de 18 en 27. Con relación a la discusión particular, el primer artículo tuvo unanimidad mientras que la votación del segundo fue de 19 en 26.

Por último, la ley 19.055 se vota por unanimidad (23 en 23) en la Cámara de Senadores en el momento de la discusión general. Con relación a la discusión particular, el artículo 1.º fue el que generó mayor disenso con una votación afirmativa de 17 en 25.

#### d) Ejes argumentativos

Las leyes 18.777 y 18.778 se estudiaron en el mismo período de tiempo por lo cual los ejes argumentativos tienen puntos en común. A lo largo de la discusión distintos actores políticos enmarcaron la aprobación de estos proyectos de ley en los Acuerdos Interpartidarios.<sup>5</sup>

En algunos de los planteos se refuerza la asociación «adolescencia-delinuencia-impunidad» con la finalidad de fundamentar un punitivismo mayor:

Muchas veces esa sensación de impunidad que tienen los menores infractores es un estímulo para volver a delinquir y al ciudadano común le provoca una sensación de indefensión e injusticia que nos es bueno alentar en una sociedad en la que debemos estimular sentimientos de otra naturaleza. Digo esto porque queremos que la gente se sienta cada vez más segura y que sienta que el sistema público le ofrece las garantías necesarias como para que no la impulsen a utilizar mecanismos de autodefensa que muchas veces terminan con personas muertas o malheridas [...] Estimamos que en casos de menores reincidentes —que se dan frecuentemente y que están avalados por el testimonio de jueces y fiscales, que dan prueba cabal de que la reincidencia es enorme— sería oportuno que se les aplicara, por parte de los jueces de adolescentes, medidas privativas de libertad [...] Si hay algo que ha perdido actualidad y no se ajusta a la realidad que golpea todos los días es este artículo 222. No tengo dudas de que si quienes apro-

5. Se hace referencia al documento de consenso firmado por la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública el 10 de agosto de 2010.

baron este artículo vivieran en la sociedad uruguaya de hoy no lo votarían, porque esta disposición no tiene nada que ver con la realidad que nos toca vivir. He escuchado al propio ministro del Interior reclamar a su fuerza política la conservación de los antecedentes para determinados casos, en particular, cuando se cometen infracciones gravísimas que él limitaba a cinco [...] La participación cada vez más creciente de los menores infractores es un dato de la realidad. Cabe destacar que la participación en homicidios, en Montevideo, creció de un 8 % a un 26 %, y las rapiñas rondan el 46 %, equiparando los porcentajes que se dan en delitos cometidos por mayores. La reincidencia es bestial.<sup>6</sup>

A esa asociación se suma la idea de «irrecuperabilidad», a pesar de que en la misma frase se plantea que se debe trabajar en su recuperación. ¿Cómo es posible realizar acciones socioeducativas con quienes se considera que «no tienen solución»? El determinismo del planteo parece conducir a un solo camino: mayor tiempo de inoculación.

Los propios técnicos establecen que hay un porcentaje enorme de menores —creo que casi el 80 %— que lamentablemente han cometido delitos gravísimos y son irrecuperables. ¡Ni que hablar que hay que trabajar para recuperarlos, que hay que internarlos para brindarles la mejor y más avanzada técnica para lograr su inserción en la sociedad y convertirlos en hombres y mujeres de bien! Inclusive, en su visita a la Comisión Bicameral los propios jueces solicitaron que no se dejara librada a su discrecionalidad la aplicación de las normas. Por eso, [...] vamos a votar en contra de este proyecto de ley con el convencimiento de que su aprobación, sin perjuicio de que pueda ser entendida como un avance, no es lo que la sociedad necesita, reclama y exige. Lo que la sociedad exige al poder político y al Estado en su conjunto —incluido el Gobierno y oposición en su totalidad— es que preservemos la seguridad de los ciudadanos que se ven absolutamente jaqueados por la inseguridad reinante y fundamentalmente por la inseguridad que algunos menores infractores fomentan con los delitos que cometen.<sup>7</sup> [...] Si los antecedentes no se mantienen, o se lo hace por un corto período —por dos años, como propone el oficialismo—, continuará ocurriendo lo que ha sucedido hasta el día de hoy. Es decir, que la sociedad toda seguirá en riesgo, porque la totalidad de quienes la integran son potenciales víctimas de la reincidencia.<sup>8</sup>

6. Senador C. Moreira (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107854/tramite>>.

7. Senador G. Penadés (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107854/tramite>>.

8. Senador G. Cardoso (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107854/tramite>>.

Entre los argumentos explicitados se hace referencia a la normativa internacional y nacional sobre la temática, discutiéndose si esta tiene, o no, grado vinculante. En esta línea el PN reivindica la soberanía del Estado uruguayo en sus decisiones y el FA hace mayor hincapié en el respeto a los tratados internacionales. Es así que intervenciones de senadores del FA plantean que:

Teniendo en cuenta que todos compartimos la filosofía de las denominadas Reglas de Beijing y del Código de la Niñez y la Adolescencia, simplemente quería ratificar que la justicia penal juvenil no puede equipararse a la de adultos y que la privación de libertad es siempre el último recurso.<sup>9</sup>

Quiero traer una cifra sobre la importancia de la minoridad infractora en el total de los delitos en el Uruguay, para contextualizar el proyecto de ley que estamos tratando sobre el mantenimiento de los antecedentes [...] voy a citar un dato aportado por el señor Pedernera, representante del Comité de los Derechos del Niño. Concretamente, él dice que, según los registros del Poder Judicial, el total de los delitos cometidos por menores constituyen el 5,9 % del total. Hay un dato que me llama la atención: según el Ministerio del Interior, más del 40 % de quienes participan en rapiñas son menores. Pero en la propia comisión se ha dicho que este número sobre la participación de los menores en rapiñas no tiene un registro sistemático a lo largo del tiempo, de tal manera que no podemos decir si este número es superior o inferior a años anteriores. Lo único que tenemos en este sentido son las estadísticas del Poder Judicial. Finalmente, digamos que los estudios indican que el aumento de la mano dura no significa necesariamente la reducción de un delito, y sobre esto también hay estadísticas internacionales. Para terminar mi exposición, quisiera señalar que entre las recomendaciones que hace el Comité de los Derechos del Niño con relación al mantenimiento de los antecedentes, se menciona explícitamente la acotación del tipo de delitos a delitos gravísimos y la acotación en el tiempo.<sup>10</sup>

Por su parte, desde el Partido Colorado se citan otras cifras:

Quiero citar los datos oficiales emitidos por el Ministerio del Interior, que nos dicen, por ejemplo, que en el año 2006 los menores eran responsables del 9 % de los homicidios cometidos en Montevideo, y en el año 2010, del 26 %; es decir, casi tres veces más.<sup>11</sup>

9. Senadora C. Moreira (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/107853/tramite>>.

10. Ídem cita anterior.

11. Senador P. Bordaberry (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

Las únicas referencias encontradas con relación a las causas de la delincuencia provienen del FA en la discusión de las leyes 18.777 y 18.778, y del PN en la discusión de la ley 19.055:

En nuestra concepción la delincuencia está muy vinculada a las causas económico-sociales que la provocan. Justamente, la mayor parte del programa tiene que ver con esos temas y con el acomodamiento de esas cuestiones, porque no se podrá desconocer que el país se encuentra bastante desacomodado en ese sentido. Con 1,3 millones de pobres y 330.000 personas en la indigencia, el 50 % de los cuales son niños, hay que reconocer a la fuerza —porque son hechos duros y que están cuantitativamente establecidos— que se generan situaciones de vida compleja. Además, nuestro presidente permanentemente dice cosas que nos parecen interesantes, como las relativas al consumismo. Creo que el Cuerpo también debe valorar cómo estos elementos, estos datos —que no son solo uruguayos, sino que abarcan a todo el mundo—, conducen a gran parte de nuestra población juvenil a una necesidad imperiosa de usar determinadas cosas que a veces su situación económico-social no les puede brindar y tienen al delito como un camino para conseguirlos.<sup>12</sup>

El menor no comete delitos porque quiere; tal vez cometa alguno por casualidad, pero, de hecho, él llega al conflicto con la justicia por los factores de riesgo que tienen que ver con el marco de la sociedad, el ambiente social, la familia, los grupos humanos donde se mueve, el entorno vecinal, el medio de pares, la adicción a la droga, el tráfico y la internacionalización del delito por el crimen organizado que usa a los menores como herramienta para el trabajo delictivo. Todos estos factores de riesgo no actúan por separado, sino que están entrelazados.<sup>13</sup>

Es frecuente leer afirmaciones generales sin mencionar la fuente o asumir como válido lo planteado en los medios de comunicación. Este hecho genera serias dudas con relación a las bases de la discusión parlamentaria sobre la temática. Ejemplos de lo planteado podrían ser los siguientes:

Vale señalar que, según las cifras que se barajaron hace unos días, los menores prácticamente equiparan a los mayores en cuanto a la comisión de rapiñas.<sup>14</sup>

12. Senador E. Lorier (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107854/tramite>.

13. Senador J. Saravia (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/112889/tramite>.

14. Senador C. Moreira (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107853/tramite>.

O este otro:

Basta con leer la prensa todos los días y registrar la crónica policial para percibir que estamos ante un tema de una magnitud realmente significativa.<sup>15</sup>

En lo que respecta a la discusión sobre la ley 19.055, los planteos de los senadores de las diversas fuerzas políticas presentan más consensos que disensos, lo que puede observarse en las siguientes citas del miembro informante:

Quizás en el pasado se actuó con una actitud benévola que en nada los ayudó, pero en el futuro, de aprobarse esta ley, se los contendrá, se les pondrá límites y, sin olvidar la materia con la que estamos trabajando, se les brindará mayores oportunidades, pues son jóvenes que a nuestro entender merecen toda nuestra atención y las mayores oportunidades [...] Mucho se habla de que las cárceles deben ser un instrumento de enseñanza para que el individuo pueda retornar a la sociedad habiendo pagado sus culpas y para que esta lo acepte desde una perspectiva laboral, incorporándolo. Si eso es válido para los adultos, lo es más para los menores, pero intentar recuperarlos cuando había una especie de espiral de fuga, era imposible. No hay un conjunto de psicólogos, de educadores sociales o de sociólogos que trabajen con ellos y sus familias para alcanzar su recuperación en tan poco tiempo. Con esto no quiero decir que el hecho de que el proyecto de ley hable de un año signifique que en ese período la recuperación se pueda hacer en plenitud, sino que vamos a tener un tiempo para trabajar con estos menores y vamos a ser exigentes para ver si en ese plazo se puede lograr la recuperación [...] Entendemos que la justicia, los jueces, están considerando todos esos pormenores, pero no están viendo que no hay un elemento de contención, una especie de «parate» o de sacudón que haga que ese joven —que toma como una gracia el hecho de que como es menor va a quedar rápidamente en libertad— no vuelva a delinquir [...] Creemos firmemente que este proyecto de ley tiene un buen equilibrio y goza de las garantías correspondientes.<sup>16</sup>

En la misma línea se plantea:

Creemos que por este camino vamos a lograr compensar la falta de contención social que tienen los chiquilines; eso es lo que está haciendo el SIRPA.<sup>17</sup>

15. Senador C. Moreira (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

16. Miembro informante F. Michelini (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

17. Senadora L. Topolansky (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

Un senador del PC cuestiona la reacción tendiente al aumento de penas a partir de la ocurrencia de un hecho de sangre y un senador del FA asume que el Parlamento tenía un enfoque unilateral de una cuestión más compleja:

No creemos que ante cualquier hecho de sangre, de esos que cada cierto tiempo conmueven a la opinión pública, sea correcta la reacción de los que inmediatamente dicen que hay que agravar las penas, como si de esa manera pudiésemos evitar los homicidios que nos conmueven a todos, o las rapiñas que generan esa sensación de inseguridad tan grave en la población. No se trata de responder sistemáticamente con un agravamiento de las penas, porque muchas veces no es allí donde radica el problema.<sup>18</sup>

Estoy cansado de escuchar, desde mediados de la década de los noventa, el discurso de que con el aumento de las penas se lograrían soluciones. Hubo tres empujes —si no recuerdo mal— en materia de incremento de las penas, y lo que obtuvimos fue que el número de presos pasara del orden de los 3.000 a los 9.000 o 10.000, y que, al mismo tiempo, se incrementara el delito en sus diversas expresiones. Eso quiere decir, entonces, que teníamos un enfoque unilateral sobre una cuestión mucho más compleja.<sup>19</sup>

El análisis de los ejes argumentativos permite arribar a las siguientes conclusiones: a) no se encuentra ninguna referencia a la selectividad del sistema penal, lo que hace pensar que cuando se tratan estas leyes se considera al universo de infractores y no a aquellos que son captados por el sistema penal. b) Las menciones a la etapa adolescente son escasas y no se encuentran referencias a los contactos episódicos con el delito en esta etapa. c) Prima el modelo penal de autor, centrando el hecho delictivo en el adolescente y/o su familia. La teoría de la pena se centra en la prevención especial. d) No encontraron referencias a la diferenciación por género, no se plantea la alta tasa de masculinización de los adolescentes que son sometidos a procesos penales ni la estigmatización que padecen las adolescentes mujeres. e) Diversos senadores manejan cifras muy diferentes, como ser el número de homicidios cometidos por adolescentes, pero no hay una discusión sobre los datos planteados, parece ser indiferente la cuantificación del problema y las distancias entre los planteos de los parlamentarios. f) Se hace mención a casos que adquirieron notoriedad pública realizando una generalización a partir de estos. g) Las menciones a la prevención son escasas, parece ser que la solución al problema de los jóvenes en conflicto

18. Senador O. Pasquet (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

19. Senador E. Rubio (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.

con la ley penal tiene que ver con la consecuencia y no con la causa. h) Un lugar destacable ocupa la diferencia entre los datos que expresan los senadores y los que surgen de fuentes oficiales como el Poder Judicial, ya que la magnitud del problema se modifica sustancialmente.<sup>20</sup>

## A modo de síntesis

El Estado uruguayo se manifiesta a favor de los derechos humanos, de la no discriminación de género, étnica, sexual, etcétera, y desde ese lugar se ratifican los acuerdos internacionales de defensa de los derechos humanos.

Pero en los momentos en que existe una distancia entre «lo que se dice y lo que se hace» una de las conductas habituales es tratar de invisibilizarlas. Es así que se hace un gran espectáculo mediático en torno a las campañas a favor y en contra de la baja de la edad de imputabilidad penal, al mismo tiempo que se legisla una tríada —que no se difunde entre la ciudadanía— que lesiona los derechos humanos de los adolescentes que son captados por el sistema penal juvenil.

Lo planteado a lo largo del trabajo permite acordar con Uriarte, Zubillaga y Pedernera, entre otros, que existe un avance del neopunitivismo juvenil que puede asociarse a las creencias de la opinión pública como a las afirmaciones de ciertos operadores calificados que tienden a hiperdimensionar la cuestión de la responsabilidad penal juvenil sin ningún tipo de sustento empírico.

Al mismo tiempo, se comparte con Vernazza que se ha respondido a la interpretación de un «sentir», a lo que «la ciudadanía» pide. Se han transformado cualitativamente las políticas de respuesta al fenómeno en desmedro de las garantías, pero desde el punto de vista cuantitativo (racional y empírico) esta respuesta ha sido completamente desmedida. Los datos del Poder Judicial muestran que desde 2004 a la fecha los «asuntos penales iniciados» a adolescentes no superaron nunca el 8 % del total de asuntos penales iniciados en un año y en el 2016 representaron solo el 5 % del total de asuntos penales.

Por último, no se quiere dejar de mencionar la afirmación de Paternain de que los adolescentes en Uruguay han estado en una tensión entre compasión y represión, pero que en la actualidad solo parece haber margen para la represión, el encierro y la neutralización.

El escenario actual enfrenta a un enorme desafío a las personas o instituciones que creen que la privación de libertad debe seguir siendo la «medida de último recurso y por el menor tiempo que proceda». Es así que la realización de este trabajo solo cobra sentido a la luz de la máxima brechtiana: «Cambiá el mundo, lo necesita».

20. Para mayor información ver artículo de Lucía Vernazza, «La cuestión penal juvenil en Uruguay: Entre lo cualitativo y lo cuantitativo», en *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht - Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC - UDELAR, pp. 35-52.

## Bibliografía

- ABELLA, R. (Comp.) (2015). *Medidas no privativas de libertad en adolescentes*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- MAGARIÑOS, T., SILVEIRA, V., y VIZCAÍNO, L. (2017). «Discursos contra hegemónicos sobre la privación de libertad en adolescentes: Aportes de la Casa Bertolt Brecht», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- AEDO, M., y BODELÓN, E. (2015). «Las niñas en el sistema de justicia penal», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, 219-236.
- BARATTA, A. (1995). «La niñez como arqueología del futuro», en BIANCHI, M. (comp.) *El derecho y los chicos*. Buenos Aires: Espacio.
- BELOFF, M. (2015). «¿Castigos alternativos o alternativas al castigo? Las múltiples formas de reintegración social de los jóvenes desde los derechos humanos», en ABELLA, R. (comp.) *Medidas no privativas de libertad en adolescentes*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- DÍAZ, D., y FERNÁNDEZ, M. (2017). «Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana.
- GÓMEZ, C. (2017). «Derecho y Justicia en el Sistema Penal Juvenil a 13 años del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- MORÁS, L. (2017). *Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2011). Cámara de Senadores, 24.<sup>a</sup> sesión ordinaria. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107853/tramite>> y <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/107854/tramite>>.
- (2012). Cámara de Senadores, 58.<sup>a</sup> sesión ordinaria. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/112889/tramite>>.
- PATERNAIN, R. (2013). «Los laberintos de la responsabilidad», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- URIZARTE, C. (1999). *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa de límites al sistema penal juvenil*. Montevideo: Carlos Álvarez.
- y ZUBILLAGA, D. (2017). «Neopunitivismo penal juvenil en el Uruguay», en PEREIRA DE ANDRADE, A. y AMARAL, B. (comp.) *Justiça Juvenil. Paradigmas e experiências comparadas*. San Pablo: Marcial Pons.
- VERNAZZA, L. (2017). «La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- WACQUANT, L. (2005). «Castigar a los parias urbanos», *Oficios Terrestres*, Año XI, (17).
- YOUNG, J. (2012). *El vértigo de la modernidad tardía*. Buenos Aires: Didot.



## **Valeria Juncal**

Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Educadora Social, Centro de Formación y Estudios, Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay. Docente en el Instituto de Formación de Educadores Sociales del Consejo de Formación en Educación. Integrante de la Unidad de Planificación Estratégica en el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente.

# La Avenida de las Leyes<sup>1</sup>

---

## Resumen

El trabajo pretende desarrollar un análisis en torno a los elementos que estuvieron presentes en las decisiones legislativas de reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) a menos de diez años de su entrada en vigencia. Para ello se presentan algunas reflexiones sobre el contexto social y político en el cual se producen estas modificaciones en nuestro país, y cuáles son los argumentos que le dan sentido. Se exponen algunas ideas sobre la inseguridad, tomadas de producciones de expertos en la temática, y la relación con la idea de gobernabilidad.

En un segundo momento del análisis se hace foco en el componente del proceso penal adolescente que corresponde a la ejecución de las penas, en el que se plantean algunos debates con relación a los modelos de gestión y los supuestos que los sostienen. Para esto se desarrollan algunas reflexiones que involucran la mirada social e institucional acerca de los adolescentes que cometen infracciones y la relación que tiene esto con la finalidad del castigo.

*Palabras clave:* jóvenes, inseguridad, delito, pena, castigo.

---

1. El título tiene un doble sentido: como sitio donde se ubica el Palacio Legislativo y para aludir al advenimiento de las leyes que reformaron el CNA entre los años 2011 y 2013.

## Introducción

Las leyes que reforman el Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (CNA), aprobadas entre el 2011 y el 2013, surgen a partir de una serie de sucesos que colocan como protagonistas de la cuestión de la inseguridad a los adolescentes y jóvenes. Se trata de los cambios que introducen las leyes 18.777, 18.778, y 19.055, y que tienen la pretensión de dar respuesta a una creciente demanda de seguridad ciudadana, siendo estas modificaciones un retroceso en materia de derechos de la infancia y adolescencia.

Asimismo la extensión de la duración de la privación de libertad aplicada a los adolescentes establecida en la ley 19.055 constituye una negación de los principios rectores del CNA, fundamentalmente el de excepcionalidad y el de brevedad.

En plena vigencia del paradigma de la protección integral que consagra el principio del interés superior del adolescente, y que asume a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, en el sistema de justicia juvenil sobrevive aún la vieja mirada centrada en el binomio abandono/infracción, con la aplicación práctica de criterios de selectividad.

En los últimos años, las políticas en materia de seguridad comienzan a robustecerse, y paralelamente se producen modificaciones en la esfera de la penalidad. Ambas cosas intentan ser pensadas en términos de gobernabilidad, por lo que son analizadas paralelamente a los cambios políticos que se produjeron en nuestro país, fundamentalmente desde el año 2005 en adelante.

Este período ha sido caracterizado por un giro punitivo en varios países de la región, siendo en este contexto en el que se produce la importación de modelos con relación a la política de seguridad provenientes de Estados Unidos, como por ejemplo el de «tolerancia cero» adoptado por la policía en nuestro país.

Durante los primeros diez años de gobierno de la fuerza política frenteamplista, se han logrado reducir significativamente los índices de pobreza y desocupación, manteniéndose un crecimiento económico bastante sostenido. Sin embargo, es cada vez más poderoso el papel que comienza a cobrar el tema de la inseguridad en la agenda pública, fundamentalmente a partir del año 2010 y en adelante.

De este modo planteamos el análisis de los cambios en las políticas sobre el control del delito, y fundamentalmente del delito adolescente, en el marco de la transformación política que ha transitado nuestro país en la última década. En ese análisis se presentan algunas líneas tendientes a problematizar la adhesión popular que estas decisiones políticas logran alcanzar.

Nuestra población coloca a la inseguridad como uno de los problemas que mayormente preocupan. Pese a las nuevas políticas públicas en la materia, el reclamo por mayor seguridad ciudadana parece no terminar de resolverse, más bien parecería aumentar a medida que se refuerzan los sistemas de seguridad y vigilancia social. El principal objeto de esta cuestión siguen siendo los adoles-

centes y jóvenes de los sectores más desfavorecidos por las políticas socioeconómicas, sobre quienes además recaen las políticas de seguridad.

### **1. ¿Por qué el Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay a menos de una década desde su entrada en vigencia es reformado por tres leyes sucesivas en menos de dos años?**

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) aprobado por la ley N.º 17.823 en el año 2004 constituye un importante avance en materia de regulación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, no alcanzó la primera década de su entrada en vigencia cuando algunos artículos del capítulo sobre adolescentes infractores a la ley penal sufren modificaciones. Uno de los aspectos más llamativos de estas reformas legislativas se halla en que fueron aprobadas silenciosamente, sin discusión parlamentaria y sin grandes repercusiones a nivel social.

La ley N.º 18.777 es del 15 julio de 2011 y las principales modificaciones que introduce al CNA son: la penalización de la tentativa y complicidad en el delito de hurto, y de infracciones gravísimas y la extensión de la internación provisoria a 90 días para los delitos gravísimos. También en esta fecha se aprueba la ley N.º 18.778, cuya principal modificación al CNA es la conservación de los antecedentes para ciertos delitos una vez alcanzada la mayoría de edad del adolescente, y a los efectos de que si comete otra infracción no se considere primario.

Luego la ley N.º 19.055, del 4 de enero de 2013 introduce principalmente las siguientes modificaciones: el establecimiento de la pena mínima de 12 meses de privación de libertad para los delitos gravísimos; la medida cautelar de privación de libertad obligatoria (internación provisoria), y la presunta responsabilidad de los representantes legales del adolescente. Esta ley fue aprobada por el Parlamento pese a que diferentes organizaciones sociales habían planteado su inconstitucionalidad.

La Ley N.º 19.055 (promulgada el 4 de enero de 2013) modificó sustancialmente el régimen jurídico aplicable a los y las adolescentes en conflicto con la ley, incorporando el artículo 116 bis al CNA, en clara contradicción con la normativa nacional e internacional, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la aplicación del principio de excepcionalidad de la medida privativa de libertad. Si analizamos la discusión parlamentaria, que tuvo lugar en el año 2012, es interesante observar cómo previo a la sanción de la ley, diferentes actores y organizaciones sociales ya habían señalado la inconstitucionalidad de la misma. Sin embargo, desde el sistema político primó una visión vinculada a la idea de retribución como respuesta a un supuesto aumento de los delitos cometidos por los adolescentes (Díaz y Fernández, 2017: 127).

En este período se ubica el segundo gobierno del Frente Amplio, con amplia mayoría parlamentaria, y el segmento de ejecución de las medidas socioeducativas impuestas a los adolescentes estaba bajo la órbita del Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), que delega estas funciones a una comisión que lidera el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).

Si bien estas tres leyes que reforman el CNA fueron aprobadas entre 2011 y 2013, surgen a partir de una serie de sucesos que tienen como protagonistas de la cuestión por un lado a los adolescentes y jóvenes, y por otro a la inseguridad entendida como «miedo al delito», con la pretensión de dar respuesta a una creciente demanda de seguridad ciudadana.

¿En qué momento estas dos cuestiones se fusionan y se convierten en un problema social?; ¿cuándo las cuestiones de la inseguridad comienzan a tener como foco a los adolescentes y jóvenes?

Probablemente las respuestas tengan que ver con la propia historia de nuestro país, y la construcción del binomio joven-delito como un aspecto de nuestra cultura como sociedad.

Pero la alusión al tema de la inseguridad parece constituirse como algo de esta época, del momento actual, apoyada en la idea de un tiempo pasado mejor que el presente.

Si bien formalmente el pasado aparece como centro, su inclusión responde estrictamente a la necesidad de compararlo con el presente. Aunque este mecanismo es observable para el conjunto de los planteos relacionados con la cuestión de la inseguridad en el caso de los «menores infractores» se agudiza. La reiterada manifestación del problema como una novedad se presenta entonces como soporte para justificar la necesidad de urgentes modificaciones de una realidad radicalmente diferente que en el pasado (Fessler, 2013: 26).

Esta necesidad de cambios urgentes en materia de seguridad nos ayudan en el análisis del contexto en el cual se produjeron las reformas sucesivas del CNA, es decir, ubicar el momento en que esta idea de inseguridad asociada a los jóvenes parece cobrar fuerza discursiva en el ámbito político, y centralidad en los medios de comunicación, permeando en un porcentaje importante de la sociedad. En este marco, parecen haberse extraviado los principios fundamentales en materia de protección, promoción y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente de los sectores más postergados por las políticas socioeconómicas. Es preciso decir entonces que los cambios que estas leyes introducen, constituyen un retroceso en materia de derechos de la infancia y adolescencia.

Las encuestas de opinión pública señalan que el principal tema de preocupación de los uruguayos se trasladó de la pobreza a la inseguridad, pasando por la desocupación y la economía.

En el primer gobierno del Frente Amplio el tema central del proyecto de gobierno estaba atravesado por la desigualdad y la emergencia social. Esta preocupación, luego de décadas de dirigencia estatal en la que se alternaron los partidos blanco y colorado, se refleja en una serie de medidas orientadas a la atención de aquellos sectores sociales más fuertemente desfavorecidos por la política económica y social de muchos años. Se implementa entonces un paquete de políticas sociales focalizadas para atender y asistir a los que «tienen menos», cuyo organismo rector y garante es el recién nacido Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Durante los cinco primeros años del gobierno del Frente Amplio (2005-2010), el tema de la inseguridad, si bien ocupó un lugar, este pareció ser secundario con relación a otros asuntos que formaron parte del denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).<sup>2</sup> Dicho de este modo pareciera que el tema de la inseguridad es un problema relativamente reciente en tanto prioritario en la percepción de los uruguayos, es decir que comienza a revestir lugar de privilegio al finalizar el primer mandato de Tabaré Vázquez.

En el gobierno presidido por José Mujica, (2010-2015) la creciente demanda de seguridad proclamada por algunos sectores de nuestra sociedad tiene como consecuencia las sucesivas reformas legislativas al CNA, esto equivale a decir que los problemas de seguridad tienen como centro a los jóvenes, y parecen tener respuesta con una política de mano dura (cambios en la tipología de los delitos, aumento de las penas, mantenimiento de antecedentes). En la campaña electoral preparatoria de las elecciones del año 2009, ya aparece el tema de la seguridad ciudadana dentro de los cinco ejes prioritarios para la construcción del «Uruguay de Primera».

La campaña para las elecciones nacionales del 2009 colocaron, por primera vez desde la recuperación democrática, a la seguridad ciudadana en el centro de la puja político-partidaria. Las propuestas giraron predominantemente hacia una oferta concentrada en el control y la represión del delito, ubicando en un segundo plano a las medidas de carácter preventivo. La inseguridad se asumió como sinónimo de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes y jóvenes (Paternain, 2013: 128).

Esta prioridad se mantiene luego de las elecciones nacionales, asignándosele a la seguridad un lugar privilegiado en el presupuesto nacional. Al mismo tiempo en la esfera legislativa, en el segundo gobierno del Frente Amplio las leyes referidas a la seguridad superan ampliamente a aquellas referidas a lo social (Vernazza, 2015).

Las leyes que reformaron el CNA se producen en un momento social y político que estaba atravesado por la intención de bajar la edad de imputabilidad median-

2. El PANES (2005-2007) fue una política macro que comenzó a dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país.

te un plebiscito planteado para el mismo día que las elecciones nacionales, en noviembre de 2014. Esta intención a ser plebiscitada viene gestándose ya desde el año 2005 con la recolección de firmas encabezada por el sector Vamos Uruguay,<sup>3</sup> y comienza a alimentarse con la situación del segmento de ejecución de las penas a los adolescentes, en el que se producen sucesivas fugas de los centros de privación de libertad que dan lugar al denominado período de «puerta giratoria». También acompañan este momento de creciente sensación de inseguridad y de crisis del sistema penal juvenil, algunos hechos protagonizados por adolescentes que lograron tener un lugar central en los noticieros televisivos, a partir del año 2010 fundamentalmente, siendo una constante hasta la actualidad.

Las cifras sobre participación de los adolescentes en delitos no han aumentado, sin embargo la idea de inseguridad asociada a los adolescentes está poderosamente instalada. ¿Qué hay detrás de la idea de inseguridad ciudadana asociada a delitos cometidos por adolescentes?

Paternain (2013) habla de la consolidación de una hegemonía conservadora con relación a temas de seguridad que tiene a los adolescentes infractores en el centro de la cuestión a modo de garantizar su reproducción.

La asociación entre inseguridad y adolescentes que cometen delitos constituye un argumento para la supervivencia de varios actores político-institucionales. Definidas las amenazas y dibujados con precisión los contornos del peligro, las acciones y las reacciones tienden a concentrarse en los dispositivos del control, la sanción y el encierro. Intensificar y fortalecer todo lo que ya existe —policía, tecnologías de control, cárceles— no supone una respuesta natural dadas las circunstancias, sino una nueva redistribución de poder dentro del campo de la seguridad ciudadana. ¿Cómo explicar entonces el alcance precario y espectral de las medidas programáticas de naturaleza preventiva? (Paternain, 2013: 126).

En términos políticos, pensamos que estas tres leyes pretendieron cumplir un papel de efecto amortiguador sobre el plebiscito de pretensión de la baja de la edad de imputabilidad (visto así, cumplieron su finalidad), pero fundamentalmente un efecto en el resultado de las elecciones nacionales que pudieran garantizar una continuidad en el mando de la fuerza de gobierno (que también cumplió su finalidad).

Analizar los cambios en las políticas sobre el control del delito, y fundamentalmente del delito adolescente, en el marco de la transformación política que ha transitado nuestro país en la última década (dado que es en la esfera política donde se aprueban las leyes), nos conduce a pensar en la adhesión popular que estas decisiones políticas logran alcanzar.

---

3. Este sector del Partido Colorado se creó a inicios de 2007. Inicialmente se integraron los dirigentes Guillermo Stirling, Ope Pasquet, Alberto Brause y Germán Coutinho, quienes se nuclearon en torno al liderazgo del abogado y exministro Pedro Bordaberry.

¿En qué se sustenta la fuerza de algunos argumentos? ¿Cómo logran sostenerse?

De acuerdo al planteo de Paternain (2012) podemos pensar en la presencia de un tipo de conocimiento «expresivo- vivencial» basado en un saber cotidiano desde el cual se edifican las representaciones sociales del miedo que alimentan, entre otras cosas, los lugares comunes sobre la inseguridad.

Se trata del saber cotidiano de las víctimas de delitos, de los operadores policiales y judiciales, y de algunos ejecutores de políticas sociales y educativas. Allí se construye una buena parte de las representaciones sociales del miedo que luego adquieren una nueva dimensión en la acción amplificadora de los medios de comunicación (Paternain, 2012: 9-10).

## 2. Uruguay, seguro

El escenario signado por profundos cambios en los procesos políticos no es exclusivo de nuestro país. En otros países de la región y fundamentalmente en nuestros vecinos, Argentina y Brasil, se estaba produciendo un desarrollo de corrientes políticas de izquierda que alcanzaron el gobierno en la misma década que el Frente Amplio en nuestro país.

Según Sozzo (2016) estos gobiernos de izquierda llegan a establecerse luego de largas décadas caracterizadas por altos índices de pobreza y desocupación, que fueron generando procesos de fragmentación social producto de la imposición progresiva de ciertas lógicas del mercado propias del neoliberalismo; esto tiene sus efectos también en el campo de la penalidad.

Este proyecto político impulsado a través de las fronteras nacionales por una élite compleja de actores disímiles promueve una triple transformación del estado —conectadas «casual y funcionalmente»—, frente a las mutaciones de la economía capitalista —el tránsito del fordismo al postfordismo— y los altos niveles de inseguridad social que genera: la eliminación de la intervención estatal en la economía —tanto de la producción como del consumo—; el achicamiento y la mutación de la lógica de sus intervenciones sociales —del *welfare al workfare*— y la expansión y mutación de la lógica —de la rehabilitación a la disuasión e incapacitación— de sus intervenciones penales (Sozzo, 2016: 14).

Es en este contexto en el que se produce la importación de modelos con relación a la política de seguridad provenientes de Estados Unidos como, por ejemplo, el de «tolerancia cero» adoptado por la policía.

Las políticas en materia de seguridad comienzan a robustecerse, y paralelamente se producen modificaciones en la esfera de la penalidad, y ambas cosas

no pueden ser analizadas en forma aislada de los cambios políticos que se produjeron. Por lo tanto decimos que los cambios en las políticas de seguridad no solo pretenden dar una solución al problema de los delitos, sino que también se trata de un tema de gobernabilidad.

En Uruguay, durante los primeros diez años de gobierno de la fuerza política frenteamplista, se han logrado reducir significativamente los índices de pobreza y desocupación, manteniéndose un crecimiento económico bastante sostenido. Sin embargo, es cada vez más poderoso el papel que comienza a cobrar el tema de la inseguridad en la agenda pública, fundamentalmente a partir del año 2010 y en adelante.

De acuerdo a lo desarrollado por Sozzo (2016), se produce entonces un giro punitivo que alcanza a varios países de América Latina. Uno de los indicadores de esto es el que refleja el aumento en las tasas de encarcelamiento, que en nuestro país creció un 36 % en una década entre 2004 y 2014.

En el mismo sentido Wacquant (2010), desarrolla una explicación de este giro punitivo y señala la invención de un nuevo gobierno de la inseguridad social que combina el «*work fare*» restrictivo con el «*prison fare*» expansivo. Los sectores con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica, sobre todo jóvenes, se ven obligados a ingresar en programas de inserción laboral no remunerada para mantener ciertas prestaciones/servicios/beneficios de los programas de políticas sociales focalizadas. Al mismo tiempo se despliegan un conjunto de políticas orientadas a dar respuestas punitivas a problemas de naturaleza social. Si bien el estudio de Wacquant se centra en el modelo neoliberal de Estados Unidos en la década de los años setenta, es este modelo el que más tarde es importado por varios países de América Latina.

Por su parte Garland (2005) utiliza la idea de «estrategia de la segregación punitiva» como uno de los indicadores que conforman este giro punitivo que se produce en los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos, pero que se ha ido extendiendo en varios países de nuestro continente. En el diseño e implementación de las políticas públicas, entre las que se incluyen las políticas de seguridad, se utiliza como justificación y sostén un tipo de saber cotidiano generador de una opinión pública que enfatiza la inseguridad como una problemática creciente, incidiendo fuertemente en las políticas que se despliegan desde el Estado como respuesta. «Las medidas de política pública se construyen privilegiando la opinión pública y no la visión de los expertos y de las élites profesionales de la justicia penal» (Garland, 2005: 4).

Para la mirada externa, el Uruguay es caracterizado como un país seguro, incluso visitantes extranjeros resaltan este aspecto como algo diferencial de nuestro país con relación a otros países de América Latina. Sin embargo, desde la mirada interna de nuestra población, la inseguridad es uno de los problemas que mayormente preocupan.

Pese a las nuevas políticas públicas en la materia, el reclamo por mayor seguridad ciudadana parece no terminar de resolverse, más bien parecería au-

mentar a medida que se refuerzan los sistemas de seguridad y vigilancia social. En este sentido Bauman (2013), señala la contradicción existente entre la multiplicación y variedad de dispositivos de vigilancia y control, y el aumento de la sensación de inseguridad.

Esta es la paradoja del mundo saturado de dispositivos de vigilancia, sea cual sea el propósito que persiguen: por un lado estamos más protegidos que cualquier generación anterior; por otra parte, sin embargo, ninguna generación anterior, o pre electrónica, experimentó como la nuestra esa sensación de inseguridad a todas horas (Bauman y Lyon, 2013: 112-113).

### 3. El adolescente «otro»<sup>4</sup> y la incapacitación

En nuestro país, fundamentalmente en la última década y media, se puede constatar un abanico creciente de programas orientados a la intervención denominada «socioeducativa» de la población en situación de vulnerabilidad social. Es decir, políticas sociales diseñadas para intervenir en aquellas poblaciones que, de presentar alguna diferencia que pueda ser constatada como tal, serán susceptibles de convertirse en peligrosas.

Primero la agrupación poblacional en ciertas categorías como ser deserción escolar, jóvenes que no estudian ni trabajan, y a partir de esto la intervención focalizada más desde el fundamento de la defensa social que desde una lógica de promoción de derechos.

De la mano con esto, se halla la importancia que se le otorga a la protocolización<sup>5</sup> de las intervenciones técnicas que establecen los criterios para determinar el «nivel de riesgo social» de algunos grupos poblacionales sobre los que recaen las políticas de vigilancia y control. ¿Podríamos pensar que estamos ante el retorno del higienismo del siglo XIX, pero esta vez con mayor énfasis puesto en la clasificación, vigilancia y control?

Conceptos como clasificación, tratamiento, control y seguridad encabezan algunos manuales y protocolos que forman parte del repertorio de intervención aplicado a los jóvenes captados por el sistema penal, con fuerte hincapié en los aspectos diagnósticos. De este modo el fundamento de la defensa social aparece como sostén de las políticas implementadas en el sistema de justicia adolescente, desde la esfera legislativa hasta la ejecutiva.

La crisis del sistema de ejecución de las medidas socioeducativas para adolescentes tiene su correlato en las sucesivas modificaciones en su denominación, entre el INTERJ y el INISA, pasando por el SIRPA en una década; igual suerte tuvo el CNA a menos de una década de su entrada en vigencia con las tres reformas sucesivas.

4. Hago referencia al adolescente sobre quien recae la pena como un «otro» en relación de subordinación entre «los otros», y también aludir a la construcción de la mirada sobre ese «otro».

5. Hago referencia a formularios prediseñados favorecidos por la tecnología, que forman parte de un conjunto de protocolos para la intervención técnica con la finalidad de determinar niveles de vulnerabilidad o riesgo social de un conjunto poblacional.

El 31 de diciembre de 2015 se promulga la ley N.º 19.367 mediante la que se crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) como servicio descentralizado sustituyendo a su antecesor Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).

La competencia del INISA de acuerdo a la ley dice:

Tendrá como objetivo esencial la inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal mediante un proceso psicosocial, educativo e integral, que conlleve el reconocimiento de su condición de sujetos de derecho (Ley N.º 19.367, creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente).

Resulta llamativo que el segmento ejecutivo de las medidas socioeducativas (penas) en la actualidad se denomina Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), es decir que la inclusión social, o como dice la ley de creación, la inserción social parecería estar siendo el objetivo esencial. Concepto muy familiarizado con las ideas de rehabilitación y reinserción presentes en los períodos anteriores. Es cierto que las denominaciones que ha tenido esta institución a lo largo del tiempo no necesariamente tienen correspondencia con lo que allí se hace, o con el mandato, pero en cierto modo los nombres se adjudican para representar algo en una dirección que en general es acompañada por el plano del discursivo.

El objetivo esencial del INISA descrito, sugiere la idea de que la población que atiende no está incluida socialmente, y uno tiende a pensar que la institución, a través de sus operadores, desarrolla una serie de acciones tendientes a lograr esa inclusión de los adolescentes. Decimos entonces que la inserción social es el objetivo principal sobre el que recae el encargo del INISA, y habría que pensar si esto tiene que ver con la finalidad de la pena. En todo caso cabría preguntarse si esto se puede lograr mediante la administración de la privación de libertad como una de las medidas más extendidas. Pero la otra pregunta remite a la finalidad de la pena, y esto tiene que ver con la política, y con la política criminal. ¿Es la inserción social el fin que persigue la imposición de las penas a los adolescentes?

Hablamos de los antecedentes y del contexto en el que surgen las sucesivas reformas de la ley 17.823, ligadas particularmente al escenario político nacional, y también al contexto de la región. Lo más sorprendente de estas modificaciones legales tiene que ver con el endurecimiento en la aplicación de las penas, traducido en mayor tiempo de encierro, con el argumento conocido de benignidad del CNA, y de cortar con el período de «puerta giratoria».

Visto de este modo, y utilizando las ideas de Paternain (2013), la responsabilidad ante los delitos cometidos por adolescentes se ubica en la dimensión normativo-institucional del sistema de justicia juvenil.

Esto tiene un contexto y un sentido político. Pero esta extensión de la privación de libertad también es negación de los principios rectores del CNA, fundamentalmente el de excepcionalidad y el de brevedad.

Vigente el paradigma de la protección integral que consagra el principio del interés superior del adolescente y que asume a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, aún en el sistema de justicia juvenil persiste una mirada que no logra disociar por completo el binomio abandono-infracción, y opera mediante criterios de selectividad.

En este sentido Uriarte (2006) plantea la necesidad de pensar el sistema de justicia juvenil en términos paradigmáticos como forma de evitar visiones parcializadas y fragmentarias sobre su funcionamiento. El paradigma de la protección integral constituye un marco conceptual que, al tiempo que sirve de sostén para el desarrollo de argumentos teóricos, también le da un sentido y orientación a la práctica, pero se trata de un horizonte de posibilidad.

Considerando el paradigma de la protección integral como marco de referencia diremos que las modificaciones legislativas del CNA tuvieron consecuencias marcadamente negativas en los adolescentes captados por el sistema e ingresados en el ámbito de la ejecución de las penas. El aumento de la duración de la privación de libertad requiere de una política institucional que considere, en principio, el tiempo particular de los adolescentes y las ofertas socioeducativas con relación a esto. De lo contrario ese tiempo que se ve consumido en un presente que pasa desapercibido ante los ojos de todos, y en el que el encierro lo ocupa todo. Pero para considerar estrategias que estén acordes al tiempo de los adolescentes, primero hay que considerarlos sujetos de derecho, y en el mejor de los casos suponer la privación de libertad en términos de situación y no de determinación.

Entendemos que el concepto acerca del «otro», en este caso particular del adolescente privado de libertad, constituye el punto de partida desde donde se piensan y orientan las prácticas durante la «medida socioeducativa». Por lo tanto, si los adolescentes son considerados desde una mirada que resalta lo carente, lo problemático y principalmente lo peligroso (conceptos que responden al paradigma etiológico o de la defensa social), probablemente el contenido de la oferta socioeducativa será, en el mejor de los casos, muy limitado.

En este punto es preciso resaltar, y en tal sentido retomar, algunas ideas de Morás (2013) en cuanto a que la historia de estos jóvenes ha estado atravesada por diversas formas de violencia, generadas a partir de un contexto económico, social y cultural que los ha colocado en los márgenes urbanos, negándoseles el acceso a los servicios y bienes sociales y culturales.

Despojados de historia, contextos y condicionamientos estructurales, los que más sufren las violencias son percibidos como los promotores de sus peores versiones. Cuando la persistente lejanía respecto a la consu-

mación de mínimos derechos esenciales los aproxima a la violación de un marco normativo que no los incluye, se intenta mediante una pena exigir su responsabilización y rehabilitación en instituciones que muestran innumerables limitaciones para lograr ambos fines (Morás, 2013: 12).

La mirada y la configuración del adolescente como sujeto de derecho está ausente en las prácticas institucionales, y esto tiene relación con el castigo como componente de la pena. Se castiga al que no tiene, al que genera problemas, al que es una amenaza, al delincuente. El adolescente como sujeto de derecho queda invisibilizado ante la mirada predominante que lo entiende como sujeto responsable sobre quien recae el castigo, aunque este esté bajo el nombre de medida socioeducativa.

Esto forma parte de las razones por las que resulta difícil pensar en la inclusión social a través del castigo. Pero en tanto el castigo bajo la forma de la privación de la libertad siga siendo la modalidad más utilizada para la resolución de los conflictos, es preciso pensar estrategias efectivas para la minimización del daño presente producido por la situación de encierro a los adolescentes y sus efectos futuros.

En este sentido la apelación a la educación como solución a los problemas sociales, en el caso concreto de los jóvenes que han sido penalizados, también requiere ser tratada con cuidado dado que, cuando aparece con tanta fuerza en el discurso político-institucional como medio casi exclusivo para cumplir con las promesas rehabilitadoras de los sujetos, se convierte en un mero mecanismo de control poblacional y por lo tanto en imposición.

Si la educación pierde su relación con el saber, con la cultura, es intervención directa. Si los profesionales dimiten de los fundamentos de su práctica y se alienan en la doxa acrítica y en los protocolos de evaluación, se transforman en agentes de segregación (Tizio, 2010).

El propósito de la rehabilitación, la responsabilización y actualmente la inclusión de los adolescentes a partir de la imposición de una pena denominada medida socioeducativa parece haber fracasado. La privación de la libertad no ha demostrado tener efectos favorables en este sentido; por el contrario ha servido para reforzar la historia de vulneración de derechos de aquellos adolescentes que la padecen. En este sentido el castigo como un propósito instrumental, es decir como medio para alcanzar un fin, no parece haber tenido eficacia. Por eso, el castigo y las formas penales no pueden ser entendidos exclusivamente en términos de sus objetivos declarados.

La ley 19.055 que establece la pena mínima de 12 meses de privación de libertad para los delitos graves cometidos por los adolescentes mayores de 16 años, parece estar respaldada en la idea de que mayor tiempo de encierro favorece

el proceso de rehabilitación de los adolescentes, pese a que el discurso de la rehabilitación ha entrado en desuso en los últimos años, y pese a que se opone al principio de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad.

Si atendemos a los sucesivos cambios en la denominación del servicio especializado en la ejecución de las penas impuestas a los adolescentes, podemos suponer que tanto la idea de rehabilitación del SEMEJI como la de responsabilización del SIRPA han ido perdiendo fuerza discursiva y han sido reemplazadas (al menos por ahora) por una idea que no termina de enunciarse con claridad, en la que se mezcla la rehabilitación y la inserción. Es decir que se hace más explícita la ausencia de una idea que posibilite pensar en la finalidad de la ejecución de las penas en términos más complejos.

El trabajo realizado por González y Leopold sobre el funcionamiento actual del sistema penal juvenil confirma la idea de «continuo cíclico» del sistema, cuya parte fundamental es el segmento de ejecución, transitando en una rotonda que no parece visualizar una salida, y donde la idea de refundación ha cobrado una fuerza manifiesta.

A su vez, los enunciados de reforma tampoco parecerían trascender lo ya probado y fracasado, con prescindencia de sus resultados, mediante un mecanismo que desconocería o prescindiría de los debates académicos generados a partir de la propuesta custodial, tanto como de las discusiones desarrolladas a partir de la implementación de las propuestas de la rehabilitación, la reinserción, la reeducación o la reintegración (González y Leopold, 2013: 67).

Los objetivos de inclusión social explícitos actualmente en el discurso del instituto ejecutor de las penas parecen más bien verse reforzados por el efecto contrario traducido en mayor exclusión social generada a partir de la privación de la libertad aplicada a los adolescentes. Entonces, ¿cuál es el sentido actual de la aplicación y extensión de la duración de la privación de libertad a los adolescentes? Garland (2007) habla de la incapacitación como uno de los efectos que producen las prisiones, excluyendo a los sujetos de la sociedad por períodos bastante extensos y asegurando (a través de dispositivos de seguridad) su permanencia. El actual escenario del sistema penal juvenil parecería tener bastante relación con este planteo, dado que, si al aumento en el tiempo de las penas le agregamos el reforzamiento de los dispositivos de seguridad en la ejecución de la privación de libertad, esto tiene como resultado la incapacitación.

La idea explícita de tratamiento aparece fuertemente en el escenario de la política ejecutora de las penas a los adolescentes, pero es un concepto importado del sistema penal de adultos; tanto es así que comienzan a funcionar las denominadas «Juntas de tratamiento» que vienen siendo implementadas en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Otro ejemplo es la utilización del

nombre «APL»<sup>6</sup> que tiene su homólogo en el nombre «PPL»<sup>7</sup> utilizado por el Ministerio del Interior.

Al respecto, Paternain (2013) sostiene que podríamos pensar este momento como una etapa de indiferenciación entre el sistema penal de adultos y el sistema penal adolescente; para este último las ideas parecen carecer de originalidad y creatividad. Esto se ve reflejado también en la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal de adultos (CPP) a fines de 2017, y las implicancias que esto tuvo en el sistema penal adolescente.

Finalmente decimos que en la actualidad el ámbito institucional de la ejecución de las penas a los adolescentes parece no estar tan cuestionado. Si con cierta efectividad policial y un CNA ya no tan benigno nos preguntamos si es que ya no forma parte de la preocupación lo que sucede con la ejecución de las medidas. Tal vez este asunto solo preocupa cuando se hace noticia la fuga de algún joven de un centro de privación de libertad. Si pensamos en estos supuestos entonces la incapacitación es la idea que mejor se ajusta al momento actual en materia de infracción adolescente.

## Comentarios finales

Son múltiples y diversas las reflexiones que estuvieron acompañando la realización de este trabajo, las cuales probablemente nos condujeron a más interrogantes que respuestas a temas que, si bien intentaron adecuarse a una propuesta en torno a las leyes que reformaron el CNA entre 2011 y 2013, inevitablemente conducen a cuestiones sobre la construcción de una sociedad y una cultura que parece estar inmersa en un creciente mar de inseguridades. El mismo mecanismo que funciona tras la lógica del consumo compulsivo para satisfacer «nuevas necesidades», opera en el ámbito de la seguridad; cuanto más oferta de aparatos y dispositivos de seguridad, más necesidad y más demanda.

Las olas crecientes de demanda por mayor seguridad de algunos sectores sociales se han visto reflejadas en el crecimiento de los dispositivos de vigilancia cada vez más sofisticados. La policía cada vez más equipada con nuevas tecnologías diseñadas para el control y la represión del delito, y los sectores más pobres, sobre todo jóvenes, como objetos centrales de estos dispositivos (pese a que estos alcanzan a todos, pero a algunos para «protegerlos» y a otros para reprimirlos). Asimismo, el ámbito de ejecución de las penas impuestas a los adolescentes parece estar en continua crisis, y los sucesivos cambios en su denominación representan intentos de cambios en su contenido y en su finalidad, basados en concepciones en las que se mezclan paradigmas y no termina de concretarse un modelo de trabajo orientado a la atención de los adolescentes que cometen infracciones. Reflejo de esto son los distintos énfasis que se le

6. Se utiliza para nombrar a los Adolescentes Privados de Libertad.

7. Utilizado para denominar a las Personas Privadas de Libertad.

ha dado a la finalidad de la medida socioeducativa desde la rehabilitación hasta la actual inclusión social, acompañada por una necesidad de refundación constante con cada cambio de denominación y de autoridades.

## Bibliografía

- ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) (2017). *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- BAUMAN, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Madrid: FCE.
- y LYON, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Barcelona: Paidós.
- DÍAZ, D., y FERNÁNDEZ, M. (2017). «Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- FESSLER, D. (2013). «En busca del pasado ideal. Delitos, delinquentes y “menores”», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- (2007). *Crimen y Castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana.
- GONZÁLEZ, C., y LEOPOLD, S. (2013). «De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde la perspectiva de sus actores y expertos», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- LEOPOLD, S., LÓPEZ, L. y MARTINIS, P. (coord.) (2013). *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- MORÁS, L. (2013). «A modo de presentación», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- PATERNAIN, R. (2012). «La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento», en PATERNAIN, R., y RICO, A. (coord.) *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- (2013). «Los laberintos de la responsabilidad», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- SOZZO, M., y otros (2016). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- TIZIO, H. (2010). «Aportaciones del psicoanálisis al campo de la educación: algunas cuestiones a tener en cuenta en la elaboración de las propuestas educativas», en NÚÑEZ, V. (coord.) *Encrucijadas de la educación social. Orientaciones, modelos y prácticas*. Barcelona: UOC.
- URIARTE, C. (2006). *Vulnerabilidad, privación de libertad de jóvenes y derechos humanos*. Montevideo: FCU.

- VERNAZZA, L. (2015). *El dilema de las políticas en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014*. Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- WACQUANT, L. (2010). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

## Fuentes documentales

- Corporación Latinobarómetro. Informe 2013. Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf).
- Ley N.º 18.777. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Infracciones a la ley penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18777-2011>.
- Ley N.º 18.778. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Registro Nacional de antecedentes judiciales de adolescentes en conflicto con la ley penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18778-2011/2>.
- Ley N.º 19.055. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Menores infractores. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055-2013/4>.
- Ley N.º 19.367. Creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015>.

**Florencia Machado De Santi**

Licenciada en Trabajo Social, Facultad de  
Ciencias Sociales, Universidad de la República.

# Retrosos legislativos al Código de la Niñez y la Adolescencia. Desafíos en la cuestión penal juvenil actual

---

## Resumen

El tema de la infancia y la adolescencia ha sido abordado de diferentes maneras a lo largo del tiempo. En este documento, el foco estará puesto en cómo se ha comprendido, analizado y actuado con respecto a niñas, niños y adolescentes en nuestro país. En este sentido, es pertinente reflexionar acerca del cambio de paradigma que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia (doctrina de la protección integral) con respecto al Código del Niño (doctrina de la situación irregular). Así como también problematizar acerca de las reformas legislativas realizadas durante el segundo mandato del Frente Amplio al Código de la Niñez y la Adolescencia. ¿Cuáles son las modificaciones que establecen? ¿Cuáles son las motivaciones que impulsaron a estas reformas legislativas? ¿Qué consecuencias tiene sobre niñas, niños y adolescentes? ¿Cómo podríamos posicionarnos? Estas interrogantes serán el hilo conductor de este trabajo.

*Palabras clave:* Código de la Niñez y la Adolescencia, reformas legislativas, cuestión penal juvenil.

## Introducción

En el presente documento se pretende realizar una reflexión teórica en torno a los antecedentes, el contexto, el sentido y las consecuencias de las reformas legislativas realizadas al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en los años 2012 y 2013. Para ello es necesario tener en cuenta cómo se ha abordado el tema de la niñez y la adolescencia en nuestro país a lo largo del tiempo. Se realizará un desarrollo conceptual del tema, buscando generar reflexiones y cuestionamientos sobre este.

Nos encontramos en un período de transición del cambio del paradigma de la situación irregular (incapacidad-peligrosidad-inimputabilidad) al paradigma de la protección integral (capacidad-responsabilidad-imputabilidad-culpabilidad) (Uriarte, 2013). La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el CNA establecen la concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, reconociendo sus derechos, responsabilidades y garantías. En este sentido, las reformas legislativas realizadas al CNA generan la pérdida de garantías y derechos. ¿Cómo y por qué se produce esa involución legislativa?

Haciendo referencia a Castel (2004), ante la diversidad de incertidumbres (inseguridad civil e inseguridad social) la atención de la inseguridad se centra en una dimensión (ante la imposibilidad de abarcarlas todas): la inseguridad asociada al delito. Pero ¿qué delitos? y ¿cuáles sujetos? Los delitos contra la propiedad privada cometidos por adolescentes infractores (Paternain, 2013). De esta forma, se pone de manifiesto la selectividad y la criminalización del sistema penal juvenil. Las reformas legislativas se producen ante la consolidación de una hegemonía conservadora en el ámbito de la seguridad que demanda respuestas punitivas y control. El desafío actual estará en debatir esas lógicas.

### 1. La configuración de los «menores» infractores en el devenir histórico

Al tomar como referencia el libro *Los hijos del Estado*, de Morás ([1992] 2012), se pueden identificar tres momentos históricos del Modelo de Protección a la Infancia. El autor identifica «la etapa fundacional» en la década de 1930.<sup>1</sup> Luego, en la década de 1950, propone la etapa de «crisis e intentos de restauración» del Modelo. Finalmente, para la década de 1980, plantea la «profundización de la crisis» del Modelo.

En la primera etapa, el Estado asume un rol central a la hora de controlar y reprimir los «desórdenes morales». Es así que la medicina y «las visitadoras»

---

1. Fessler (2008) destaca antecedentes legales, congresos internacionales y declaraciones de figuras políticas uruguayas, anteriores a la década de 1930, en los que se planteaba el «problema de los menores».

como auxiliares del médico en el hogar, adquieren una gran relevancia. Morás retoma a García Méndez para hacer referencia a que el eje central del sistema de protección-control es la «doctrina de la situación irregular» (Morás, 2012: 77). En los discursos de los actores de la época, aparece una imagen de «peligrosidad social» que hace referencia a la situación de abandono y la situación de delincuencia de los niños. Se propone la necesidad de «salvación», proteger a la niñez, al mismo tiempo que prevenir la criminalidad infantil. Esto puede ser interpretado como una «inversión financiera», como una forma de sobrevivencia individual y social ante la falta de población (mano de obra) y el avance de las enfermedades (Morás, 2012: 77). En el año 1934 se aprueba el Código del Niño (Ley N.º 9.342), como expresión de la doctrina de la situación irregular.

En la segunda etapa, en la década de 1950, aparece la primera crisis del Modelo de Protección a la Infancia, generándose algunas modificaciones en la interpretación del fenómeno. Morás identifica dos perspectivas ideológicas: la «conservadora o represiva» y la «progresista o reintegradora». La primera explica el fenómeno mediante factores biológicos y hereditarios, plantea la «in-correctibilidad» de los menores. Parte de una lógica autoritaria y es proclive a la baja de edad de imputabilidad penal. Asimismo, reclama recursos para mejorar y aumentar la gestión policial. La segunda, parte de una visión humanista, destacando la complejidad del fenómeno (múltiples rechazos y situación de abandono de los menores). Se opone a la baja de edad de imputabilidad penal y reclama la destinación de recursos al Consejo del Niño y a las políticas de prevención. Las dos perspectivas reproducen un discurso histórico «circular».

A su vez, los medios de comunicación realizan un manejo emocional de las situaciones dramáticas, presentándolas como «regla» y no como excepción. Esto genera un clima de alarma pública. Se aprecian ciertos temas recurrentes a lo largo del tiempo: «auge delictivo», «decadencia de valores y normas de convivencia social», precocidad de los menores y legislación ineficaz. En esta época, aparecen «prácticas panópticas de vigilancia permanente» para controlar a determinados grupos de las transgresiones al orden social (Morás, 2012: 77). Asimismo, surgen cuestionamientos acerca de la efectividad del encierro para proteger a la infancia, por un lado; y a la sociedad, de «los menores», por el otro. Algunos de esos cuestionamientos son:

[...] la facilidad para fugarse de ellos, las arbitrariedades que se suceden en su interior, el mito de la «rehabilitación» y la falacia del principio que supone una necesaria separación en los centros de reclusión menor-adulto, el «efecto perverso» y estigma posterior que impone el pasaje por un albergue del Consejo del Niño, la falta de recursos para un efectivo funcionamiento, la escandalosa mezcla de problemáticas [...] (Morás, 2012: 111).

En la tercera etapa, con el período posrestauración democrática se puede identificar una crisis del Modelo de Protección. El énfasis se colocará en la vigilancia, persecución y represión. La protección y la idea de «salvarlos» pierden lugar. Cobra relevancia la representación de que son «irrecuperables», que «nacieron para perder», por lo que les esperará el tratamiento penal. En este contexto, los medios de comunicación y ciertos actores sociales y políticos sostienen que se vive un «clima de temor» por la delincuencia. Sin embargo, una encuesta de opinión publicada en 1989 demuestra que la delincuencia no aparece entre los diez problemas más importantes de los montevideanos. «Si lo son los problemas económicos (para el 33 % de ellos), la desocupación (16 %), la deuda externa (6 %) y los salarios (5 %)» (Morás, 2012: 125).

Como se puede apreciar en los distintos períodos, en contextos sociopolíticos marcados por las «crisis del Estado de bienestar», las prioridades se modifican. Surge la necesidad de establecer grupos de la sociedad en la que el Estado pueda reafirmar su autoridad, los mecanismos de control social. El chivo expiatorio será el «delincuente juvenil», este ha sido presentado en el cuerpo social como «el enemigo» a lo largo del tiempo. Sosteniendo la necesidad de una respuesta firme por parte del Estado (Morás, 2012: 125).<sup>2</sup>

Haciendo referencia a Pedernera (2012) en la segunda edición de *Los hijos del Estado*, podría agregarse un cuarto momento a los tres que estudia Morás, el de «los derechos del niño». Esta etapa tiene como referencia la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>3</sup> y el Código de la Niñez y la Adolescencia<sup>4</sup> (Pedernera, citado en Morás, [1992] 2012). Ambas normativas comparten la misma perspectiva: la doctrina de la protección integral. Esta se diferencia de la perspectiva tutelar anterior, introduciendo el concepto de sujetos en desarrollo. Al reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, la autonomía progresiva y la responsabilidad adquieren un rol central.

Con la asunción del primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005, se pretendió por un lado, amortiguar los discursos punitivos, y por el otro, la humanización del sistema carcelario.<sup>5</sup> En ese año, se presentó un aumento de las denuncias de delitos y de las percepciones de inseguridad; a su vez, la policía se encontraba desorganizada, no generaba confianza y el Frente Amplio no contaba con diagnósticos sobre el tema (Paternain, 2014). Es así que en la campaña para las elecciones nacionales del año 2009, la seguridad ciudadana aparece como tema central, incorporando el control y la represión del delito como propuesta. La idea de inseguridad aparece asociada a los delitos contra la propiedad realizados por adolescentes (Paternain, 2013).

2. En 1985 se declaran las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing).

3. Aprobada como Tratado Internacional de Derechos Humanos en el año 1989. Uruguay la ratificó en el año 1990 a través de la Ley N.º 16.137.

4. Ley N.º 17.823 aprobada en el año 2004. Algunos conceptos a destacar: «A los efectos de la aplicación de este Código, se entiende por niño a todo ser humano hasta los 13 años de edad y por adolescente a los mayores de 13 y menores de 18 años de edad». Art. 2: «Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas» (Ley N.º 17.823).

5. Ley N.º 17.897 aprobada en el año 2005, de humanización y modernización del sistema carcelario.

Asimismo, en el comienzo del gobierno de José Mujica, se celebró un acuerdo político referido a seguridad. Se creó la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública integrada por el Frente Amplio, el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente. Esta pretendía abordar la seguridad pública como una política de Estado, realizando reformas estructurales. En este contexto surge el Documento de Consenso, creado en agosto de 2010. En este documento se plantea por un lado, la «creación de un instituto de rehabilitación de adolescentes en conflicto con la ley penal como organismo especializado en la ejecución de las medidas dispuestas por la justicia, con el más alto grado de autonomía técnica» (Documento de Consenso, 2010: 10). Por otra parte, el documento establece el estudio de «modificaciones legislativas que aseguren la aplicación de medidas socioeducativas o privativas de libertad a todas las infracciones cometidas por los adolescentes a la ley penal, sean éstas consumadas o tentadas» (Documento de Consenso, 2010: 10). Las propuestas apuntan a la represión, neutralización y control del delito.

## 2. Soluciones y explicaciones cíclicas: contexto 2012-2013

Como en épocas anteriores, en el contexto de los años 2012 y 2013 se encontraba nuevamente la idea de que «los menores» eran el problema de la delincuencia en Uruguay. A diferencia de la época estudiada por Morás (1992), en este contexto la inseguridad aparece como uno de los principales problemas del país en las encuestas.<sup>6</sup> A su vez, a diferencia de los períodos históricos analizados anteriormente, Uruguay se encuentra en un proceso de crecimiento económico. El hecho de que los temas económicos, la desocupación y los salarios ya no sean las principales dificultades del país, puede haber dado lugar a que la inseguridad emergiera como problema fundamental. Sumado a esto, se encuentra el constante manejo de los medios de comunicación por presentar los delitos cometidos por «menores» como la regla. Asimismo, la oposición, ante las mejoras socioeconómicas, tomó como punto débil para cuestionar al gobierno el tema de la inseguridad.

Por otra parte, cabe cuestionar cuál ha sido la actitud tomada por el Gobierno en este contexto. Las declaraciones de Eduardo Bonomi, ministro del Interior desde el año 2010 hasta la actualidad, han estado alineadas con las lógicas explicativas de los medios de comunicación y de la oposición.<sup>7</sup> En este contexto, ¿se podía esperar un manejo distinto de las normativas legislativas hacia los y las adolescentes? ¿Existía otro campo de los posibles? Estas cuestiones, sumadas a la demanda de la opinión pública y al valor que ha adquirido la víctima,<sup>8</sup> han generado un campo fértil para retroceder y endurecer el castigo, el encie-

6. En el año 2009 aparece por primera vez la inseguridad como el mayor problema del país (Fessler, 2013).

7. Paternain expone lo planteado por Bonomi: «el aumento de los delitos de un año al otro no se hubiera dado sin el aumento de la participación de menores en delitos. Es más, la rapiña hubiera bajado. Uno tiene que atenderlo. Cada vez más menores roban y empiezan con menos edad» (Paternain, 2013:131).

8. «Asistimos a una exacerbación del espacio social ocupado por las víctimas, quienes obtienen una especial consideración de los medios de comunicación con una extensión de su visibilidad pública y capacidad de movilización organizada de sus sentimientos» (Morás, [1992] 2012:22).

ro y la exclusión de ciertos adolescentes (menores). Las víctimas se han convertido en «grupos de presión»; su relato, o el de una persona allegada, contribuye a una «lógica de indignación» en la sociedad, que sustenta una violencia irracional. No se puede cuestionar a la víctima, y el margen para un análisis integral, en el que se reflexione en torno a las causas, los contextos y aportar posibles soluciones, se vuelve acotado (Morás, [1992] 2012).

En este sentido, en el año 2012 se crea el documento Estrategia por la vida y la convivencia en el que una de las 15 propuestas es las «modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores» (Documento Estrategia por la vida y la convivencia, 2012: 9). Esto dará lugar, en el año 2013, a la aprobación de la ley N.º 19.055 que continúa en la línea de las leyes aprobadas en julio de 2011 (ley N.º 18.777 y ley N.º 18.778), que modifican el CNA. La ley 18.777 introduce la complicidad y la tentativa en el delito de hurto como infracción a la ley penal. A su vez, aumenta el plazo de días de arresto domiciliario e internación provisoria de 60 a 90 días en los casos de infracciones gravísimas a la ley penal. Por último, agrega que la falta del informe del equipo técnico no será un impedimento para que el juez dicte la sentencia definitiva. La ley 18.778 establece la creación y reglamentación de un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal a cargo de la Suprema Corte de Justicia. A su vez, si bien plantea que los antecedentes judiciales y administrativos de niños y adolescentes deben destruirse en forma inmediata al cese de la medida o al cumplir los 18 años; por otra parte, plantea que cuando el adolescente haya sido penado por el delito de rapiña, violación, copamiento, secuestro y las diferentes variantes del homicidio intencional, «el juez, en el momento de dictar sentencia, podrá imponer —como pena accesoria— la conservación de los antecedentes a los efectos de que, una vez alcanzada la mayoría de edad; si volviera a cometer otro delito doloso o ultraintencional no pueda ser considerado primario» (ley N.º 18.778). La ley 19.055 coloca la tentativa y complicidad en la rapiña como infracciones gravísimas. Así como también la posibilidad del uso de agravantes especiales (Art. 311 y Art. 312 del Código Penal) en los casos de homicidio intencional. Por otra parte, plantea que en los casos en los que el adolescente sea mayor de 15 y menor de 18 años, y el proceso refiera a infracciones gravísimas (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9) el juez deberá disponer de una serie de reglas, dentro de las que se destacan las siguientes: «A) La privación cautelar de libertad será preceptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva. B) Las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los doce meses» (ley N.º 19.055).

Estas leyes se producen desde el sentido común, sin una problematización del tema, sin interpelar las causas. El diseño de las políticas criminales se sustenta en la idea de la seguridad y el miedo (López y Padilla, 2013). Como sostiene Zaffaroni (2007) el uso de las leyes penales se enmarca en un contexto de globalización. La legislación penal responde a la «tendencia securista, tanto

interna como internacional. En general, se trata de una nueva legislación penal de emergencia que, como todas las anteriores, invoca la excepción y la necesidad de remover obstáculos para la lucha o la guerra contra tal o cual manifestación criminal organizada o común» (Zaffaroni, 2007: 9).

### 3. Motivos, sentidos y fundamentos

El sentido de las decisiones políticas con respecto a las modificaciones legislativas al CNA es algo que implica un cierto cuestionamiento. ¿Por qué se realizan? Como fue planteado anteriormente, el adjudicar el problema de la delincuencia a los adolescentes ha sido un camino transitado a lo largo del tiempo en nuestro país. ¿Por qué de todas formas se continúa en esa línea? ¿Por qué es allí donde igual realizan las modificaciones legislativas? ¿Por qué y para qué se sostiene sobre las lógicas punitivas y de pérdida de garantías? Tal vez, el sentido sea justamente político. Dar una respuesta a la demanda social. Dar una señal de que se está actuando o de que se pretende actuar para «atacar el problema de la delincuencia juvenil», tal como lo demanda la sociedad. ¿Por qué no se ha podido aportar al debate desde otra perspectiva? La política responde ante las demandas de los «grupos de presión», de las «víctimas». Aparece así el encierro como una forma de retribuir los sentimientos de las personas afectadas. En este sentido, se pone de manifiesto el carácter instrumental de las leyes aprobadas.

El conjunto de discursos creado en torno al estereotipo del «adolescente infractor», sentó las bases para el resurgimiento de propuestas tales como la baja de la edad de imputabilidad penal, impulsada y sostenida por ciertos sectores de la oposición (Morás, [1992] 2012). En octubre de 2014, en nuestro país, se realizó un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años, sin conseguirse la cantidad de votos necesarios. En ese contexto de debate social, las reformas legislativas que se realizaron al CNA pueden haber tenido como fundamento «frenar» el plebiscito, para argumentar que algunas de las medidas planteadas ya se estaban realizando. Las palabras que retoma Uriarte (1999) de Baratta (1995) nos hace pensar en esa línea:

[...] la política toma cada vez más la forma del espectáculo... [en la que] las decisiones y los programas de decisión se orientan no tanto a modificar la realidad, cuanto a modificar la imagen de la realidad en los espectadores: no tanto a satisfacer las necesidades reales y la voluntad política de los ciudadanos como más bien, a seguir la corriente de la llamada opinión pública (Baratta, citado en Uriarte, 1999).

En este sentido, las reformas legislativas realizadas al CNA se encuentran en esta dirección, en gobernar en función de las demandas punitivas de la opinión pública. Dichas reformas responden a la demanda de la coyuntura y no

a soluciones y análisis de fondo, asumiendo como única solución la respuesta punitiva. No se produjo un cambio de paradigma consistente para enfrentar al sentido común (Morás, [1992] 2012).

#### 4. Efectos esperables: Fortalecimiento del sentido común

Al tomar como referencia a Paternain (2013) se puede decir que la inseguridad se ha vuelto una «poderosa fuerza sociopolítica», se ha consolidado una «hegemonía conservadora» en el ámbito de la seguridad: «Se trata de un proceso de producción de sentido sobre las violencias y el delito, en el cual las visiones institucionales más relevantes (actores políticos, organismos estatales, medios de comunicación) quedan alineadas con las representaciones colectivas predominantes» (Paternain, 2013: 126). En este contexto, los «menores infractores» serán, otra vez, el chivo expiatorio. Se produce una criminalización de ciertos sectores de la sociedad, especialmente de: la adolescencia y la juventud en situación de pobreza.

En este sentido, Wacquant (2010) hace referencia al pasaje del Estado social al Estado penal para denominar las transformaciones que implican una reducción del papel social del Estado, y un aumento de su intervención penal; propias de los Estados neoliberales. De esta forma, el Estado no asume un compromiso social con los barrios menos favorecidos, sino que más bien endurece su intervención penal. «A la violencia de la exclusión económica, opondrá la violencia de la exclusión carcelaria» (Paternain, 2013: 126). El autor manifiesta un cambio en la centralidad de la política social, en la que anteriormente tenía como objetivo reformar la sociedad, para posteriormente centrarse en la supervisión de la vida de los sectores menos favorecidos. Esto se debe a la primacía de las explicaciones individuales frente a las explicaciones estructurales de la pobreza. De esta forma, habría que cambiar el comportamiento de los pobres y no la sociedad, se responsabiliza al individuo (Wacquant, 2010: 76).

Se puede apreciar que existe una cierta convergencia discursiva entre operadores judiciales, sociales y policiales, actores gubernamentales y ciertos sectores de la opinión pública, que pierden de vista que el modelo socioeconómico en el que vivimos es excluyente y genera desigualdades y antagonismos diversos. Sus explicaciones se basan en la lógica de la racionalidad con arreglo a fines y de la existencia de una «subcultura». De esta forma, se justifican las intervenciones policiales (Paternain, 2013). Las propuestas que se plantean giran en torno a los dispositivos de control y vigilancia.

En palabras de Jonathan Simon (2011), se está gobernando a través del delito. El delito pasa al centro de la lógica explicativa, «a través del delito se identifican y definen otros problemas y se actúa sobre ellos» (Simon, 2011: 28).<sup>9</sup> Como el Estado

9. En el año 2011 comienzan a implementarse los operativos policiales de saturación (megaoperativos) sobre determinadas zonas de Montevideo (Paternain, 2014).

no puede hacer frente a la diversidad de incertidumbres, coloca a la «inseguridad» como el principal objeto de intervención. La cultura del control y del miedo genera una demanda de mayor control, ante la imposibilidad de satisfacer dicha demanda, se produce mayor inseguridad. De esta forma, se consolida una nueva desigualdad entre «integrados» y «excluidos». Los primeros se protegen mediante las lógicas del mercado, mientras que los segundos quedan expuestos a la arbitrariedad del sistema penal y el asedio policial (Paternain, 2014).

Por otra parte, con las reformas legislativas al CNA se puede identificar una cierta «involución» legislativa. Las leyes aprobadas van en la dirección contraria a la doctrina de la protección integral. Se oponen a la normativa internacional como lo es la CDN. El poder punitivo le ganó terreno a las garantías, el foco está puesto en la reclusión y el aislamiento de los «sujetos peligrosos». Como sostiene Morás ([1992] 2012):

[...] la novedad contemporánea reside en la ausencia de un discurso que dibuje un futuro posible y les devuelva la condición humana a los infractores. [...] la criminalización se impone con la fuerza de lo evidente y el aislamiento por tiempo prolongado se convierte en el único programa posible y deseable para gran parte de la opinión pública y el sistema político (Morás, 2012: 25).

Se los despoja de su condición humana. Los «adolescentes infractores» se vuelven visibles cuando transgreden las normas, no hay una preocupación previa por las condiciones materiales de existencia. Como plantea Morás ([1992] 2012) retomando a Agamben «son existencia de nuda vida», están por fuera de toda consideración y no provocan empatía (Agamben, citado en Morás, [1992] 2012: 38). De cierta forma se prioriza su «responsabilidad» antes que sus «derechos». ¿Qué significa la responsabilidad? ¿Quiénes son responsables? El delito es definido como una «conducta humana típica, antijurídica y culpable». La culpabilidad supone la «posibilidad exigible de actuar de otra manera» (Uriarte, 1999). En este sentido, es fundamental introducir un análisis de la infracción en el contexto de la vida del sujeto. Ser conscientes de la distribución desigual de «oportunidades» y «alternativas». Como plantea Zaffaroni (1998) analizar la «culpabilidad por la vulnerabilidad». Esta implica reconocer la responsabilidad previa que tiene el Estado ante los derechos no garantizados de las personas. Así como también reconocer la selectividad del sistema penal. El autor sostiene que la situación de vulnerabilidad al sistema penal es predominantemente social (debido a la pertenencia a un grupo, minoría, clase social, entre otros y/o por encajar con un cierto estereotipo) (Zaffaroni, 1998). En este sentido, hay que destacar que el poder punitivo selecciona a determinados sujetos: «los jóvenes en situación de vulnerabilidad». Es fundamental que en la discusión jurídica, la selectividad y la vulnerabilidad al sistema penal sean tomadas en cuenta

para consolidar un modelo de culpabilidad con mayor sustento humano y más realista. Como expresa Uriarte: «[...] introducir en la culpabilidad las situaciones de exclusión social, que debieran ser ponderadas al evaluar el espacio de autodeterminación, y, por ende, de reprochabilidad penal» (Uriarte, 2013: 149).

El sistema penal no solo es selectivo, sino que a su vez genera criminalización. Existe una criminalización primaria cuando define la infracción y una criminalización secundaria cuando define al infractor, al «delincuente» (Uriarte, 1999). Resulta pertinente introducir el concepto de coculpabilidad social o corresponsabilidad entre el actor y sociedad. Malet (2016) plantea que «la coculpabilidad social [...] atañe a las estructuras sociales y estatales que están encargadas de contener: la familia, la asistencia social, el sistema educativo» (Malet, 2016: 198). A su vez, Pitch (2003) en López y Padilla (2013) sostiene:

[...] la responsabilidad limitada del delincuente implica una responsabilidad «social» más extensa, pesada y articulada, en el sentido doble de que el delito tiene «causas sociales» y de que la «sociedad» tiene, entonces, la obligación de asumir la responsabilidad por las consecuencias del delito y por la remoción de sus causas (Pitch, citado en López y Padilla, 2013: 73).

Si bien reconocer el concepto de corresponsabilidad social no implica sostener el concepto de incapacidad o de tutela, López y Padilla sostienen que en el funcionamiento actual del sistema penal juvenil en nuestro país conviven, al mismo tiempo, la doctrina de la situación irregular y la doctrina de la protección integral (López y Padilla, 2013). Es lo que García Méndez en Malet (2008) denomina: «el paradigma de la ambigüedad» (García Méndez, citado en Malet, 2008: 40). Haciendo referencia a las personas que en su aplicación no son consecuentes con la doctrina de la protección integral. Es un período marcado por la transición de un modelo a otro, en el que perduran resabios del complejo tutelar. «En los hechos, entre esas hendiduras se cuele la situación irregular; el viejo magma infracción-abandono sigue operando, impertérrito» (Uriarte, 2013: 143).

Tomando en cuenta la teoría de la pena, resulta pertinente considerar algunos conceptos en el marco del sistema penal juvenil uruguayo actual. Debido al desarrollo histórico que se ha realizado sobre el tema de los adolescentes en conflicto con la ley penal, se puede visualizar una cierta influencia de las teorías de la «prevención especial positiva» (idea de tratamiento y resocialización). Sin embargo, con las reformas legislativas realizadas al CNA se puede apreciar una mayor influencia de las teorías de la «prevención especial negativa» (incapacitación, neutralización, custodiar). Por ejemplo, debido a la colocación de la medida de la privación cautelar. Esta no apunta a la rehabilitación, sino a «sacar de circulación» al adolescente, imposibilitar la reincidencia. Por otra parte, las teorías de la «prevención general positiva» apuntan a robustecer la confianza en la norma,

a la integración social. De esta forma, las modificaciones legislativas analizadas, de cierta forma, contribuyen a generar mayor confianza; producen la sensación de que se está actuando. Esto genera una cosificación de la persona juzgada, se vuelve un instrumento para que el resto de la sociedad crea en el derecho (Uriarte, 1999). Este discurso sedante y tranquilizador pretendió amortiguar los discursos que proponían la baja de edad de imputabilidad penal.

Como se ha desarrollado a lo largo del documento, se puede apreciar que la peligrosidad de los adolescentes ha sido un discurso cíclico a lo largo del tiempo en nuestro país. Parecen ser sujetos «atemporales» y las argumentaciones y soluciones se mantienen «inmutables». Un elemento a considerar actualmente es la construcción del «abordaje sociológico» que realizan los funcionarios policiales y operadores judiciales. Estos parten de una visión reduccionista del problema. «De allí que pueda afirmarse que la particular construcción de la agenda comunicacional incide fuertemente en los temas que definen el contorno de la opinión pública y marcan las prioridades de la agenda política» (Morás, [1992] 2012: 16). Esta construcción discursiva produce y reproduce la agudización de la polarización entre sectores sociales «integrados» y «excluidos». Como se expresa, por ejemplo, en el manejo diferenciado entre «niño, niña y adolescente» y «menor». Si bien la sociedad somete a diversos rechazos a ciertos sectores de la población infantil (no reconociendo sus derechos), posteriormente, los etiqueta como los «enemigos públicos» («peligrosos»). La propuesta que surge entonces son las instituciones totales, con el objetivo de la rehabilitación. Una vez que esta no se alcanza (ya que el encierro se transforma principalmente en disciplinario, no tiene alternativas reales), se confirma lo que se suponía: es incorregible, y su destino serán las instituciones totales (Morás, 2012: 16).

Por otra parte, cabe destacar que la ley 19.055 es inconstitucional, ya que modificó el principio de excepcionalidad de la medida privativa de libertad. A su vez, ha generado un gran impacto en las prácticas judiciales, debido a que en Montevideo la rapiña es el delito más frecuente y en el Interior es el segundo. Surge así la siguiente interrogante: ¿por qué los defensores no han planteado la inconstitucionalidad de esta ley? De esta forma, se pone de manifiesto que uno de los desafíos para niños, niñas y adolescentes es poder hacer uso del derecho de defensa como corresponde (Díaz y Fernández, 2017).

Finalmente, a pesar de que los indicadores económicos mejoraron y que el gobierno de izquierda priorizó la situación de las personas en situación de vulneración de derechos, el contexto sociohistórico no es favorable para la consolidación de los derechos que las legislaciones internacionales y nacionales establecen para niñas, niños y adolescentes. De esta forma, se produce «un claro retroceso en la situación de aquella parte de la infancia que “nació siendo menor”» (Morás, [1992] 2012: 11). El enfoque de las reformas legislativas está puesto en la disuasión, represión y encierro. Se consolidan las recetas de siempre «[...]

aumento de penas, crecimiento de la cantidad de personas detenidas y procesadas, ampliación de los márgenes de acción de la policía y de la justicia penal. Las respuestas punitivas y coercitivas se legitiman como posibles, necesarias y urgentes» (Paternain, 2014: 24).

## Consideraciones finales

La forma en la que nos posicionamos y explicamos el mundo influye en las acciones que realizamos para abordar las problemáticas. En este sentido, es clave tener en cuenta que son las sociedades las que construyen las normas y con estas se crean los sujetos (Morás, [1992] 2012). A su vez, la propia institución produce al sujeto. Surgen así ciertas interrogantes: ¿Qué es la seguridad? ¿Qué es la inseguridad? ¿Con qué intereses se construyen ciertos delitos? ¿Qué delitos se priorizan? ¿Por qué? ¿Qué personas se persiguen dentro de esos delitos? ¿Cómo se aborda?

Cabe destacar que la «crisis» y los intentos de reformas han sido permanentes a lo largo del tiempo en el segmento ejecutivo del sistema penal juvenil (imposibilidad de cumplir funciones reeducativas y custodiales; cambios en la nomenclatura de la institución, funcionarios y autoridades). Esta imposibilidad de una construcción histórica y de un reconocimiento de un cierto devenir genera que se retorne una y otra vez sobre los mismos postulados y «soluciones» (González y Leopold, 2013). ¿Por qué si ya se prevé que va a fracasar, se continúa por esa línea? ¿Cuáles son las fuerzas que operan para que los cambios discursivos no tengan lugar? ¿En cuáles terrenos es necesario dar la «batalla»? ¿Cómo construir una sociedad sin castigo, sin represión, sin aislamiento y sin exclusión?

Todas las personas que intervienen en los diferentes segmentos del sistema penal juvenil (policial, judicial, ejecutivo, legislativo, organizaciones sociales, medios de comunicación, la academia y encargados de monitoreo a nivel nacional e internacional) deben asumir su responsabilidad en la producción y reproducción de los discursos y prácticas. Es fundamental poder contribuir a generar debates, a plantear alternativas. Deconstruir el discurso hegemónico conservador. Esto supone una cuestión ético-política.

La campaña del No a la Baja permite realizar algunos análisis. En primer lugar, fue una respuesta decidida ante la propuesta de la baja de edad de la imputabilidad. Esto puso de manifiesto que no todas las personas estamos alineadas al discurso dominante y que el derecho de niñas, niños y adolescentes es un tema que importa. Sin embargo, como sostiene García Méndez (2017) fue una respuesta «incompleta», ya que no introdujo un debate más profundo acerca de la «necesidad de mejorar los instrumentos jurídicos de la cuestión penal juvenil» (Ibíd.: 9). Cabe destacar que en ese contexto se produjo el aumento de penas y el «desmantelamiento sistemático de las garantías» mediante el uso abusivo de la privación de libertad para los adolescentes (García Méndez, 2017). Vernazza (2017) sostiene que: «Estamos claramente en

condiciones de afirmar que hoy los adolescentes infractores gozan de menos garantías y son presos de un modelo custodial que vulnera sistemáticamente sus derechos» (Vernaza, 2017: 48).

Al comprender el castigo como una institución social (como artefacto histórico y cultural), en términos de Garland (2007), se puede apreciar que la cárcel suministra una forma sutil y localizada de violencia en contra del sujeto. En este sentido, como expresa Uriarte (2013), es pertinente comprender que la plena realización de los derechos de la niñez y la adolescencia no podrá ser en el marco de estas instituciones, ya que «la mejor institución, en orden a derechos humanos, no existe» (Garland, 2007:145).

Tal vez es hora de dar un paso más, de entrar en el campo de la lucha por el discurso hegemónico. Construir un discurso alternativo, real, que parta desde un enfoque de derechos para todos y todas. Romper con la lógica explicativa cíclica del tema, aportando nuevos enfoques y alternativas. Dejar de cosificar a la infancia, para reconocer la dimensión activa del sujeto. Ser conscientes de que «los destinos» se van construyendo «a través de las decisiones que tomamos cada uno de los implicados en la problemática» (Martinis y Flous, 2013: 118). Para esto es fundamental reconocer el concepto de justicia. Este implica «[...] ofrecer al otro, de la mejor forma posible, aquellos saberes y formas de hacer cuyo acceso a los cuales le corresponde por derecho» (Martinis y Flous, 2013: 117).

De esta forma, es necesaria una política social integral de las infancias, adolescencias y juventudes. Esto implica un trabajo conjunto entre las diferentes disciplinas y agentes intervinientes así como también de niñas, niños y adolescentes. Partir desde el reconocimiento de una perspectiva étnico-racial, de género, generaciones y clase. En este sentido, resulta pertinente generar una buena política de comunicación con la población y un debate discursivo que involucre a toda la sociedad, para que dichas políticas puedan sostenerse. Superar el concepto de seguridad reducido a la preocupación por la delincuencia, asumiendo una postura de corresponsabilidad social. Partir desde una concepción más amplia de seguridad, articulando los procesos de desregulación económica, la sustitución de lazos sociales por la autonomía individual y las representaciones de vulnerabilidad social (Paternain, 2012).

Para finalizar quisiera destacar la frase de Zaffaroni (2007) al respecto: «La actual no es hora de complacencias, sino de lucha por la reafirmación de los principios que consagran nuestras constituciones y el derecho internacional de los derechos humanos» (Zaffaroni, 2007: 14).

## Bibliografía

- CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- DÍAZ, D. y FERNÁNDEZ, M. (2017). «Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- FESSLER, D. (2008). «El siglo de los niños», en GÓMEZ HEGUY, C. y FESSLER, D. (coord.) *Sistema Penal Juvenil*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (2017). «Prólogo», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- GARLAND, D. (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes.
- GONZÁLEZ, C., y LEOPOLD, S. (2013). «De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde la perspectiva de sus actores y expertos», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- LÓPEZ, L. y PADILLA, A. (2013). «Responsabilidad adolescente y prácticas “psi”. Relaciones “peligrosas”», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- MALET VÁZQUEZ, M. (2008). «Perspectiva crítica del Código de la Niñez y la Adolescencia. Desde los principios del derecho penal juvenil», en GÓMEZ HEGUY, C. y FESSLER, D. (coord.) *Sistema Penal Juvenil*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- (2016). «Sobre la culpabilidad social», *Revista de Derecho Penal*, 24, 193-206.
- MARTINIS, P. y FLOUS, C. (2013). «Una mirada pedagógica sobre algunas discusiones en torno a la responsabilidad penal adolescente», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- MORÁS, L. E. ([1992] 2012) *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. Montevideo: SERPAJ.
- PATERNAIN, R. (2012). «La inseguridad en Uruguay: perspectivas e interpretaciones», en RIELLA, A. (coord.) *El Uruguay desde la Sociología X*. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UDELAR.
- (2013). «Los laberintos de la responsabilidad», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- (2014). «Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)», en *Contrapunto*, (4), 13-26.
- SIMON, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

- URIARTE, C. (1999). *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al sistema penal juvenil*. Montevideo: Carlos Álvarez.
- (2006). *Vulnerabilidad, privación de libertad de jóvenes y derechos humanos*. Montevideo: FCU.
- (2013). «La cuestión de la responsabilidad en el derecho penal juvenil», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- VERNAZZA, L. (2017). «La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- WACQUANT, L. (2010). *Las cárceles de la miseria, 2.ª ed. ampliada*, Buenos Aires: Manantial.
- ZAFFARONI, E. R. (1998). *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Buenos Aires: Ediar.
- (2007). «Globalización y crimen organizado», conferencia de clausura de la Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal, organizada por la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP) en Guadalajara, Jalisco, México, 22 de noviembre de 2007.

## Fuentes documentales

- Documento de Consenso. Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública. Montevideo, Uruguay, 10 de agosto de 2010. Disponible en: [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento\\_de\\_consenso.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso.pdf). [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Documento de Estrategia por la vida y la convivencia. Montevideo, Uruguay (2012). Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 9.342. Código del Niño. Disponible en: [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4166/ur\\_cod\\_nino.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4166/ur_cod_nino.pdf?sequence=1&isAllowed=y). [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3938868.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 16.137. Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1008255.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 17.823. Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2838395.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 17.897. Libertad provisional y anticipada. Se establece un régimen excepcional. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1797047.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 18.777. Adolescentes infractores de la ley penal. Modificaciones a la ley N.º 17.823. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp57563.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].
- Ley N.º 18.778. Adolescentes en conflicto con la ley. Mantenimiento de antecedentes judiciales en los casos que se determinen. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4330202.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].

Ley N.º 19.055. Código de la Niñez y la Adolescencia. Se modifican los artículos 72 y 76 y se establece un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp55138o8.htm>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing). Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/institucional/marco-normativo/item/1653-reglas-de-beijing>. [Consultado el 22 de mayo de 2018].



**Sofía Machado**

Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias  
Sociales, Universidad de la República.  
Programa Nada Crece a la Sombra,  
Asociación Civil Proderechos.

# La presión mediática y legislativa en Uruguay: el camino hacia la criminalización de la juventud

---

## Resumen

El presente trabajo pretende ser una foto que muestre a nivel general la situación de los adolescentes en conflicto con la ley. Por otro lado, para entender las reformas legislativas aprobadas que refieren en particular a esta población, este trabajo hará foco en el papel de los medios de comunicación, la incidencia de campañas políticas y, en concreto, el papel que ocupan los jóvenes en las noticias.

Dicho artículo se enmarca en el Diploma en penalidad juvenil, dictado por la Facultad de Ciencias Sociales, y aunque los datos que aquí se muestran no están actualizados, resultan ser parte del contexto político al momento de la aprobación de las leyes 19.055, 18.777 y 17.778, tres movimientos conservadores del campo legislativo centrales para la reflexión que sigue.

*Palabras clave:* Juventud, criminalización, crimen, medios de comunicación, campaña.

## Introducción

Actualmente en Uruguay vivimos un importante problema en términos de la percepción de la seguridad, que se ha instalado como el principal problema identificado por la opinión pública en la última década (Paternain, 2013).

El «problema de la inseguridad» se ha construido con los menores infractores como los principales responsables del crimen, incluso a pesar de representar menos del 8 % del delito total desde el 2004 (Morás, 2016). En torno suyo, se han suscitado importantes discursos de odio, pero también iniciativas conservadoras orientadas a la reducción de la edad de imputabilidad penal tales como el plebiscito generado en el 2014 (Bayce, 2010).

Si bien este no fue aprobado, desde el Gobierno nacional se impulsaron y aprobaron tres leyes de especial importancia (19.055, 18.777 y 17.778), que implican la posibilidad de mantener los antecedentes de los menores de edad al cumplir 18 años, al tiempo que determina la inexcusabilidad de los delitos considerados graves, tales como aquellos cometidos con presencia de armas. Esto ha implicado que, desde su aprobación en 2013, hayan aumentado de forma importante los adolescentes privados de libertad por tales causales (Abella, Magariños y Silveira, 2015).

El resultado ha sido el abarrotamiento de los centros de privación de libertad adolescente en menos de un lustro, al privilegiarse la privación de libertad como respuesta del sistema penal. Como señala Morás (2016) la tasa de encarcelamiento en Uruguay en 2015 era de 16 adolescentes cada 100.000 habitantes, duplicando a la del resto de los países sudamericanos, y aún más a la de los europeos.

### El delito, los medios y el poder político

Desde inicios de los años dos mil el *leitmotiv* de las campañas gira en torno al orden y la seguridad pública en Uruguay. La afirmación de que el delito es una cuestión que se ha «ido de las manos» y que la ciudadanía necesita protección es una afirmación recurrente en los debates parlamentarios y en los medios de comunicación, exigiendo así «mano dura contra la delincuencia».

Mientras que los discursos pro punibilidad florecen, la justicia penal y el sistema penitenciario entran en crisis. Por otro lado, los medios saben que el crimen vende y el cuerpo político-partidario usa la seguridad con fines electorales, causando así grandes expectativas respecto a la seguridad prometida. Una posible hipótesis podría ser que el sistema no puede soportar la presión mediática y política, y ante esto la respuesta fue ceder.

El foco se hace en los delitos graves, pero en esa categoría se incluyen también los delitos callejeros como el hurto y la rapiña. Como resultado el temor

crece. En los discursos la preocupación por las víctimas es el principal argumento para anunciar las reformas legislativas de prevención del delito, para imponer penas más duras y para ampliar el margen de acción de la policía. Así también se forja una idea del extranjero, aquellos que «no son como uno», los que cometen delitos callejeros.

En la región es claro cómo las autoridades han puesto en segundo lugar las demandas de las poblaciones más vulneradas para dar pie a las estrategias punitivas con el fin de reorganizar la ciudad según los gustos e intereses de las clases medias.

El temor al «otro» marcó un hito con la ya nombrada propuesta de baja de la edad de imputabilidad penal a los 16 años de edad, aunque esta propuesta fue rechazada en las urnas, el impulso punitivista a través de la vía legislativa ha logrado hacer carne mediante leyes y políticas sociales de orden y seguridad ciudadana.

En relación con esto, puede observarse un creciente interés por el aumento en los índices delictivos y los cambios en la atención mediática sobre el tema, los medios comenzaron a informar —cada vez con mayor detalle y con mayor frecuencia de repetición— casos de delito callejero. Asimismo se podría decir que esta atención por parte de los medios sucede a causa del aumento de la preocupación pública por el tema. Sin embargo, es también importante destacar la cuestión circular de este vínculo, es decir, el mayor temor al delito puede entenderse también como una consecuencia del aumento de la atención que los medios le dan al tema de la inseguridad.

Esta tendencia también marcó la agenda de variadas campañas electorales, y para las últimas elecciones nacionales de 2014, todos los partidos políticos tenían en sus plataformas electorales fuertes elaboraciones referidas a la seguridad y el delito, todas orientadas a la mano dura y el punitivismo.

El enorme crecimiento del sistema carcelario de Uruguay es el reflejo de todo esto. Nuestro país tiene la tasa de personas privadas de libertad más alto de todo el continente. Las principales causas de esta escalada pueden ser: sentencias más largas, castigos extra para reincidentes, entre otros.

### **La situación de los adolescentes privados de libertad en Uruguay**

A marzo de 2016, la población adolescente privada de libertad era de 497<sup>1</sup> adolescentes dispuestos en diferentes centros de Montevideo y el área metropolitana. De estos, el 62 % tenía condena como primario (es decir que no poseía antecedentes penales), y el 38 % restante como reincidente (lo que supone tener procesamientos previos).

1. Es necesario aclarar que los datos aquí presentados fueron elaborados por parte de los autores con relación a la base de datos SIPI que dispone el sistema penal adolescente, y que es ingresada por los trabajadores de los centros de privación de libertad. Por lo tanto, si bien sus números generales son aceptables, su desglose por delitos no puede ser homologado a la pena judicial, que responde al dato primario que debe ser tomado como válido.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, 227 del total de adolescentes se encuentran en alguno de los centros del complejo llamado Colonia Berro, en las afueras de la localidad de Joaquín Suárez. Por otra parte, los 270 restantes, se encuentran en diferentes centros ubicados en distintas partes de Montevideo.<sup>2</sup>

Cuadro 1. Cantidad de adolescentes privados de libertad según centro. Escuela Dr. Roberto Berro

	N
MD1	21
LAS PIEDRAS	31
SARANDI	31
ITUZAINGO	48
GRANJA	23
ARIEL	30
EL HORNERO	27
CERRITO	16
TOTAL	227

Proyectos de Montevideo	
	N
CIAF	30
COLIBRI	31
RIFLEROS	9
DESAFIO	36
PASO A PASO	23
CED BURGUES	12
CMC ex ceprili	13
CIEDD	109
CIMARRONES	7
TOTAL	270

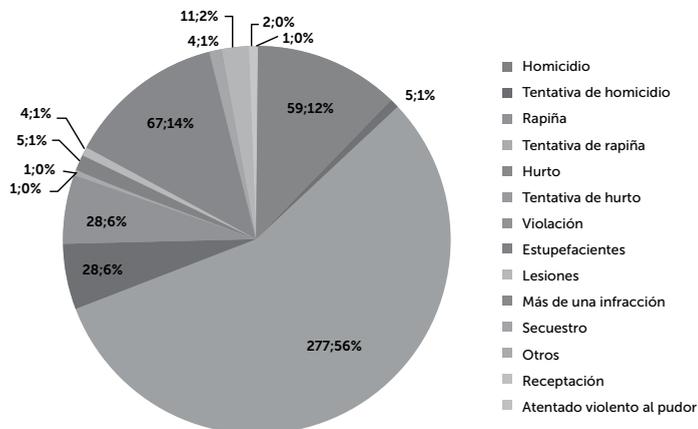
  

<b>TOTAL</b>	<b>497</b>
--------------	------------

En segundo lugar, se analiza el causal de procesamiento según tipo de delito. Como apreciamos en el Gráfico 1, más de la mitad de los adolescentes privados de libertad fueron procesados por rapiña o tentativa de rapiña (56 % y 6 % respectivamente), por una combinación de infracciones (14 %) y por homicidio (12 %). Como se expresaba arriba, si bien estos datos deben ser relativizados según la fuente, guarda relación con la base de procesamientos publicada por Morás (2016).

2. Para un abordaje a la situación de los centros de privación de libertad adolescente puede observarse el audiovisual «Encerrados», generado por la Casa Bertolt Brecht. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=AN7aM5arzxo>.

**Gráfico 1. Adolescentes privados de libertad según tipo de delito (total y %)**



Si categorizamos los delitos, podemos apreciar que la amplia mayoría comprende delitos contra la propiedad (68 %), y el 15 % de los casos corresponde a delitos contra la persona, encontrando un 17 % de otro tipo de delitos. Asimismo, la ocurrencia de delitos sexuales es cercana a cero, con solo dos casos en el total.

**Cuadro 2. Procesamiento según el tipo de causal**

	N	%
Delitos contra la propiedad	336	68
Delitos contra la persona	72	15
Delitos sexuales	2	0
Otros	83	17
Total	493	100

Fuente: elaboración propia en base a datos SIPI 2016

De este total de adolescentes privados de libertad, este trabajo toma algunos datos recogidos en el marco del programa Nada Crece a la Sombra con 37 de ellos, los cuales fueron seleccionados en dos centros: Cerrito, en la Colonia Berro y Complejo Belloni (ex Colibri), en Montevideo.

### La criminalización de la pobreza y la juventud

La constatación de base es que asistimos, en Uruguay, a una ofensiva desde varios frentes contra los jóvenes pobres instituidos tanto a nivel político como mediático, y una de las respuestas ha sido el policiamiento de la ciudad

(Cano Menoni, 2014). Se entiende al joven, y en particular al joven pobre, como una amenaza para la sociedad. Los megaoperativos, la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal, las reformas legislativas aprobadas, etcétera, son claras muestras de ello. Estas variadas respuestas son el resultado de una ofensiva mediática, política y policial que instituye socialmente la «amenaza de la delincuencia juvenil», evidenciando que el proceso de construcción del «enemigo», «el otro», «el extranjero» se enfoca actualmente hacia los jóvenes pobres clasificados y criminalizados como «menores infractores».

Según Cano Menoni (2014) para legitimar y fundamentar la condición de «menor infractor» es necesaria la existencia de un enemigo que constituya una amenaza a la seguridad, la imagen de este «enemigo» suele asociarse con la de alguien que no pertenece, que viene de afuera, alguien desconocido. Así, la urgencia e insistencia de un discurso estigmatizante y criminalizador en el plano policial, social y político es funcional a la construcción social del enemigo sobre el que puede desarrollarse la emergencia de la excepción. Un joven pobre, o un «ni-ni» o simplemente un «plancha», es atrapado así por la red discursiva que lo sitúa en el lugar del enemigo.

Se trata entonces de un proceso que debe pensarse en su dimensión política y tomando como referencia la teoría de Foucault, su dimensión biopolítica, como dispositivos estatales de control que no son ajenos al sujeto, por el contrario, dichos dispositivos tienen una dimensión constitutiva y definitoria de sus modos de ser y estar, sus expectativas, miedos y representaciones de sus horizontes de posibilidad cuando el miedo funciona como principio vincular, y la demanda de soluciones policiales aparece como la única respuesta posible. Es decir que, tal y como propone el análisis foucaultiano, se trata de dispositivos que principalmente ejercen su poder para modelar, crear y producir los modos de ser y estar en la vida social.

Según identifica Cano (2014), el problema no es la inseguridad producto de la delincuencia juvenil, sino la constante vigilancia y captura de un grupo social determinado, que se refuerza en una trama discursiva estigmatizante y que opera de forma tal que los coloca en una otredad peligrosa y amenazante, des-humanizada, «encubriendo además, sin cuestionarlas, las condiciones concretas de injusticia social que están en el fondo de las situaciones delictivas y de violencia. Y la representación que se construya de dicha otredad (“mal bicho”, “víctima”, “victimario”, “malandra”, “irrecuperable”) tendrá consecuencias directas en el tratamiento que se determine para dicho grupo social» (Cano, 2014: 99).

Lo que parece claro es que en el tejido de este fenómeno lo que hay es mucho miedo. Y es sabido que puede ser muy peligrosa una sociedad con miedo. Y además es rentable, y sobre todo, manipulable.

De este modo, el miedo, a través de la institución de la amenaza de la delincuencia juvenil, se configura como un elemento estratégico de primer orden,

tanto para la formación de opinión pública como con fines políticos electorales. Y si se observan las características concretas del escenario político uruguayo, no es algo a descartar que en dichas elecciones los partidos, tanto de derecha como de izquierda, sigan marcando la agenda de la seguridad y proponiendo además un programa muy pragmático al respecto, como los ejemplos analizados anteriormente.

## Conclusiones

Los adolescentes han sido puestos en el foco de la opinión pública como causantes de la inseguridad y el peligro, en particular, los adolescentes pobres, y potencialmente son foco de etiquetas aquellos que han estado privados de libertad. Sin embargo, al estudiar las oportunidades a las que han accedido, visualizamos que la privación de derechos es una constante en sus vidas, desde su nacimiento y con anterioridad a la comisión de delitos.

Esta vulnerabilidad y privación de derechos (sufriendo el ejercicio de violencia física, simbólica, psicológica y material) es luego reforzada por las instituciones tanto desde las educativas, que usualmente los expulsan, como desde la policía, que serán la puerta de su temprana entrada al sistema penal, continuando luego en la privación de libertad.

A lo largo del proceso se visualiza, entonces, la ausencia de espacios de contención afectiva y de construcción ciudadana, elementos que se entienden claves para el alejamiento del delito (Maruna, 2004) y la construcción de una identidad empoderada y saludable, capaz de evitar el ejercicio de la violencia.

En este sentido, resulta imperioso intervenir en varios niveles: en primera instancia, en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para vivir en entornos libres de violencia. En segundo lugar, para una mayor contención y referencia de las instituciones educativas. Tercero, la generación de espacios a la interna de la privación de libertad para evitar la consolidación de las trayectorias delictivas de estos adolescentes, buscando generar alternativas y oportunidades reales.

Vale considerar que el problema sobre el que se ha reflexionado en este artículo, no obstante su singular expresión en el caso de Uruguay, constituye un problema contemporáneo de primera magnitud para el mundo occidental. En efecto, pareciera advertirse el resurgimiento, más de un siglo después de su aparición en Europa, de una suerte de inspiración «neolombrosiana» en algunas iniciativas penales en Europa y América. Esta situación torna fundamental que, junto a los análisis de casos concretos, se procure comprender en clave de tendencias globales los procesos de criminalización de la juventud (sea pobre, inmigrante o indígena), así como el problema de las respuestas estatales netamente policiales-punitivas a las situaciones de violencia. Comprender el problema como tendencia, significa abordarlo desde sus expresiones concre-

tas, pero trascendiendo el caso para considerar el contexto global, así como los aspectos históricos del conjunto de procesos sociales y políticos implicados. Del mismo modo, además de las situaciones-problema, se torna necesario estudiar las políticas y respuestas alternativas ensayadas en diferentes niveles, y en diferentes países, buscando la mejor reatualización de aprendizajes y experiencias.

## Bibliografía

- ABELLA, R., MAGARIÑOS, T., y SILVEIRA, V. (2015). «Medidas no privativas de libertad: algunas voces uruguayas», en ABELLA, R. (comp.) *Medidas no privativas de libertad en adolescentes*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- BAYCE, R. (2010). «Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura», en MALLO, S., y VISCARDI, N. (comp.) *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: CSIC, UDELAR.
- CANO MENONI, A. (2014). «Pobres peligrosos. Análisis del proceso de criminalización de la pobreza y la juventud en Uruguay y de los desafíos que representa para la psicología comunitaria», *Athenea Digital*, 14 (1), 91-109. Disponible en: <<https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n1.1084>>.
- FILARDO, V. (2007). «Miedos urbanos y espacios públicos en Montevideo», en *El Uruguay desde la Sociología V*. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UDELAR.
- y otros (2007). «Genética de la inseguridad ciudadana», en *El Uruguay desde la Sociología V*. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UDELAR.
- FOUCAULT, M. (1975). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FRAIMAN, R., y ROSSAL, M. (2011). *De calles, trancas y botones. Una etnografía sobre violencia, solidaridad y pobreza urbana*. Montevideo: Ministerio del Interior, BID.
- KAZTMAN, R., y RETAMOSO, A. (2005). «Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo», *Revista de la CEPAL*, 85, abril de 2005, 131-148.
- MARUNA, S. (2004). «Desistance from Crime and Explanatory Style: A New Direction in the Psychology of Reform», *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20 (2), 184-200.
- MEC (2016). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población – 2015*. Montevideo: MEC.
- MIDES (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas (2011-2012)*. Montevideo: MIDES – DINEM.
- MORÁS, L. E. (1992). *Los hijos del Estado: Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. Montevideo: FCS – SERPAJ.
- (2016). *Los enemigos de la seguridad: Desigualdades y privación de libertad adolescente*. Montevideo: FCU.
- PATERNAIN, R. (2013). *Ya no podemos vivir así: ensayo sobre la inseguridad en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- WACQUANT, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

## **Federico Caetano**

Licenciado en Psicología. Actualmente cursando la Maestría en Sociología, Universidad de la República. Psicólogo en el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente desde 2014.

# Trabajar en el encierro: Notas acerca de los efectos del punitivismo legislativo sobre las condiciones de trabajo en el sistema penal juvenil uruguayo

---

## Resumen

El sistema de ejecución de la sanción penal juvenil, actual Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), se encuentra permeado por una fuerte inestabilidad que se traduce en un estado crítico de transición constante. Las múltiples denuncias por tortura, las condiciones edilicias paupérrimas, los malos tratos hacia los internos, el hacinamiento y el ocio pasivo, entre otros, han sido tópicos de constante denuncia mediática y de debate público durante los últimos años.

No obstante, dentro de esta problemática general hay un asunto que no ha sido tratado con la misma amplitud e intensidad y que repercute directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los internos y en sus oportunidades socioeducativas prospectivas: las condiciones de trabajo de los funcionarios y el riesgo asociado a estas. El objetivo del presente estudio exploratorio es proponer algunos vectores hermenéuticos emergentes sobre los sucesivos cambios en el sistema penal juvenil y cómo estos influyen en las condiciones de trabajo y en las representaciones de riesgo configuradas por los trabajadores asociados al «trato directo».

*Palabras clave:* condiciones de trabajo, representaciones de riesgo, funcionarios de INISA, sistema penal juvenil.

## Introducción

Las condiciones de vida de los internos en el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)<sup>1</sup> han sido objeto de múltiples críticas y denuncias. Tanto el hacinamiento, el ocio no constructivo, las condiciones edilicias y los malos tratos infringidos a los internos han sido tópicos de un prolífico debate público reciente. No obstante, dentro de esta problemática general hay un asunto sustantivo, que influye de forma sinérgica con relación al mejoramiento de las condiciones de vida y a las posibilidades de reinserción de los internos, que no ha sido tratado con la misma amplitud y profundidad: *las condiciones laborales de los funcionarios del sistema a partir del eje prioritario del riesgo*.

El ámbito laboral de los funcionarios del INISA constituye un espacio con una especificidad propia. Configura un *topos* laboral de casi nulo prestigio social y, además, está sujeto al escrutinio constante de la opinión pública desde una mirada especialmente sensible de los medios de comunicación. Su funcionamiento irrumpe a nivel «extramuros» en las narrativas mediáticas a través de eventos críticos signados por la violencia: fugas, motines, desmanes, incidentes y polémicos procesamientos por torturas, entre otros. Y las desventuras de este espacio de trabajo, a las que los medios les abren sus cajas de resonancia, están relacionadas con el «sentimiento de inseguridad» (Kessler, 2011), una de las fibras más sensibles y reactivas de la esfera pública de las sociedades contemporáneas.

Así pues, las especificidades de la irrupción del trabajo a nivel extramuros en el ámbito público, tiñe las representaciones sociales que pueblan al imaginario colectivo sobre los funcionarios del INISA. Los trabajadores están bajo la sospecha constante de ser agentes de violencia. Y, si bien el estigma sobre el trabajo en centros penitenciarios no necesariamente involucra el cuerpo físico de los trabajadores, sí se constituye en una marca que afecta de modo sustantivo todas las dimensiones de su esfera social. Al ser identificado como funcionario del INISA, a nivel «extramuros», el trabajador muchas veces pasa a ser desacreditado.

Poco comprendidos, devaluados y visualizados a nivel público como parte del problema, los avatares y particularidades del trabajo «intramuros» permanecen ocultos. Como afirman diversos autores que tematizan sobre el trabajo en sistemas de reclusión en general (Vigna, 2014; Furtado, 2000 y Lourenço, 2010), los múltiples riesgos sistémicos, tanto físicos como psicosociales, que amplifican las zonas de incertidumbre y que están atravesados, a su vez, por intensas fuentes de violencia material y simbólica, componen una realidad que signa la cotidianidad del trabajo en estos contextos.

1. Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), ex SIRPA (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente). Se destaca que INISA es la nueva sigla de la institución encargada de dar cuenta de las medidas socioeducativas frente a infracciones protagonizadas por adolescentes, de acuerdo al marco legal vigente incluido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En primer lugar, uno de vectores que define al trabajo en un sistema de reclusión es la sensación de un peligro latente acerca de la noción omnipresente de que todo puede explotar de forma veloz y exponencial en cualquier momento. De repente, puede surgir una situación conflictiva y violenta, que no está sujeta al conjunto de protocolos técnicos de acción y, cuya resolución, depende, en definitiva, del acervo de habilidades prácticas de los trabajadores implicados.

Asimismo, la jornada laboral se desarrolla en el mismo escenario ambiental donde se encuentran los internos. Y aunque hay una relativa heterogeneidad asociada a las condiciones ergonómicas de los distintos centros, este elemento implica, en términos genéricos, el sometimiento a ruidos metálicos constantes, a una infraestructura edilicia inadecuada que obstruye el flujo de las actividades y a la falta de higiene, entre otros aspectos.

Por otro lado, el desarrollo del rol ocupacional está signado por la contradicción inherente al funcionamiento de los sistemas penitenciarios: por un lado, el trabajador debe garantizar el control y la seguridad y, por otro, tiene que canalizar sus esfuerzos hacia tareas asociadas a la reinserción social de los internos (Vigna, 2014; Furtado, 2000). La configuración de este equilibrio inherente al dilema de las prisiones genera un espacio laboral de alta exigencia en términos del mantenimiento del equilibrio emocional, en el sentido de que los trabajadores deben operar sobre trasfondos represivos y, al mismo tiempo, mantener un trato amable y de respeto fundado en el cuidado de los internos y en los objetivos de rehabilitación.

Así las cosas, se vuelve necesario mencionar que el objetivo principal del presente estudio es proponer algunos vectores analíticos y hermenéuticos que confluyan en la generación de ejes de problematicidad sobre los sucesivos cambios en el sistema penal juvenil y cómo estos influyen en las condiciones de trabajo y en las representaciones de riesgo configuradas por los trabajadores asociados al «trato directo».

En este marco, este estudio se organiza del siguiente modo: 1) Primero, se enmarca al sistema de administración de medidas socioeducativas de adolescentes y su inscripción en un proceso complejo de cambios. A su vez, dentro de este punto, se desarrollan los principales conceptos y líneas de reflexión recogidos en la bibliografía vinculados al tópico del avance de la lógica punitivista, el sentimiento de inseguridad, la hegemonía conservadora y las opciones adoptadas por el sistema político en términos de la reconfiguración del marco legal asociado a la sanción de las infracciones de adolescentes, volviéndolo más represivo y marcado por el encierro; 2) posteriormente, se desarrollan los principales conceptos y líneas de reflexión recogidos en la bibliografía vinculados al tópico del riesgo/condiciones de trabajo; 3) luego, a través del estudio de cuatro entrevistas originales, se realiza un análisis exploratorio buscando identificar ejes de problematicidad sobre las representaciones de riesgo de los funcionarios del sistema vinculados al «trato directo» y cómo estas influyen en sus prác-

ticas y en su modo de significar su cultura de trabajo. En este sentido, se eligió desarrollar como tópico la cultura de la inmediatez como vector hermenéutico emergente de este escenario de trabajo; 4) y por último, se formulan algunas líneas de reflexión provisorias a modo de notas abiertas asociadas al asunto.

## **1. El sentimiento de inseguridad como contexto: el sistema político, sus leyes y la puja punitivista de la opinión pública**

Desde la auspiciosa aprobación en el año 2004 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Uruguay traducía en términos de su ordenamiento jurídico nacional sus compromisos suscritos en 1990 cuando firmó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Así pues, Uruguay generaba un cambio de paradigma a nivel legal que busca estructurar una nueva concepción de la gestión del tratamiento del tópico de la minoridad infractora. El viejo paradigma, definido por García Méndez (2017) como «la doctrina de la situación irregular», ubicaba al rol del Estado desde una perspectiva tutelar y concebía al niño y al adolescente como incapaz y objeto pasivo de la intervención estatal. El nuevo paradigma, consagrado a través del CNA, conjuga al niño y al adolescente como sujeto de derecho desde un enfoque de «protección integral», en el cual el Estado debe desarrollar una batería de garantías a los efectos de empoderar al menor en términos de su desarrollo socioeducativo potencial.

Dicho esto, se vuelve necesario destacar que los constantes cambios del sistema penal juvenil uruguayo luego de la aprobación en 2004 del CNA se constituyen en un acto fallido del sistema político en su conjunto, que denuncia una fragilidad institucional sustantiva acerca de los diversos avatares de la arena política con relación al tópico de la seguridad como agenda pública prioritaria. En efecto, las constantes mutaciones del marco institucional<sup>2</sup> encargado de dar cumplimiento a las medidas socioeducativas contenidas en el CNA se han constituido en una línea incesante desde el 2004 que denota un continuo estado de incertidumbre:

El sistema de ejecución de la sanción penal juvenil expone, desde el discurso de los actores involucrados, una situación de crisis permanente y perdurable en el tiempo. Esta se caracteriza por el sistemático fracaso en el cumplimiento de sus funciones custodiales y reeducativas, en la que se observa una recurrente variabilidad de la nomenclatura institucional que para nada remite a modificaciones sustantivas del sistema y en el que además opera un continuo e infructuoso pasaje de

---

2. Desde el 2005 a la fecha, fueron cuatro las nomenclaturas del sistema de administración de medidas socioeducativas: INTERJ (2005-2009), presidido por Carlos Uriarte (2005-2007), Mateo Méndez (2008) y Jorge Jouroff (2008-2009); SEMEJI (2010-2011), presidido por Jorge Jouroff (2010) y Rolando Arbesum (2011); SIRPA (2012-2015) presidido por Rolando Arbesum (2012), Ruben Villaverde (2012-2015) y Gabriela Fulco (2015); INISA (2016-presente), presidido por Gabriela Fulco.

autoridades y funcionarios operativos desprofesionalizados, escasos en número y afectados en su salud ocupacional (González y Leopold, 2013: 57).

Desde 2004 hasta la fecha, se puede registrar desde la arena social un fuerte avance de una óptica punitivista, que fue permeando en la sensibilidad pública como un eje de significación que fue congregando a buena parte de la ciudadanía en términos de su capacidad de incidencia en la agenda política (Vernazza, 2017). En efecto, la sensibilidad pública contemporánea está marcada por un «sentimiento de inseguridad», que es definido como «entramado de representaciones, discursos, emociones y acciones» (Kessler, 2011: 35) en el que lo singular y lo colectivo se retroalimentan de forma sinérgica configurando un escenario donde el miedo al delito compone uno de los ejes de referencia de la vida social.

En la sociedad de la hipervigilancia como correlato del miedo colectivo (Bauman y Lyon, 2013), las cámaras de seguridad generan un cúmulo de material multimedia que se ha edificado como una usina de producción de sentido colectivo, reconfigurando los modos de significación social sobre la seguridad. En este contexto, en contraposición a la dimensión objetiva que hace referencia a los escenarios reales de ser objeto de un delito en función a cálculos probabilísticos realizados con datos existentes, la dimensión subjetiva asociada a la seguridad ciudadana (Morás, 2009) está vinculada a los sistemas de representaciones que nutren de sentido colectivo y configuran un marco de percepciones construidas socialmente sobre el riesgo a ser objeto de un delito. Así pues, las narrativas mediáticas como factor de dinamización de representaciones colectivas sobre la cosa pública han promovido, a través de la repetición sistemática de videos sobre eventos delictivos y la apertura a un protagonismo del discurso de la víctima como constante frente a estos episodios, la instalación de un proceso en el que el sentimiento de inseguridad se conjuga de forma independiente a la contingencia de los índices delictivos. Como afirma Kessler (2012):

El sentimiento de inseguridad no es un fenómeno social simple. Nunca ha sido un mero reflejo de los índices del delito, de los cuales es relativamente autónomo: aumenta cuando se produce un incremento de la criminalidad, pero una vez instalado como problema social, no disminuye aunque las tasas de delito desciendan.

Este nuevo marco ha configurado un escenario en el cual la opinión pública se posiciona en términos genéricos desde una perspectiva reactiva, erigiéndose en un elemento de fuerte impacto en lo asociado a la agenda política. Como sostiene Garland (2005: 282) «existe una nueva relación entre los políticos, el público y los expertos penales en la que los políticos dan más

directivas, los expertos son menos influyentes y la opinión pública se torna un punto clave de referencia para evaluar las diversas opciones».

Así pues, las nuevas condiciones de posibilidad de la sociedad hipervigilada en términos de reproducción mediática, amplificada por la sociedad conectada en el ciberespacio a través de redes sociales virtuales, generan un escenario disruptivo en términos de la percepción de la realidad. Frente al golpe de impacto de la imagen como sucedió en el año 2012 con el resonado caso de La Pasiva,<sup>3</sup> el mensaje se reproduce de forma constante, generando lo que Kessler (2011) llama como una «pérdida de sentido de realidad por repetición».

En este marco, este episodio ubicó en la opinión pública a la adolescencia infractora en el foco de la puja punitivista y alimentó de forma sustantiva la campaña por la baja de la edad de imputabilidad ya iniciada en el año 2011 por la Comisión Nacional por la Seguridad para Vivir en Paz. En efecto, luego de la repetición sistemática de este episodio, el aumento de recolección de firmas fue exponencial: ya en setiembre de 2012, la corte electoral notificaba la validez de las 350.000 firmas para plebiscitar, en las elecciones de octubre del 2014, la reforma constitucional cuyo tópico principal era la baja de la edad de imputabilidad.

En este contexto, se fue fraguando la consolidación de una «hegemonía conservadora» (Paternain, 2013) en el ámbito de la seguridad, que se constituye en un enclave de alianzas y alineamientos narrativos entre diversos actores fundamentales en términos de la producción de sentido público (medios, líderes de opinión pública, actores de organizaciones estatales). La hermenéutica colectiva en función de la que se generan las categorías de significación de lo real, respecto al campo de la seguridad, se ha deslizado hacia una activación de los resortes de una demanda punitivista por parte de la ciudadanía. Así pues, la consolidación de la hegemonía conservadora ha generado un fuerte empuje sobre una agenda política más represiva, que se ha traducido —en lo relativo al ámbito de la adolescencia— en el afianzamiento de un marco regresivo respecto a los derechos ya consagrados en el CNA.

El correlato de este escenario: el advenimiento, en los últimos cinco años, de una batería de leyes punitivistas cuyo correlato es la instalación de un mayor encierro. Así, en 2011, el Parlamento aprueba la ley 18.777, que tipifica la tentativa de hurto para adolescentes, y la ley 18.778, luego del resonado caso del Pelón,<sup>4</sup> que establece que los informes técnicos no son condición *sine qua non* para la resolución de un fallo judicial, además de establecer la posibilidad de que el juez les mantenga a los adolescentes los antecedentes judiciales como pena accesoria.

---

3. El conocido caso de La Pasiva es un ejemplo que grafica de modo sustantivo a la pérdida de sentido por repetición como elemento del sentimiento de inseguridad. Las cámaras de seguridad de la pizzería La Pasiva registraron cómo dos adolescentes asesinaron a un trabajador en una rapiña. Las imágenes registradas fueron transmitidas durante semanas e insistentemente en los horarios principales de los informativos locales.

4. El caso del Pelón tuvo una fuerte resonancia en el año 2011, cuando un adolescente, que estaba sometido a proceso por ser presunto autor de una infracción de homicidio, fue liberado por un juez al finalizar la medida cautelar. El juez alegó que no presentaba un informe técnico de ingreso. Poco tiempo después de la liberación, el adolescente comete otro homicidio, hecho que tuvo fuerte resonancia pública.

No obstante, fue en el año 2012, luego del resonado caso de La Pasiva, cuando la traducción jurídica de la puja punitivista alcanzó su momento más álgido: la sanción por parte del Parlamento de la ley 19.055. Esta ley estableció, para los delitos gravísimos, la pena obligatoria de un año de privación de libertad como mínimo para los adolescentes de entre 15 y 17 años —entre ellos el de rapiña, que es de mayor prevalencia en adolescentes—. A su vez, esta ley determinó la medida cautelar de internación provisoria como obligatoria para este tipo de delitos. En este contexto, como señalan Díaz y Fernández (2017), al pasar la privación de libertad a ser obligatoria, esta ley se constituye en el correlato más significativo en términos de la transformación del espíritu central consagrado en el CNA. En efecto, violenta de forma tajante el principio de excepcionalidad de la privación de libertad que, de acuerdo a la normativa asumida en el CDN y luego consagrada en el CNA, debería ser el último recurso.

Así pues, si bien el sistema bajo la creación del SIRPA en el año 2011 ya había contenido la situación caótica de las fugas —en 2010, con 772 fugas, que duplicaron la cifra del máximo de internos, que fue de 319, lo que trajo aparejado un aumento gradual de la cantidad de internos— fue la sanción de la ley 19.055 que entró en vigor en febrero de 2012 la que generó un aumento significativo de la cantidad de reclusos: en 2011 la cifra máxima de adolescentes privados de libertad era de 401; en 2012 la misma cifra ascendió de forma tenue, ubicándose en 427; en el año 2013 la cantidad de reclusos aumentó de forma veloz y exponencial, llegando a un promedio de 591; y en junio de 2014 la totalidad de privados de libertad alcanzó la cifra récord de 689 (Vernazza, 2017).

En este marco, el aumento de internos creció a una velocidad superior a la creación de nuevas plazas en el SIRPA, lo cual generó condiciones de hacinamiento para los internos, que se tradujo en una pauperización de las condiciones de trabajo y en una proliferación de los riesgos de trabajo inherentes al contexto carcelario. Frente a la configuración de este escenario, si bien todos los centros sufrieron con una intensidad variable situaciones de hacinamiento, los centros de mayor seguridad fueron los que más se vieron afectados por esta coyuntura.

## **2. Algunas notas a modo de marco teórico sobre riesgo y condiciones de trabajo**

Los sistemas de trabajo, situados en determinadas configuraciones espaciotemporales, se constituyen en usinas que influyen significativamente en la sensibilidad cognitiva de las personas. En efecto, los entornos laborales son ejes sustantivos de los senderos de la vida cotidiana, moldeando con una intensidad variable la dimensión cognitiva de los trabajadores, «fomentando ciertas capacidades, atrofiando otras; desgastando más o menos rápidamente potencialidades; rechazando otras como perjudiciales para el trabajo» (Castillo

y Prieto, 1983: 23). Las condiciones de trabajo influyen en la totalidad de la personalidad de la vida de los sujetos, transversalizando así todas las dimensiones de su vida: «El tiempo fuera del trabajo no es ni libre ni virgen, y los estereotipos comportamentales no son testimonios de algunos residuos anecdóticos. Al contrario, tiempo de trabajo y tiempo fuera del trabajo forman un continuo difícilmente disociable» (Dejours, 1992: 46).

Así las cosas, analizar los factores de riesgo presentes en las condiciones de trabajo implica agregar un breve desarrollo sobre las sistematizaciones teóricas en torno al concepto de riesgo, temática que, a su vez, se ha constituido en un vector significativo que ha impulsado el desarrollo de distintas áreas de investigación en ciencias sociales durante los últimos 20 años. Así pues, aunque las problematizaciones y desarrollos sobre el riesgo versan principalmente sobre tópicos asociados a los riesgos ecológicos y ambientales, también son plausibles de ser articulados al análisis del ámbito del trabajo. Por esta razón, dada la amplitud del uso del término, que ha adquirido un carácter polisémico, es necesario establecer algunas precisiones teóricas y delimitar los usos en el marco de este trabajo.

En primer lugar, se toma la definición de riesgo como un «evento potencial, susceptible de causar algún tipo de daño en los individuos» (Pucci y Walter, 2007: 12). Así pues, es necesario establecer tres dimensiones que atraviesan al uso de este término: 1) el significado negativo que acarrea el concepto desde la modernidad con sus concomitantes marcos referenciales de «orden» y «progreso»; 2) la construcción de representaciones sobre el riesgo implica un marco de significación sociocultural que incluye una dimensión prospectiva del tiempo, que implica cálculos sobre los potenciales escenarios futuros realizados en el presente; 3) por otro lado, el riesgo diverge del peligro en términos conceptuales, ya que es producto de la decisión subjetiva de los actores, mientras que el peligro es objetivado externamente y atribuido al entorno.

Los escollos de una organización para resolver problemas complejos se materializan en la producción de riesgos sistémicos (Perrow, 1984) que amplifican las zonas de incertidumbre en función de las que los actores desarrollan sus prácticas. La sedimentación de riesgos sistémicos en la vida organizacional expresa, a su vez, la incapacidad de la racionalidad técnico-científica traducida en la configuración de sistemas expertos para resolver complejidades e incertidumbres inherentes al proceso de trabajo. Tal como señalan Beck, Giddens y Luhmann (1996), cuando las organizaciones son incapaces de disminuir los márgenes de incertidumbre y las zonas de inseguridad funcional, desarrollan procesos de selección de riesgos, sean estos ejecutados y regulados de forma manifiesta o implícita.

En este marco, las lógicas a través de las que los actores signan sus prácticas en contextos de riesgo están sujetas a esquemas específicos. La indeterminación, los espacios contingentes, la imprevisibilidad, la presencia de volatilidades, generan un escenario donde la acción racional estratégica, fundamentada en posi-

ciones estandarizadas y mecánicas, se muestra ineficaz en términos de gestión de riesgo. Los contextos actuales signados por la incertidumbre implican la edificación de esquemas reflexivos por parte de los actores, donde las prácticas y las rutinas estén sujetas a procesos de reversibilidad. Así pues, el aprendizaje organizacional dialógico y reflexivo, signado por la circulación de información y por relaciones comunicacionales fluidas entre los actores que componen el sistema, se constituye en un elemento imprescindible para la gestión eficiente de riesgo en los contextos actuales (Pucci, 2004).

En sintonía con lo antedicho, la negociación de marcos comunes de acción por parte de los actores se erigen como factores generativos de confianza, aspecto sustantivo que configura esquemas de seguridad ontológica en el aprendizaje reflexivo de las rutinas y que legitima las relaciones topológicas de autoridad y poder (Giddens, 1995).

Frente a condiciones de trabajo complejas y signadas por la incertidumbre y la sensación de riesgo latente, los actores que componen una organización desarrollan de forma explícita o implícita diversas estrategias de regulación y adaptación que definen modos de ser, pensar y sentir particulares (Nión, 2012). Tanto la definición de los umbrales aceptables de riesgo como sus procesos de selección dependen de los espacios de negociación dialógicos e interactivos a través de los que los actores construyen sus mapas cognitivos sobre el riesgo. Y aquí se introduce una categoría sustantiva: la cultura de riesgo. La primera exponente de este concepto es la antropóloga británica Mary Douglas (1996), quien propone un enfoque cultural de los riesgos dinámico y no homogéneo, haciendo foco en el escenario de la vida cotidiana, en el cual los actores negocian interactivamente sus sistemas de creencias y esquemas valorativos. Desde su perspectiva, se subraya que las «culturas de riesgo» distan mucho de ser homogéneas, ya que la percepción y actitud de los actores frente a los riesgos es variable y contingente en función de los sistemas culturales de referencia que ofician como baterías de sentido y que atraviesan toda la trayectoria de los actores. Así pues, los sistemas de valores, de creencias y normativos en función de los que se imprime sentido al trabajo y se tejen las representaciones sociales sobre el riesgo, no son estáticos. Como señala Pucci (2005: 11):

Uno de los aspectos centrales del análisis de las condiciones de trabajo es comprender las estrategias de los actores que directa o indirectamente intervienen en la construcción y cambio de las condiciones de trabajo. Cada situación de riesgo pone en evidencia una multiplicidad de actores que conforman una trama compleja, particular en cada caso, que maneja y pone en evidencia niveles de aceptabilidad del riesgo muy diferentes. Estas diferencias se deben tanto a los intereses específicos y estratégicos de los actores involucrados, como a la presencia de perspectivas, valores y códigos de interpretación de la realidad diversos y heterogéneos.

### 3. Análisis.<sup>5</sup> Las consecuencias no deseadas del punitivismo: la cultura de la inmediatez y la prevalencia de la lógica del encierro

Uno de los aspectos que han sido recurrentes en las entrevistas realizadas es una transformación radical de los perfiles de los adolescentes en función de un cambio cultural global, que introduce variables más violentas en el mundo del delito. En efecto, el afuera institucional permea en el adentro a través de las disputas entre bandas callejeras delictivas, aspecto que ha generado una profunda escalada en términos de proliferación de conflictos a nivel intramuros durante el último tiempo dentro del sistema. Este elemento se ha erigido en una de las fuentes más determinantes de los eventos críticos de problemas entre internos, amplificando los márgenes de inestabilidad e incertidumbre en lo relativo a la política de traslados de menores a nivel intramuros. Así pues, en contraposición a una gestión de la trayectoria del menor en función de su perfil y sus potenciales buscando amplificar el espectro de oportunidades con una finalidad socioeducativa, prima una cultura de la inmediatez en lo asociado a la toma de decisiones en contextos de conflictos potenciales.

A los chiquilines los estamos manejando a través de estos conflictos que tienen y que parece que las decisiones de dónde va uno y dónde va otro, y las cosas que se pueden hacer, pasan por los conflictos de los chiquilines. Entonces, en realidad lo que estamos haciendo es como separarlos, tapando agujeros [...], en vez de resolver los conflictos. Si no resolvemos los conflictos, no vamos a poder trabajar [...] Por la «guerra de bandas». Ahora como que todo el mundo dice «ahí no porque este tiene cruce con aquel». Los separamos, en vez de solucionar ese tema. Va a haber un momento que no vamos a saber o tener donde ponerlos. Y eso lo estamos haciendo mal. Desde que estoy en el sistema, lo veo como muy fuerte y nos estamos manejando con eso, con un «te acomodo por acá» en vez de solucionarlo (director, centro de máxima seguridad).

Frente a la emergencia del problema, se desarrollan reflejos de acción inmediatos, sin dar lugar a una problematización reflexiva de la gestión de los riesgos. En este sentido, la amenaza potencial y latente en términos de irrupción de conflictivas genera, muchas veces, una lógica sinérgica en la cual los esquemas asociados a la seguridad y al control priman sobre las prácticas vinculadas a la intervención en la medida socioeducativa. En este marco, emergen problemáticas entre diversos programas dentro del sistema generando escenarios disrupti-

---

5. Esta sección es fruto de cuatro entrevistas realizadas: 1) un coordinador de turno con más de veinte años de experiencia; 2) un director con formación terciaria y con más de cinco años de experiencia; 3) una directora con más de cinco años de experiencia; 4) una psicóloga que, en su acervo laboral, trabajó como educadora en centros de máxima seguridad y en centros abiertos o de máxima confianza. Todos los trabajadores entrevistados desarrollan labores actualmente en centros de máxima seguridad. Se destaca que las entrevistas fueron acordadas a través de dos premisas: que fueran anónimas y que solo puedan ser utilizadas con una finalidad académica.

vos y jaqueando los ensamblajes discursivos en función de los que se apuntalan los mensajes hacia los jóvenes, menguando, de esta forma, la confianza interna intersectorial entre los programas del sistema y, a su vez, obstaculizando sustantivamente la capacidad de generar confianza con los menores en la administración del cotidiano y de amplificar los potenciales del proceso socioeducativo.

En estos contextos, uno de los principales ejes de problematicidad es la configuración funcional del vínculo de los trabajadores con los internos. Sobre un trasfondo de una convivencia extendida y continua con los internos,<sup>6</sup> los equipos de trabajo deben configurar estrategias funcionales para sostener el equilibrio que regula el cotidiano de los centros de privación de libertad y su correlato en términos de mitigación de riesgos potenciales. En este sentido, uno de los aspectos más sensibles en términos de la estructuración relacional y vincular del campo trabajadores/internos, es la configuración del marco discursivo que signa y regula el funcionamiento de los establecimientos. Así pues, la producción de un discurso homogéneo, dialógico, formulado desde un formato reflexivo y que sea producto de una formación de compromiso entre la heterogeneidad de actores que están involucrados en el trato directo con los menores, se constituye en uno de los cimientos estructurantes del andamiaje cotidiano y de la configuración de relaciones de confianza con los internos.

Hoy los chiquilines no están saliendo a estudiar afuera. En la Colonia Berro está «la escolita», en donde desde hace ya tres años los chiquilines salen de todos los centros a estudiar como si fuera un liceo, como «si fuera», pero bueno, por lo menos hay algo. Yo estoy trabajando ahora en un centro donde los chiquilines no salen porque se mandaron cosas, porque no hay seguridad, entonces ahí hay una pelea entre los que decimos, «si vos movés a estos chiquilines, descomprimís al centro de alguna manera», además que quiero que salgan, no solamente para descomprimir al centro, sino que quiero que salgan a estudiar, y hay otros que dicen «ay, no, no, pero ¿si se fugan?» [...] vos ahí perdés confianza, porque en realidad es algo que está y los chiquilines te preguntan «¿por qué?», y vos les respondés «no, porque vos fijate que tenemos que esperar esto, tenemos que esperar lo otro», y siempre es una excusa eterna de algo que ni uno mismo lo entiende. Eso te lo digo yo, porque estoy parada de este lado. El que está parado desde otro lado, en realidad, ni siquiera capaz que se pregunta que si el tipo está encerrado 24 horas va a ser mucho peor. Es muy difícil. Para los educadores es más complicado construir un vínculo desde ese lugar del otro lado de la reja. Aparte, tenemos menos cosas de las cuales intercambiar. Hay que transformar esto. Empezar a pensar que en

6. El régimen de turnos es de 12 horas cada tres días en el caso de los educadores y coordinadores de turno. No obstante, hay muchos con dedicación permanente, que pueden realizar turnos continuos y extenderlos por una mayor cantidad horaria. Se destaca que la carga de los directores es variable, pero por lo general concurren todos los días.

realidad, cuanto más encierro, más tensión. Muchas veces digo, yo me pienso 24 horas en un coso encerrado sin poder salir, rompo todo, y no soy adolescente. Es simplemente ponerte en ese lugar [...] 24 horas encerrado en una pieza 2 x 2 con uno que de repente te taladra el cerebro. Y si sos adolescente, ni te digo. Es algo que se discute y no sé por qué seguimos en el mismo lugar (director, centro de máxima seguridad).

En este contexto, la falta de formaciones de compromiso en función de un proceso de negociación dialógica entre los actores vinculados a la vertiente más asociada a la seguridad por un lado y, por otro, la más orientada a la proliferación de actividades socioeducativas, genera un dislocamiento funcional en términos de riesgo. En este sentido, frente a la falta de equilibrio entre la seguridad y los planes de reinserción, al primar la lógica de la seguridad en forma absoluta en algunos casos, se amplifica el clima de tensión, generando posicionamientos reactivos por parte de los internos y disonancias en el discurso que se transmite hacia ellos. Así, si bien la amplificación de la seguridad en un principio se desarrolló a los efectos de controlar la incertidumbre y los riesgos asociados, se formula otro efecto emergente, en el sentido de que proliferan los riesgos en términos de las tensiones generadas en los jóvenes a través de la suspensión de las actividades.

### **Notas para un final abierto**

Este trabajo tuvo como objetivo identificar de modo exploratorio diversos ejes de problematicidad sobre las transformaciones operadas en el sistema de administración de medidas socioeducativas de adolescentes y cómo ellas han repercutido en la configuración de las representaciones de riesgo y en las prácticas laborales. Por motivos de espacio, se eligió desarrollar como tópico la cultura de la inmediatez como vector hermenéutico emergente de este escenario de trabajo.

En primer lugar, se registra que la consolidación de grupalidades laborales a través de prácticas reflexivas y dialógicas se constituye en un cimiento nodular en términos de las capacidades de los equipos de trabajo de edificar y reglar la homeostasis del cotidiano. En este sentido, la capacidad de ensamblaje de los actores y de composición de marcos discursivos homogéneos de transmisión de mensajes hacia los menores que son objeto de la medida socioeducativa, es significada como un valor fundamental.

Por otro lado, se destaca que, frente a la emergencia de conflictos no resueltos, el sistema reacciona en muchas ocasiones a través de una «cultura de la inmediatez», aspecto que obstaculiza de forma sustantiva la edificación de prácticas reflexivas y dialógicas que problematicen la administración de los riesgos. En este sentido, existen procesos de automatización de prácticas reactivas y regresivas, que producen irreversibilidades y conducen al establecimiento y profundización de un juego perverso en la administración de la conflictiva,

amplificando las zonas de incertidumbre funcional y componiendo escenarios de riesgos más volátiles y de difícil gestión prospectiva. Así pues, se subraya como emergente la configuración de un campo simbólico de disputa entre las vertientes que tejen sus representaciones más orientadas hacia la seguridad y aquellas que priorizan una concepción más socioeducativa en términos de la significación del trabajo con los internos. En este contexto, se presentan dos universos hermenéuticos antagónicos en torno a la concepción de la prestación del servicio, generando dos sentidos prácticos diferenciales que se traducen en una fuerte obstaculización de respuestas reflexivas con relación a los riesgos potenciales.

Por último, se vuelve necesario referenciar que la puja punitivista que se ha instalado en la opinión pública ha determinado, de buena forma, la suerte en términos de horizontes prioritarios implícitos en función de los que se configuran las prácticas de trabajo: la necesidad de hacer cumplir las medidas judiciales efectivamente, cuyo correlato es la eliminación de las fugas. En este contexto, el encierro o la lógica de la seguridad, ha permeado como el principal factor ordenador del trabajo y como la estrategia más adoptada por parte de los actores en términos de la administración de riesgos potenciales.

Así pues, del comienzo alentador del CNA, signado por un enfoque que buscaba empoderar al adolescente a cultivar su autonomía en contextos socioeducativos de libertad, la estrategia social que ha venido instalándose es la reclusión y la incapacitación, aspecto que favorece la configuración de la lógica de encierro, cuyo correlato es la proliferación, en edades muy tempranas que marcan efectivamente el desarrollo psicoemocional ulterior de la persona, de arraigos cognitivos en cautiverio marcados por el encierro, aspecto que erosiona y destruye el espíritu de la doctrina de la protección integral de derechos.

## Bibliografía

- BAUMAN, Z., y LYON, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U., GIDDENS, A., y LUHMANN, N. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Cultura Libre.
- (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós.
- CASTILLO, J., y PRIETO, C. (1983). *Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo*. Madrid: CIS.
- DEJOURS, C. (1992). *A loucura do trabalho: um estudo de psicopatologia do trabalho*. San Pablo: Cortez-Oboré.
- DÍAZ, D., y FERNÁNDEZ, M. (2017). «Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- DOUGLAS, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- FURTADO, A. (2000). *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. Tesis de Maestría en Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana. Disponible en: <http://arca.fiocruz.br/handle/icict/5181>.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (2017). *Infancia: ¿para dónde van sus derechos?* Buenos Aires: Didot.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GIDDENS, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GONZÁLEZ, C., y LEOPOLD, S. (2013) «De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde la perspectiva de sus actores y expertos», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- KESSLER, G. (2011). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2012). «Claves del sentimiento de inseguridad», *Cuadernos del Inadi*, (6). Disponible en: <http://cuadernos.inadi.gob.ar/numero-06/claves-del-sentimiento-de-inseguridad/>.
- LOURENÇO, L. (2010). «Batendo a tranca. Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte», *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 3 (10), 11-31. Disponible en: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/dilemas10art1.pdf>.
- MORÁS, L. (2009). *La inseguridad tan temida. Anomía y miedos en el Uruguay reciente*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- NIÓN, S. (2012). *La construcción social del riesgo laboral. Los trabajadores de la fase rural de la industria forestal uruguayana*. Tesis de Maestría en Sociología (Edición 2008-2009). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- PATERNAIN, R. (2013). «Los laberintos de la responsabilidad», en GONZÁLEZ, C., LEOPOLD, S., LÓPEZ, L., y MARTINIS, P. (coord.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC, UDELAR – Trilce.
- PERROW, C. (1984). *Normal Accidents*. Nueva York: Basic Books.
- PUCCI, F. (2004). *Aprendizaje organizacional y formación profesional para la gestión del riesgo*. Montevideo: CINTERFOR.
- LEVIN, R., TRAJTENBERG, N. y BIANCHI, C. (2005). *La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguaya*. Montevideo: Informe Final del Proyecto CSIC.
- y WALTER, J. (2007). *La gestión del riesgo y las crisis. Personas, culturas organizacionales e instituciones*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés – El Ateneo.
- NIÓN, S., y CIAPESSONI, F. (2013). «La gestión del riesgo en la industria forestal uruguaya», *Laboreal*, 9 (1), 24-40. Disponible en: <http://laboreal.up.pt/es/articles/gerenciamento-de-riscos-nosetor-florestal-uraguaio/>.
- NIÓN, S. y MANNISE, R. (2014). «La regulación autónoma del riesgo: el caso de una empresa papelería», en BOADO, M. (coord.) *El Uruguay desde la Sociología XII*. Montevideo: FCS, UDELAR.
- VERNAZZA, L. (2017). «La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo», en ABELLA, R., y FESSLER, D. (comp.) *El retorno del «estado peligroso». Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht – Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC – UDELAR.
- VIGNA, A. (2014). «Funcionarios penitenciarios: condiciones de trabajo en un modelo en transición», VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas. Disponible en: <http://congressoalast.com/wp-content/uploads/2013/08/373.pdf>.

## Coordinación del Diploma en penalidad juvenil

**Carolina González Laurino.** Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, opción Sociología, Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología, Universidad de la República. Licenciada en Trabajo Social, Universidad de la República. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Régimen de Dedicación Total. Coeditora de la revista *Fronteras* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Diploma en penalidad juvenil de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Grupo (I+D) Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Correo electrónico: [carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy](mailto:carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy)

**Sandra Leopold Costáble.** Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social, Universidad de la República. Magíster en Trabajo Social, Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República. Especialista en Políticas Sociales, Universidad de la República. Asistente Social, Universidad de la República. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Régimen de Dedicación Total. Co-coordinadora del Diploma en penalidad juvenil de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coeditora de la revista *Fronteras* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Grupo (I+D) Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Correo electrónico: [sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy](mailto:sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy)

## Asistencia a la Coordinación del Diploma en penalidad juvenil

**Daniel Fessler.** Doctorando en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Magíster en Ciencias Humanas, opción Historia Rioplatense, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Licenciado en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

Integrante del Grupo (I+D) Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Correo electrónico: danfessler@gmail.com

## Docentes del Módulo Socio Jurídico

**Daniel Díaz.** Doctorando en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docente e investigador del Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Integrante del Grupo (I+D) Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Abogado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Correo electrónico: dandiven@gmail.com

**Martín Fernández.** Abogado, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Diploma en políticas de drogas, Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República. Docente asistente de Derecho Penal I y II de la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Docente en el Diploma en penalidad juvenil en el curso Criminología y adolescencia: teoría y praxis institucional, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del Grupo (I+D) Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. Miembro del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR). Consultor UNICEF/ PNUD.

Correo electrónico: martinfernandez.ch@gmail.com

**Mariana Malet.** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Docente responsable de los cursos para graduados de Derecho Penal Juvenil (2001-2018) y de Corrupción en la Administración Pública; docente en cursos para graduados de Derecho Penal de las Drogas y del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Integrante del Comité Académico de la Maestría en Derechos de la Infancia y Políticas Públicas en representación de la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Integrante del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Socia fundadora del Centro de Investigaciones y Estudios Penales del Uruguay “Dra. Adela Reta” (CIEPUR).

Correo electrónico: marmalet12@gmail.com

**Luis Eduardo Morás.** Doctor en Sociología, Instituto Universitário de Pesquisas de Río de Janeiro, Brasil (IUPERJ). Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Profesor titular de Sociología de la Facultad de

Derecho, Universidad de la República. Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Correo electrónico: lemoras@hotmail.com

**Rafael Paternain.** Magíster en Ciencias Humanas, opción Estudios Latinoamericanos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Docente e investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Representante de la British Society of Criminology. Se desempeñó como sociólogo; director del Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis, y del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad; y gerente del Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior (1992-2010).

Correo electrónico: rafaelpaternain@gmail.com

**Carlos Uriarte.** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Profesor adjunto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, y de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor adjunto en el Diploma en penalidad juvenil en el curso Criminología y adolescencia: teoría y praxis institucional, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Co-responsable de la investigación Neopunitivismo penal juvenil en Uruguay, Espacio de Formación Integral: Adolescencias y Seguridad Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Co-responsable del Proyecto I+D Dogmática penal y jurisprudencia: la construcción de la práctica, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

Correo electrónico: drcarloseuriarte@gmail.com









El Diploma en penalidad juvenil constituye una propuesta de formación de posgrado inscripta en las actividades de enseñanza del Proyecto I+D Grupos, Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UDELAR). El posgrado cuenta con el apoyo de UNICEF y la Casa Bertolt Brecht, cuyos aportes posibilitaron invitar a profesores extranjeros que contribuyeron a trascender las investigaciones nacionales, así como ampliar la cobertura de las becas estudiantiles, y materializan hoy esta serie de *Cuadernos del Diploma*, que procuran dar difusión a la producción académica de los participantes del posgrado.

Con el propósito de contribuir a la formación de profesionales vinculados al sistema penal juvenil y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática, el Diploma encuentra su fundamento en la relevancia social que la temática adquiere en los últimos años en el país, así como en el lugar protagónico que la Universidad de la República está dispuesta a ocupar a los efectos de contribuir al estudio y a la búsqueda de soluciones de los problemas que, como este, se definen de interés general.

Apoyan

