

Referencia para citar este artículo: González-Laurino, C. (2015). La infracción adolescente a la ley penal en el centro del debate sobre seguridad pública en Uruguay. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), pp. 951-962.

La infracción adolescente a la ley penal en el centro del debate sobre seguridad pública en Uruguay*

CAROLINA GONZÁLEZ-LAURINO**

Profesora Universidad de La República, Uruguay.

Artículo recibido en julio 29 de 2014; artículo aceptado en octubre 28 de 2014 (Eds.)

• **Resumen (descriptivo):** Este artículo busca reflexionar sobre el debate uruguayo de la seguridad pública centrado en la infracción penal juvenil, en el marco de la presentación de un proyecto que propone bajar la edad de imputabilidad penal de dieciocho a dieciséis años presentada a plebiscito en 2014, y de las ambigüedades planteadas a nivel legislativo por la izquierda en el gobierno desde 2005, que se debate entre el discurso de la represión y el de la rehabilitación social. Asimismo se propone un debate acerca de la rehabilitación social en contextos de encierro.

Palabras clave: administración de justicia, rehabilitación de la conducta trasgresora, delincuencia juvenil (Tesoro de Ciencias Sociales de la Unesco).

Adolescents breaking criminal law at the center of the debate on public security in Uruguay

• **Abstract (descriptive):** This article reflects on the national debate in Uruguay on public security. This debate is focused on youth breaking criminal law within the framework of the presentation of a project that proposes to lower the age of imprisonment from eighteen to sixteen years, which was debated by politicians in 2014. The article also documents legislative ambiguities proposed by the left-wing government since 2005. This debate focuses on the tension between repression and social rehabilitation. The author also explores the debate on the merits of social rehabilitation in contexts of confinement.

Key words: administration of justices social rehabilitation, juvenile delinquency (Unesco Social Sciences Thesaurus).

* Este artículo de reflexión se basa en dos investigaciones realizadas por la autora. La primera, titulada “Los discursos expertos sobre la responsabilidad en la infracción adolescente”, forma parte del proyecto central de dedicación total de la autora a la Universidad de la República según resolución N° 230100-000338-09 del 30/04/2009 del Consejo de la Facultad de Ciencias Sociales, que fue ejecutada entre el 1 de septiembre de 2009 y el 15 de noviembre de 2011. La segunda investigación, titulada “¿Responsabilidad Adolescente? Una aproximación interdisciplinaria a la noción de responsabilidad y su vinculación con la Justicia Penal Juvenil”, coordinada por Carolina González-Laurino y Sandra Leopold-Costáble (Facultad de Ciencias Sociales), Laura López-Gallego (Facultad de Psicología) y Pablo Martinis (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación), fue concursada en la convocatoria de la Comisión Sectorial de Investigaciones Científicas (Csic) 2011 en el marco del Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República: Aportes para la comprensión pública de temas de interés general, según la resolución 004010-002733-11 del 22/11/2011, ejecutada entre 1/3/2012 y 1/4/2013. Gran área de conocimiento: Ciencias Sociales. Área de conocimiento: Sociología. Sub-área de conocimiento: Sociología.

** Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología, egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Responsable del 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 Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Anii).



A infração à lei penal por adolescentes no centro do debate sobre segurança pública no Uruguai

• **Resumo (descritivo):** Este artigo pretende fazer uma reflexão sobre o debate da segurança pública no Uruguai centrado na infração penal juvenil no marco da apresentação de um projeto que propõe rebaixar a idade de imputabilidade penal de dezoito para dezesseis anos apresentado no plebiscito em 2014, e das ambiguidades colocadas em nível legislativo pela esquerda, no governo desde 2005, que debate entre o discurso da repressão e da reabilitação social. Proponho também um debate sobre a reabilitação social em contextos do confinamento.

Palavras chave: administração da justiça, reabilitação da conduta transgressora, delinquência juvenil (Tesouro de Ciências Sociais da Unesco).

-1. Introducción. -2. El debate de la seguridad pública en Uruguay: entre el modelo de la rehabilitación y el paradigma de la exclusión social del infractor. -3. El debate nacional sobre la seguridad pública centrado en la infracción adolescente. -4. La tentación legitimadora del encierro como medida de protección social. -5. Conclusiones. -Lista de referencias.

1. Introducción

Este artículo pretende ser una reflexión sobre la centralidad que adquiere la infracción adolescente¹ en los debates sociales uruguayos acerca de la seguridad pública a lo largo del siglo XX hasta los primeros quince años del siglo XXI.

Recurrentemente planteado a nivel parlamentario, el “problema de los menores” ha sido estudiado en el análisis de los debates parlamentarios que realiza Luis Eduardo Morás (1992) a lo largo del siglo XX. El debate adquiere ribetes públicos durante el segundo período de gobierno del Frente Amplio en Uruguay, con la presentación de un proyecto parlamentario de los principales partidos de oposición con representación en el Poder Legislativo (Partido Colorado apoyado por parte del Partido Nacional) que propone una reforma constitucional mediante la modificación de la edad de imputabilidad penal de dieciocho a dieciséis años. La originalidad del debate uruguayo -planteado en todos los países de la región- es la recolección de firmas para la presentación del proyecto a consideración pública, mediante la convocatoria a plebiscito nacional el 26 de octubre de 2014, fecha de las

elecciones nacionales. Luis Eduardo Morás plantea que, de haber resultado exitosa, la audacia de la estrategia punitiva planteada por los sectores más conservadores de la sociedad uruguaya, podría haber sido considerada como modelo en otros países de la región.

Sin embargo, aunque el partido Colorado no logró su objetivo, habiendo obtenido además su segunda peor votación de la historia, el debate acerca de la seguridad pública centrado en la infracción adolescente generó movimientos regresivos a nivel parlamentario en la izquierda en el poder, con una presión importante de los medios masivos de comunicación y del termómetro de las sucesivas encuestas de opinión pública que reflejaban un masivo apoyo popular a la iniciativa del proyecto político a considerar, antes de iniciada la campaña pública de las organizaciones sociales opositoras que se unieron bajo el lema “No a la baja”.

En este contexto social surgieron denuncias de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, respecto a situaciones de maltrato y abuso de autoridad en el sistema penal juvenil que actualmente se dirimen en la justicia nacional e internacional. Parece entonces relevante plantear el tema del modelo de justicia y, sobre todo, de sanción penal a las conductas adolescentes infractoras en un sistema en permanente situación de crisis y de cíclicas propuestas de reformas fracasadas (González-Laurino & Leopold-Costáble, 2013).

¹ En este trabajo las referencias se realizarán en el género masculino. Esta decisión no desconoce el debate acerca del encubrimiento del género mediante el lenguaje sino que se adopta en función de la agilidad que adquiere la exposición de ideas en el lenguaje escrito.

2. El debate de la seguridad pública en Uruguay: entre el modelo de la rehabilitación y el paradigma de la exclusión social del infractor

En los procesos de construcción del Estado nación que se gestaron en la América hispánica, las sociedades latinoamericanas heredaron la forma de resolución pública de los conflictos de orden social monopolizados por el Estado.

En el período neobatllista uruguayo, que puede ubicarse entre la década del cuarenta y el sesenta del siglo XX, se impulsó una industria nacional protegida, con el objetivo de sustituir importaciones y en aras de un modelo de bienestar social bajo la influencia modeladora del Estado sobre el mercado. Según la interpretación de Fernando Filgueira, este proceso ocurrió en el marco del respeto a los derechos colectivos de los trabajadores, y de la expansión de los derechos individuales en un contexto democrático liberal que contribuyó a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos niveles de desigualdad percibida y con creciente influencia de los sectores sindicalizados (1994, p. 40).

En este período de consolidación de las políticas de protección social asociadas al trabajo, que configuran el modelo que los especialistas llaman Estado benefactor uruguayo, la preocupación pública por la infracción a la ley penal reconoce la impronta moral del correccionalismo de las conductas desadaptadas.

Es en el contexto de la crisis económica desatada a mediados de la década del cincuenta cuando comienza a cuestionarse la expansión del Estado asistencial que se había apoyado en la abundancia de recursos (Filgueira, 1994, p. 47). El análisis de los discursos públicos del año 1955 -señalado por los economistas como el inicio de la crisis económica- que realiza Luis Eduardo Morás, da cuenta del comienzo del fin de la tolerancia social hacia la infracción protagonizada por los pobres por parte de los sectores sociales más conservadores de la sociedad uruguaya (1992, pp. 63-98).

El proyecto de cambio de rumbo de la política económica que se concretara en la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959, y la

primera carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional en 1960, enfrentó la resistencia de los sectores vinculados a la industria protegida como de los trabajadores sindicalizados (Terra & Hopenhaym, 1986, p. 39). Los costos de la crisis económica afectaron tanto a los sectores más integrados como a los asalariados con poder de negociación y los pasivos, pero, sobre todo, a los sectores con baja expresión corporativa (Filgueira, 1994, p. 48). Si bien el papel arbitral y conciliador tradicional del Estado uruguayo se mantuvo por un tiempo, dio paso a la utilización de su poder coactivo para imponer la aplicación de un duro plan de estabilización centrado en un rígido control de precios y salarios en 1968, que tuvo por objetivo frenar la inflación que había trepado a guarismos desconocidos en la historia del país (Terra & Hopenhaym, 1986, p. 39).

Entre 1973 y 1984, la dictadura cívico militar acalló las voces opositoras mediante un régimen de represión a la actividad política y social. La represión de la delincuencia social fue asociada, durante los primeros años, con la represión de naturaleza política y alojada en los mismos establecimientos penitenciarios. Sin embargo, es posible decir que el estudio de la evolución de los sistemas de represión penal y las características de la trasgresión social durante el período de la dictadura, es un tema pendiente para la academia uruguaya.

Con la reapertura democrática en 1985, resurgen los debates sobre la delincuencia social, aunque el tema no alcanza expresiones demasiado importantes, acallado por las demandas sociales de los sectores sindicalizados en torno al trabajo y las demandas sociales de castigo a los crímenes de lesa humanidad cometidos en la dictadura. El tema de la infracción en la adolescencia vuelve a plantearse en el debate público a instancias de un nuevo proceso político electoral a fines de los ochenta e inicios de la década del noventa. Morás estudia el proceso de discusión parlamentaria y la repercusión periodística sobre las demandas de mayor represión policial de la transgresión social protagonizada por los adolescentes no integrados en 1989 y 1990 (1992, pp. 99-124).

Durante la década del noventa y la primera década del siglo XXI se procesa una nueva acumulación de estudios y debates públicos sobre el tema de la infracción a la ley penal en Uruguay, tanto en relación con los adolescentes como a los adultos (Morás, 1992, 2009, Leopold-Costábile, 2002, Trajtenberg, 2004, Rojido, Vigna & Trajtenberg, 2010, Viscardi, 2011, Paternain & Rico, 2012, Paternain, 2013, Fessler, 2012, González-Laurino & Leopold-Costábile, 2011, González-Laurino, Leopold-Costábile, López-Gallego & Martinis, 2013, González-Laurino, 2012, 2013). Las ciencias sociales han incorporado una voz destacada en el debate social, presentando información estadística en torno a la sensación de inseguridad como termómetro de la opinión pública, en relación con el tema de la delincuencia (Paternain & Sanseviero, 2008, Paternain, 2004, 2006). El debate en torno a las cifras de los delitos se consolida entre quienes demandan mayor represión policial y judicial frente a la infracción, y quienes sostienen que los problemas de la población están más relacionados con la inseguridad social que con la inseguridad civil, y reclaman regulación estatal del mercado y mejores políticas de protección social.

El modelo del correccionalismo penal no fue abandonado en la década del noventa, a pesar de la retracción del modelo social del bienestar asegurado por el Estado (Trajtenberg, 2004, Rojido et al., 2010).² No obstante se producirá, en este período, una inflación en materia de regulación penal de las conductas

indeseadas (Ley de Seguridad Ciudadana, N°16.707 publicada el 19 de julio de 1995) (República Oriental del Uruguay, 1995), lo que generará un significativo aumento de la población penitenciaria que supondrá fuertes cuestionamientos sociales al sistema de castigo de la infracción (Malet, 2009, Morás, 2009).

Los tres primeros quinquenios del siglo XXI estarán signados por el señalamiento de la crisis del sistema carcelario de adultos por parte de organismos nacionales e internacionales defensores de los derechos humanos, y por el permanente cuestionamiento nacional al sistema de contención social de adolescentes infractores, en el marco de la institución pública de asistencia a la infancia (Nowak, 2010, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, INDDHH, 2013).

El debate en torno al control social de la infracción en este período asume características excepcionales que se traducen en un cuestionamiento de todos los segmentos que actúan en el modelo de represión y contención, desde la regulación en materia penal, la actuación en materia de prevención y represión de la policía, el funcionamiento del sistema de justicia, el sistema carcelario y el sistema de contención de adolescentes (Leopold-Costábile, 2002, González-Laurino & Leopold-Costábile, 2013).

Con la llegada al gobierno de la coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio) por primera vez en la historia del país, en el año 2005, el discurso oficial se consolida en términos de rehabilitación social de los infractores, partiendo de un paradigma que recurre al fortalecimiento de las políticas de protección social como mecanismo de regulación de la cuestión social. Pese a las disputas en la producción del significado respecto a la infracción, que se desarrollan en la interna del partido de gobierno -que se debate entre las respuestas de tipo represivo y las políticas de mayor tolerancia con aumento de protección social-, el discurso político de la izquierda continúa girando en torno a la rehabilitación del infractor y su reintegración social.

El discurso que plantea poner “límite” a la infracción, que se opone a este modelo, propone medidas punitivas más severas a partir

² En el año 1993, durante la dirección del nacionalista Juan María Ramírez, ingresan al Ministerio del Interior más de cien técnicos (trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras y sociólogos) destinados al tratamiento penitenciario, que dependerán del Instituto Nacional de Criminología dirigido por médicos psiquiatras que desarrollan un modelo clínico de intervención social ligado al peritaje forense, a la estadística penitenciaria y al diagnóstico y tratamiento clasificador inscripto en un sistema progresivo sustentado en la idea de la rehabilitación social. Se desarrolla así un modelo criminológico fuertemente individualista, apoyado en una concepción patologizante del infractor al que se describe en términos psiquiátricos. Esta conceptualización médico-psiquiátrica de la infracción, que también permea en cierta medida el modelo de atención y contención institucional en el área de la adolescencia en infracción, permanecerá incambiada hasta la actualidad. En el año 2010, no obstante, se procesa un cambio de dirección en el Instituto Nacional de Criminología, que pasa a estar regido por psicólogos con una impronta cognitivo-conductual que continúa persiguiendo objetivos rehabilitadores.

de la legislación, y medidas de contención más estrictas que retengan a los infractores en las instituciones sociales de control por más tiempo (González-Laurino & Leopold-Costáble, 2013). En este reclamo, el paradigma deja de ser la reintegración social para sostener la idea de que la exclusión del infractor de la vida social traerá como consecuencia la desaparición del problema de la inseguridad civil de la vida cotidiana (Garland, 2005, 2006).

3. El debate nacional sobre la seguridad pública centrado en la infracción adolescente

En la legislación uruguaya, la ratificación nacional de la Convención de los Derechos del Niño se expresa en el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823), vigente desde septiembre de 2004 (República Oriental del Uruguay, 2004). Estas orientaciones legales, sumadas a las disposiciones procesales y a la normativa establecida en el Código Penal, constituyen las regulaciones legales específicas del ordenamiento jurídico uruguayo que cuenta en Montevideo con cuatro Juzgados Letrados de Adolescentes especializados en la materia.

En su artículo 1º, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece su alcance anotando que “es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad”, y define que “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”, comprendiendo ambos géneros (Ley N° 17.823).

Mediante la presentación de un proyecto de ley propuesto por el Partido Colorado y apoyado por parte del Partido Nacional, plebiscitado a nivel nacional en octubre de 2014 junto con las elecciones nacionales, se busca la modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia por medio de la baja de la edad de imputabilidad penal de dieciocho a dieciséis años.

Este proyecto se centra en el tema-problema de la inseguridad pública, buscando respuestas que pretendan la reclusión de los adolescentes en el sistema penal adulto, lo que varios juristas han interpretado como un desafío a la

Convención de los Derechos del Niño ratificada por Uruguay en el año 1990.

Si desde la derecha del espectro político nacional se centra el problema de la inseguridad pública en los adolescentes -un mecanismo reiterado en la historia de los debates parlamentarios a nivel nacional desde fines del siglo XIX, que atraviesa todo el siglo XX y se reedita en el siglo XXI (Morás, 1992, Fessler, 2013)-, la izquierda responde a los reclamos sociales de aumento de la seguridad pública mediante otro tipo de modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia que suponen, en primer lugar, la inflación penal -sancionando con privación de libertad la tentativa de hurto (Ley 18.777. República Oriental del Uruguay, 2011)-; en segundo término, manteniendo el registro de los antecedentes de infracción, de manera que se posibilite imputar la conducta adolescente como agravante al juzgar la conducta infractora del adulto (Ley 18.778. República Oriental del Uruguay, 2011); y, en tercer lugar, el establecimiento de la pena mínima de doce meses de privación de libertad para las infracciones que la misma ley define como “gravísimas”, en adolescentes entre quince y dieciocho años de edad (Ley 19.055. República Oriental del Uruguay, 2013).

La demanda pública por la seguridad y la respuesta legislativa acorde a este reclamo, han buscado en el encierro un mecanismo para calmar las exigencias ciudadanas que no resuelve el problema de la inseguridad pública ni contribuye a mejorar la tolerancia a la trasgresión en la convivencia social.

Mientras se procesa este debate legislativo -que asume ribetes públicos mediante la convocatoria a plebiscito-, se discuten públicamente prácticas de maltrato a los adolescentes privados de libertad en el sistema penal juvenil denunciadas ante la justicia, ante el parlamento nacional y ante organismos internacionales competentes por parte de la Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo (2013).

Las posiciones sobre el cuestionamiento al maltrato adolescente en el sistema penal juvenil denunciado por las instituciones de defensa a los derechos humanos en 2014, dividen a los

opositores al proyecto de ley de reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia que propone bajar la edad de imputabilidad penal.³

El funcionamiento del segmento de ejecución de medidas socioeducativas es objeto periódico de controversias públicas como blanco de quienes exigen la contención de los adolescentes mediante la priorización de mecanismos de control de las «fugas» de los internos -objeto frecuente de reclamos por parte de los demás segmentos del sistema penal juvenil, tanto como de la opinión pública-, como de quienes cuestionan su funcionamiento interno y las periódicas crisis que toman estado público.

En el marco del citado proyecto de investigación sobre responsabilidad adolescente en la infracción, el sistema penal juvenil uruguayo es presentado por sus operadores tanto como por los observadores externos entrevistados, a partir de su cíclica situación de crisis, en las que los distintos segmentos del sistema -legislativo, ejecutivo y judicial- se traspasan las responsabilidades por el mal funcionamiento. El diagnóstico compartido por operadores y observadores del modelo se refiere, en primer término a las carencias materiales de las instituciones de reclusión, y en segundo lugar, a la falta de personal especializado, que trabaja en condiciones que afectan su salud ocupacional, hecho que se reconoce en la habitual disminución de la asiduidad laboral y en el trato devaluado a los adolescentes internados (González-Laurino & Leopold-Costáble, 2013).

3 En este tema se mezclan la postura del partido de gobierno que defiende su gestión en el segmento de ejecución de medidas socioeducativas del sistema penal juvenil, y la del sindicato de funcionarios del Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay (Inau) -algunos de cuyos funcionarios afiliados son acusados de maltrato- y es apoyado por la central única de trabajadores, PIT-CNT, que se ha manifestado públicamente contra el proyecto de ley plebiscitado en octubre de 2014. En el marco de este debate, dos organizaciones sociales defensoras de los derechos humanos (Ielsur y Serpaj) han renunciado mediante comunicados públicos a su integración al Comité Nacional No a la Baja, que dirigió la campaña pública en contra del proyecto de ley debido a que algunas de las organizaciones que la integran respaldaron la actuación del gobierno y de los imputados en las denuncias. Asimismo, en consonancia con la actuación de Ielsur y Serpaj cuarenta organizaciones de la sociedad civil respaldaron públicamente la actuación del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo que realizara las denuncias de maltrato en el sistema penal juvenil uruguayo (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2014).

Si periódicas son las crisis del sistema, también lo son sus intentos de reforma que frecuentemente conducen a propuestas de modificación de su denominación e institucionalidad, sin modificar sus contenidos. En el último período de gobierno, la idea de responsabilidad asociada a la infracción toma forma institucional, modificando la denominación del sistema de ejecución de medidas socioeducativas mediante la Ley 18.771 del 25 de julio de 2011 (República Oriental del Uruguay, 2011) que, en su artículo 1º, conmina al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (Inau) a crear, con carácter transitorio, un órgano desconcentrado denominado Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa) en sustitución del Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (Semeji).

Los reiterados intentos de reforma parecen ensayar una y otra vez las mismas respuestas fracasadas: es decir, un modelo que impone el disciplinamiento de los hábitos, una caricaturización de la enseñanza de oficios manuales en contextos rurales para individuos adolescentes urbanos, y una propuesta de incursión en el mundo del trabajo ajena a la regulación del mercado laboral formal (González-Laurino & Leopold-Costáble, 2013).

Entre las propuestas de aumento de la punición a la infracción adolescente a la ley penal, procesadas en el ámbito legislativo, que promueven la judicialización de los adolescentes socialmente vulnerables, y la inadecuada ejecución de las medidas de sanción por parte del segmento ejecutivo, poco espacio queda, a nivel nacional, para debatir la pertinencia social del castigo mediante la privación de libertad o mediante medidas alternativas que tampoco ofrecen respuestas adecuadas a la trasgresión adolescente.⁴

4 El abanico de oferta de las medidas no privativas de libertad frente a la trasgresión adolescente, se reduce a la “devolución” del individuo adolescente al cuidado parental, a la prohibición de salida del domicilio, y a la intervención del sistema penal juvenil que ofrece, tanto en el ámbito público (Promesec-Sirpa) como en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, una instancia de control de la conducta a cargo de educadores sociales, trabajadores sociales y psicólogos, que informa periódicamente al sistema judicial y que no tiene otra consecuencia que el mantenimiento del adolescente fuera de

Este tema también parece ser una preocupación de las ciencias sociales latinoamericanas, donde la seguridad pública en general y la infracción adolescente en particular, han tomado carácter de preocupación popular, “en el sentido fuerte del término”, como dice Robert Castel (2004) (García-Méndez, 2004, Moraes-Freire, 2007, 2009, Kessler, 2009, Aniyar-de-Castro, 2010, Sales, Castro-de-Matos & Leal, 2010, Daroqui, López & Cipriano-García, 2012).

El discurso resocializador -o de la rehabilitación social-, se propone entonces como discurso de resistencia al paradigma punitivo que parece avanzar tanto a nivel legislativo como en las frecuentes mediciones nacionales de opinión pública que se ofrecen como parámetros ante la consulta popular sobre el proyecto de ley que propone bajar la edad de imputabilidad penal a dieciséis años.

4. La tentación legitimadora del encierro como medida de protección social

Más allá de la pregunta por el sentido del castigo a la trasgresión adolescente que apela al discurso de la rehabilitación social en contextos de privación de libertad, puede resultar pertinente la pregunta que formulara Zaffaroni a finales de los años ochenta: ¿es posible educar para la libertad en condiciones de encierro? (1989); ¿constituye la privación de libertad una respuesta social adecuada y ecuaníme frente a la trasgresión adolescente? Si, dado el funcionamiento del sistema penal juvenil uruguayo y de los sistemas penales juveniles latinoamericanos en general, se concluye que no lo es, ¿qué medidas deberían disponerse para responder socialmente a la trasgresión normativa por parte de sujetos en proceso de formación?

Mediante el discurso de la resocialización o la rehabilitación de los sectores que se encuentran bajo vigilancia estatal, se asume que la situación de pobreza trae consigo

determinadas patologías sociales en los campos del autocontrol, del cuidado de sí y de las relaciones interpersonales. Para atender estas desviaciones sociales a la convivencia integrada y saludable, el Estado social interviene mediante un cuerpo especializado de profesionales en las áreas social, de la salud, de la educación y de la seguridad pública.

La concepción resocializadora parte del supuesto de la existencia de una socialización idealizada en condiciones de bienestar y normalidad, que contribuye a la convivencia pacífica, integrada y estable de las personas en sociedad. A este ideal de convivencia saludable es que tiende el proceso de resocialización, desde el planteo que sostiene que algunas personas fueron privadas -por distintas razones- de un normal desarrollo de las capacidades de autocontrol y de relacionamiento vincular que habilita la convivencia social regulada.

En el terreno de la trasgresión a la ley penal, tanto en adolescentes como en adultos, hablar de responsabilidad implica también hablar del fracaso individual y/o familiar de protección frente a los riesgos sociales. La responsabilidad implica el pensarse a sí mismo, pero pensarse sin protecciones sociales, o con las protecciones privadas que la propia familia podría proporcionar. Se habla entonces de responsabilidad familiar y parece instalarse la tendencia judicial a procesar a los padres (fundamentalmente a las madres) de los adolescentes “por no cumplir con los deberes inherentes a la patria potestad” en ocasión de un acto infraccional. La palabra del juez, avalada en el informe pericial, pone el sello a la idea de la responsabilidad penal en la infracción tanto en la persona como en la familia del adolescente.

Como muestra la investigación en los Juzgados de Adolescentes de Montevideo, frente al mismo acto los fiscales, defensores públicos y jueces coinciden en sancionar con medidas privativas de libertad a los adolescentes que no poseen una «familia continente» que los apoye en su pasaje por el sistema judicial, mientras que aquellos adolescentes que concurren al Juzgado con sus familias, son sancionadas con medidas alternativas a la privación de libertad (González-Laurino, 2012).

los espacios institucionalizados. Este sistema de aplicación de medidas no privativas de libertad es evaluado negativamente tanto por los operadores como por los observadores del sistema penal juvenil (González-Laurino & Leopold-Costabile, 2013).

Pensar sobre el castigo a la infracción adolescente en Uruguay, es pensar en la institucionalización de los adolescentes cuyas familias no poseen los capitales económicos, sociales y culturales para estimular en sus hijos un trayecto exitoso en un contexto de individualización. Hablar de castigo a la trasgresión adolescente a la ley penal en Uruguay es hablar de encierro de los adolescentes económica, social, y culturalmente vulnerables (García-Méndez, 2014).

En el marco del sistema judicial uruguayo, la privación de libertad parece ser utilizada como un dispositivo disponible de política social, que sustituye la carencia de este recurso en el área de la infancia y la adolescencia como medida de protección social. Esta captación de adolescentes socialmente desprotegidos por parte del sistema judicial, supone la disposición de medidas de control social en casos de ausencia de políticas de bienestar social. De esta forma, en Uruguay la política de seguridad pública viene a sustituir la política de protección social, con las consecuencias de estigmatización que trae consigo el castigo a la trasgresión (González-Laurino, 2012).

5. Conclusiones

Nacido como estrategia amortiguadora frente a la conflictividad social de la primera industrialización europea, el Estado social en su versión uruguaya se construyó como una nueva manera de gestionar los problemas sociales y políticos con una particular lectura de los problemas de orden social que determinaron la intervención reguladora en los asuntos económicos y sociales.

Estas estrategias reguladoras condujeron a una fuerte intervención en materia de infraestructura pública, subsidios a la vivienda social, implementación de un modelo sanitario y educativo público, regulación del mercado laboral y desarrollo de un sistema de seguridad social que buscó asegurar niveles mínimos de protección social para los ciudadanos que participaban del sistema económico nacional. Desde su origen, quedó un núcleo residual de población no integrada a la protección social, conformado por quienes no participaban en

la producción de la riqueza nacional, frente a quienes se dispusieron una serie de instituciones sociales de contención aseguradoras del orden público, entre las que figuraban las instituciones correccionales y de castigo penal a los trasgresores.

El modelo del Estado social estaba diseñado en base a una política inclusiva basada en un modelo de solidaridad social, sustentado en una “narrativa cívica de la inclusión” que en Uruguay inspiró el modelo battlista, que buscaba la integración social en función del reconocimiento formal de igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos.

De esta forma, los problemas derivados de la falta de integración social “pasaron a ser concebidos como problemas sociales, con causas sociales que debían ser gestionadas con técnicas sociales y por profesionales del trabajo social” (Garland, 2006, p. 99). De esta forma se dio nacimiento a un cuerpo especializado de expertos que ofrecieron un tipo de intervención social basada en el consejo y en la orientación especializada en el cuidado de la salud, la educación de los niños, la atención de problemas familiares mediante un modelo de regulación social no coercitivo donde el uso de la fuerza se reservaba como último recurso.

Los nuevos especialistas y profesionales de la intervención social se ajustaron al modelo integrador y solidario del Estado social, mediante una serie de estrategias que buscaban la readaptación, la reforma, la rehabilitación, el tratamiento y la capacitación de los sectores sociales no incluidos en la economía nacional, aportando una base de sustento a las instituciones correccionales del siglo XX.

El supuesto de los deficitarios procesos de socialización de los niños en sus primeras etapas de vida, sostenía establecimientos que buscaban corregir la conducta mediante la educación vía institucionalización de los “menores abandonados” que previsiblemente transitarían hacia la infracción sin previa intervención social correctiva (Uriarte, 1999).

Esta intervención pública sobre la desviación, prevista tanto en el Código del Niño de 1934 (República Oriental del Uruguay, 1934) como en el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, se sustenta en un

conjunto de dispositivos de individualización desarrollados por sistemas expertos como el trabajo social, la psicología y la psiquiatría, con objetivos de reforma social.

Sin embargo, de acuerdo con los especialistas, en Uruguay la apuesta por el modelo correccional de gestión social de la punición entre los administradores del sistema de castigo a la infracción, corre paralela a la inflación legislativa en materia penal (Cairolí, 2000, Langón, 2006, Allen, 2008).

La crisis del sistema penitenciario, recurrentemente planteada en el debate social, ha sido analizada como expresión de la imposibilidad de la implementación del modelo resocializador por los intelectuales de izquierda, en una línea de pensamiento que sintoniza con las corrientes de la criminología crítica más conocidas a nivel internacional. La concepción moralizante y tutelar de la regulación jurídica respecto a la infancia de 1934, que codificaba los prejuicios de la intelectualidad de clase media mediante un disciplinamiento de las clases excluidas del sistema de producción de la riqueza, influyeron en los cuestionamientos planteados por los pensadores de izquierda a los fundamentos de la resocialización. Sin embargo, estas críticas quedaron encapsuladas en la academia y en determinados sectores profesionales que operaban en el campo de las instituciones públicas y las organizaciones sociales no gubernamentales que actuaban en el campo de la protección de la infancia.

En su versión no académica, la clase media y los profesionales liberales continuaron sosteniendo el esquema tutelar de interpretación de la pobreza que aún hoy busca dictar las reglas morales con las que los pobres debieran comportarse en función de su condición social. Posturas eugenésicas respecto a la reproducción social en condiciones de pobreza, dictados de pautas de buena crianza, normas de adecuada socialización, de regulación de la asistencia escolar y de control de la salud en las poblaciones que no participan en el sistema de producción de la riqueza social, se escuchan todavía a inicios de la segunda década del siglo XXI, tanto en los distintos reclamos de la población como en normativas concretas de los diseñadores de políticas públicas.

Más allá de las críticas conceptuales al sistema, parece posible evaluar el fracaso del sistema penitenciario uruguayo en función de sus objetivos rehabilitadores. Como indicadores de este escenario problemático pueden enumerarse en el sistema de adultos: el elevado índice histórico de la reincidencia y la especialización en el delito de la población carcelaria, las dificultades experimentadas por las personas egresadas del sistema penitenciario en su inserción en el mercado laboral y en el regreso a la vida social y familiar, y las dificultades institucionales, técnicas y de carencia de recursos propios que tienen las acciones de apoyo al egreso del sistema carcelario que le impiden desarrollar una política social eficiente de alcance nacional. En el sistema penal juvenil la situación parece ser más visiblemente conflictiva, ya que el egreso parece ser un corredor que conduce al adolescente al sistema penitenciario de adultos (Costa & Gagliano, 2000).

Esta evaluación de la implementación del modelo rehabilitador en términos de fracaso, abre el camino a los discursos de segregación punitiva que ven en el encierro prolongado la suspensión del conflicto, con el costo de la exclusión social de un número de personas que crece a medida que aumenta la normativa de control social y se eleva el tiempo de reclusión para las conductas tipificadas como delitos.

Por su parte, la crítica conceptual de izquierda al modelo rehabilitador tampoco ha logrado desarrollar alternativas de respuesta social ante la infracción, que supongan un tratamiento diferenciado y respetuoso a la persona que la ha cometido. El recurso discursivo de estos intelectuales se centra en la demanda del incremento de las medidas de protección social para los sectores más vulnerables, pero esta estrategia no parece ser una solución de corto plazo a la demanda popular de represión social.

En el período del segundo gobierno del Frente Amplio, la apuesta del Estado ha sido el incremento de las plazas del sistema penitenciario para atender la situación de hacinamiento y responder a las condiciones habitacionales deficitarias en materia sanitaria, en la formación de personal custodial

especializado, en la propuesta de condonación de tiempo de reclusión por dedicación al trabajo y al estudio, y en la legislación que aumenta la posibilidad de aplicar medidas no privativas de libertad. Estas apuestas singularizan el modelo rehabilitador para el régimen adulto en este período.

En el caso de los adolescentes, la preocupación mayor parece ser el logro de la contención física en establecimientos cerrados que también presentan problemas sanitarios, carencia de personal de custodia especializado y ausencia de propuestas de carácter cultural, educativo o laboral. El sistema de medidas alternativas, apoyado en diagnósticos sociales y psicológicos que completan el dispositivo del sistema penal juvenil, no ha sido mejor evaluado, por lo que la privación de libertad sigue siendo el recurso más utilizado por el sistema judicial.

La descripción de las transformaciones en el sistema de castigo en Gran Bretaña y Estados Unidos hacia un modelo de segregación punitiva, conduce a Garland (2006) a un discurso nostálgico del modelo de la rehabilitación social, cuestionado desde su origen. En el caso uruguayo, la nostalgia por un sistema evaluado como ineficiente en su implementación respecto a los objetivos que se propuso, no parece ser una respuesta que conforme a los críticos del modelo. Sin embargo, frente al discurso de la segregación punitiva que sostiene la criminología del otro, no parece haberse encontrado respuestas alternativas teóricamente convincentes al modelo de la rehabilitación con su apuesta a la integración social.

Lista de referencias

- Allen, G. (2008). *Dogmática de la acción y 'praxis penal'*, Montevideo: B de F.
- Aniyar-de-Castro, L. (2010). *Criminología de los Derechos Humanos. Criminología axiológica como política criminal*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Cairoli, M. (2000). *El Derecho penal uruguayo y las nuevas tendencias dogmático-penales*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Costa, M. & Gagliano, R. (2000). Las infancias de la minoridad. En S. Duschantzky (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Daroqui, A., López, A. L. & Cipriano-García, R. F. (2012). *Sujeto de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Santa Fe: Homo Sapiens.
- Fessler, D. (2012). *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*. Montevideo: Csic, Udelar.
- Fessler, D. (2013). En busca del pasado ideal. Delitos, delincuentes y «menores». En C. González-Laurino, S. Leopold-Costáble, L. López-Gallego & P. Martinis (eds.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la infracción adolescente*. Montevideo: Csic, Trilce.
- Filgueira, F. (1994). Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. En C. Filgueira & F. Filgueira. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca.
- García-Méndez, E. (2004). *Infancia de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- García-Méndez, E. (2014). La privación de libertad como forma de “protección” de la infancia: un caso paradigmático de construcción judicial de vulnerabilidad. En *Revista Brasileira em Ciências Criminas*, 22 (109), pp. 133-145.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Garland, D. (2006). *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. México, D. F.: Siglo XXI.
- González-Laurino, C. (2012). *De las prácticas del castigo de la adolescencia en Uruguay*. Washington, D. C.: OEA.
- González-Laurino, C. & Leopold-Costáble, S. (2011). *Discurso del riesgo y prácticas diagnósticas con niños y adolescentes en el*

- ámbito socio-judicial*. Montevideo: Csic, Udelar.
- González-Laurino, C. & Leopold-Costábile, S. (2013). De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde la perspectiva de sus actores y expertos. En C. González-Laurino, S. Leopold-Costábile, L. López-Gallego & P. Martinis (eds.) *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la infracción adolescente*. Montevideo: Csic, Trilce.
- González-Laurino, C., Leopold-Costábile, S., López-Gallego, L. & Martinis, P. (eds.) (2013). *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: Csic, Trilce.
- Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo (2013). *Quinto informe periódico de los Estados Parte. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Montevideo: Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo.
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2014). *Comunicado público de respaldo a la actuación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en relación con las denuncias de maltrato en el sistema penal juvenil*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Langón, M. (2006). *Manual de Derecho Penal Uruguayo*. Montevideo: Del Foro.
- Leopold-Costábile, S. (2002). *Tratos y destratos. Prácticas públicas de atención a la infancia en Uruguay*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Universidad de La República. Montevideo, Uruguay.
- Malet, M. (2009). La apuesta por las medidas socioeducativas en régimen de libertad. En L. E. Moras (comp.) *Nosotros y los Otros- Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión*. Montevideo: Cieja.
- Moraes-Freire, S. (org.) (2007). *Direitos Humanos. Violencia e pobreza na América Latina contemporânea*. Río de Janeiro: Letra e Imagem.
- Moraes-Freire, S. (org.) (2009). *Direitos Humanos e questão social na América Latina*. Río de Janeiro: Gramma.
- Morás, L. E. (1992). *Los hijos del Estado*. Montevideo: DS, FCS, Udelar, Serpaj.
- Morás, L. E. (comp.) (2009). *Nosotros y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*. Montevideo: Cieja.
- Nowak, M. (2010). *Informe sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Misión a Uruguay*. Montevideo: Naciones Unidas.
- Paternain, R. (2004). *Anuario Estadístico sobre Violencia y criminalidad en Uruguay. 1997-2002. Montevideo y el sistema de gestión policial*. Montevideo: Impresora Salto.
- Paternain, R. (2006). *Anuario Estadístico sobre Violencia y criminalidad en Uruguay. 2004-2005*. Montevideo: Impresora Salto.
- Paternain, R. (2013). *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Paternain, R. & Rico, A. (2012). *Inseguridad, delito y Estado en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Paternain, R. & Sanseviero, R. (2008). *Violencia, miedos e inseguridad en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: Fundación Friederich Ebert.
- República Oriental del Uruguay (1934). *Código del Niño. Ley 9.342*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (1995). *Ley 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana*. Publicada en el Diario Oficial el 19/07/1995. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (2004). *Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley 17.823 publicada en el Diario Oficial el 14/09/2004*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (2011). *Ley 18.771. Creación del Sirpa*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.

- República Oriental del Uruguay (2011). *Ley 18.777*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (2011). *Ley 18.778*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (2013). *Ley 19.055*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- Rojido, E., Vigna, A. & Trajtenberg, N. (2010). *Rehabilitación e Instituciones Penitenciarias: una revisión de la literatura en Uruguay. Documento de trabajo serie 80*. Montevideo: Universidad de la República.
- Sales, M. A., Castro-de-Matos, M. & Leal, M. C. (orgs.) (2010). *Política social, familia e juventude. Una questão de direitos*. Río de Janeiro: Cortez.
- Terra, J. P. & Hopenhaym, M. (1986). *La infancia en Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. Montevideo: ClaeH, Unicef, Ediciones Banda Oriental.
- Trajtenberg, N. (2004). *Uvas amargas. La situación de los adolescentes privados de libertad en Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Uruguay.
- Uriarte, C. (1999). *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al Sistema Penal Juvenil (las penas de los jóvenes)*. Montevideo: Carlos Álvarez Editor.
- Viscardi, N. (2011). *Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI. Medios, justicia y educación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Zaffaroni, E. (1989). *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Buenos Aires: Ediar.