

¹ DEBATE ENTRE LOS DISTINTOS CAMPOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA PENAL JUVENIL, URUGUAY, 2015-2016

Gabriela Diana - gabidiana94@gmail.com

Lucia Everett - lucia.everett11@gmail.com

Carolina Guerra - caroguerraferre@gmail.com

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN:

Esta investigación estudia el sistema penal juvenil adolescente en el marco de las medidas no privativas de libertad, centrándose en el nuevo modelo de organización de dichas medidas propuesto en noviembre de 2015 por parte del INISA. Analiza las miradas que tienen los profesionales, tanto del INISA como de las sociedades civiles que trabajan con medidas no privativas de libertad. Estas instituciones difieren en cuanto a la intervención metodológica que se lleva a cabo en el proceso de los adolescentes que se vinculan al sistema penal juvenil, situación que tras el nuevo modelo propuesto se tradujo en el cierre de la mayoría de los programas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan las medidas no privativas de libertad en adolescentes.

Para esta investigación realizamos un estudio de tipo exploratorio, a partir de entrevistas semi estructuradas a técnicos relacionados con la temática y revisión de documentación relevante en la materia; con el objetivo de conocer las lógicas actuales y sus componentes concretos, puestos en juego en los debates sobre la transformación del sistema de medidas no privativas de libertad.

Palabras clave: Sociedad Civil, medidas no privativas, adolescencia

¹ Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016)

1. Introducción:

La investigación se enmarca en el espacio curricular del Proyecto Integral “Infancia adolescencia y Trabajo Social” y se encuentra en la etapa de recolección de datos realizada a través de entrevistas semi estructuradas a distintos referentes calificados y técnicos del área a estudiar.

El tema de investigación aborda el sistema penal juvenil adolescente y las medidas no privativas de libertad. Se inscribe en un momento en el que se denota al país con una visión más punitiva, surge en este marco un nuevo modelo en torno a las medidas no privativas de libertad presentado en el mes de noviembre de 2015 por el sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), llamado hoy Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). El mismo propone un cambio de paradigma en el sistema penal juvenil, planteando entre otras cosas, una libertad asistida y vigilada para los adolescentes.

La pregunta que guía la investigación es: ¿cuáles son y a qué responden los elementos que plantean la tensión entre la propuesta del nuevo modelo de intervención y el posicionamiento por parte de los profesionales de la sociedad civil?

2. Infancia y adolescencia en Uruguay

Históricamente la preocupación por la infancia y la adolescencia aparece en el Estado uruguayo a partir del siglo XIX donde se desarrollan estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población, en el mismo plano hay una preocupación por la salud, la mortalidad infantil y el descenso de la natalidad, implementando estrategias higienistas enfocadas en mayor medida sobre los sectores populares. Se genera en conclusión una tutela en torno al sector popular de la población, “salvar a la infancia pobre, era la empresa a emprender” (Leopold, 2002: 43).

En 1911 se crea el Consejo de Protección de Menores, una propuesta organizativa que refleja las dos principales preocupaciones: la infancia peligrosa y la infancia en peligro. En este mismo año las cárceles públicas delimitan espacios diferenciados para la infancia y la adolescencia con respecto a la población adulta carcelaria.

En los treinta, la ruptura interna del Batllismo conduce al golpe de Estado de Gabriel Terra quien inicia una nueva etapa del estado social uruguayo. Dentro de este contexto se crea en 1934 el Código del Niño y el Consejo del Niño que comienzan a reconocer los derechos de esta población. Asimismo para la infancia las instituciones que ejercían la socialización y el control eran la escuela y la familia, para los menores se recurrirá a la estructuración de dispositivos diferenciados de control.

Avanzando más precisamente hacia la década de los cincuenta surge el antecedente más lejano de las medidas no privativas de libertad, ante una reacción popular a raíz del asesinato del joven estudiante Gustavo Volpe, despertando en la comunidad un sentimiento de indignación, protesta, rebeldía y dolor que se concretó en un propósito: “hay que hacer algo ante la Delincuencia Juvenil”². Así surgió la primera sociedad civil que trabaja con medidas no privativas de libertad, Movimiento Gustavo Volpe.

En las siguientes décadas se detectó un impasse en torno a dicha temática tras la dictadura de nuestro país en 1973, que se caracterizó por la prohibición de determinados partidos políticos, la ilegalización de los sindicatos, medios de prensa, la persecución, encarcelamiento y asesinato de opositores al régimen. En los ochenta, a pesar de persistir un clima conflictivo en el terreno uruguayo a consecuencia de la dictadura surgen otras organizaciones de la sociedad civil con diversos programas apuntados a la infancia y adolescencia de Uruguay, como lo fue en primer lugar Vida y Educación, y finalizando dicha década, en 1988, con la ley n° 15.977 se creó el INAME (Instituto Nacional del Menor), el cual es la continuidad del consejo del niño. Sus cometidos fueron asistir y proteger a los niños en situación de abandono tanto moral como material, desde su gestación hasta su mayoría de edad. Este proceso se realizará en conjunto con sus respectivos padres, tutores o educadores, dentro del marco de las medidas de seguridad que disponga el sistema de justicia competente.

En la década del noventa, se amplió la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la atención a las problemáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia. Se comienza a trabajar bajo un paradigma alternativo a la privación de libertad para los adolescentes vinculados al sistema penal juvenil. Algunas de las organizaciones surgidas aquí son: DNI, Sociedad San Francisco de Sales Obra Padre Magone en Salto, Movimiento de Educación

² <http://www.volpe.org.uy/>. actualizado el 29-08-2016

Popular en Canelones y Renacer. En esta misma década el estado firmó convenios con las organizaciones en el cual se propuso un plan de sustentabilidad política del modelo y un compromiso del propio Estado para instituir un modelo de la política y las medidas no privativas de libertad. Finalizando esta década, precisamente más hacia los primeros años del 2000, a nivel del Estado se generó un proceso de creación de ejes programáticos en el cual el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) asienta programas oficiales que a largo plazo se convertirían en lo que hoy se conoce como PROMESEM y determinará los equipos técnicos pertenecientes a las Direcciones Departamental de todo el país.

Estas nuevas trayectorias responden a las transformaciones que se dieron entorno a los nuevos marcos jurídicos sobre la infancia y la adolescencia a nivel tanto internacional como nacional.

3. Infancia y adolescencia en el marco internacional

A nivel internacional se encuentra la Convención de los derechos del Niño (1989) la cual estipula dentro del marco judicial que la prisión será siempre el último recurso a utilizar en la pena del adolescente, de esta manera revertir las condiciones en que se desarrolla el encierro lo cual perjudica la situación del niño , niña o adolescente. En el Art. 40.4 de la Convención de los Derechos del Niño se señalan las diversas medidas socioeducativas no privativas de libertad, como los programas de orientación, trabajos en beneficio de la comunidad, obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima, régimen de libertad asistida y vigilada.

Las medidas socioeducativas con respecto al Código de la Niñez y Adolescencia de 2004 están previstas en el Art. 80, establece que las mismas deben tener un “carácter educativo, procurarán la asunción de responsabilidad del adolescente y buscarán fortalecer el respeto del mismo por los derechos humanos y a las libertades fundamentales de terceros como asimismo, el robustecimiento de los vínculos familiares y sociales”.(Código de la Niñez y Adolescencia,2004; Art 80). De este modo, en el mismo año por primera vez en nuestro país, surge un Sistema de Responsabilidad Penal para mayores de 13 años de edad hasta los 18 años, concretando las medidas socioeducativas privativas y no privativas de libertad a ser aplicadas.

4. Visiones sobre las medidas no privativas de libertad:

El último tiempo deja ver una demanda de más control a las medidas alternativas a la privación de libertad, que son vistas como débiles por parte de distintos actores que se vinculan con el sistema penal juvenil. Es así que nos basamos en los aportes de Carolina González y Sandra Leopold (2013) en su artículo *“De crisis y reformas. El actual funcionamiento del sistema penal juvenil en Uruguay desde las perspectiva de sus actores y expertos”*, para poder afirmar que los discursos de dichos actores apelan a una perspectiva de crisis permanente del sistema penal juvenil, donde se fracasa en la rehabilitación de los adolescentes y se habilita la fuga, demandando en consecuencia un sistema más controlador y de vigilancia constante hacia los adolescentes.

En cuanto a las medidas no privativas de libertad, los distintos discursos coinciden al señalar que hay una ausencia de una estrategia rigurosa de seguimiento de los adolescentes sancionados y que estas medidas carecen de legitimidad, son vistas como débiles por parte de los actores del sistema y por parte de la sociedad en su conjunto. Dichos discursos plantean que las orientaciones futuras del INISA deben apelar al fortalecimiento de la dimensión disciplinadora y custodial.

Por su parte los medios escritos y la opinión pública demuestran la preocupación por la delincuencia juvenil desde inicios del siglo XX, manifestado esto en los distintos medios de prensa, principalmente con la certificación del delito. “La prensa constata día a día ese aumento ‘aterrador’ de la delincuencia bajo formas más bien ‘horripilantes y salvajes’, alcanzando hasta la mujer y el niño ” .(González, C. et. al, 2013: 35)

Se denota en esta línea una lógica social donde se marcan perfiles sociales como peligrosos -menores-, que llevan a la construcción social del “otro” como sujeto amenazante.

Esta situación se sostiene hasta la actualidad donde se apela que la mayoría de los adolescentes no respeta las medidas socioeducativas, divulgando desde los medios de comunicación una cifra de un 80% de incumplimiento, que según el presidente del Sindicato de INAU, Carlos Salaberry, es errónea.

5. Sistema penal juvenil y sus transformaciones en el siglo XXI

Para tener un mirada que refleje el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban las medidas no privativas de libertad antes de implementarse el nuevo modelo, nos basaremos en el documento de “Medidas No Privativas de Libertad en los Adolescentes” escrito por la Casa Bertolt Brecht (2015) y en el estudio diagnóstico realizado por la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP-UE) en acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, SIRPA e INAU

La Casa Bertolt Brecht es una asociación civil uruguaya sin fines de lucro, fundada en 1964 de la mano de inmigrantes alemanes y uruguayos de izquierda. En el documento realizado durante el 2015 se plasma “la situación de las medidas no privativas de libertad en Uruguay, su uso en relación a sus opuestas medidas privativas de libertad y el grado de cumplimiento de la legislación nacional e internacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal” (Abella, et. al, 2015:7).

Se plantea desde aquí que en su conjunto las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta herramienta centraban su labor en la responsabilización del adolescente ante el delito que cometió “ (...) si te parás desde el lugar de construir su responsabilidad, modificas la manera en que uno visualiza al otro y también hace al lugar que vos lo colocas. No está solo para que le den, su aporte es necesario” (Abella et. al, 2015;26), se proponían de esta forma trascender esta situación y tener en cuenta durante todo el proceso la restitución de los derechos.

No obstante más allá de trabajar la responsabilización penal del adolescente cada organización de la sociedad civil trabajaba adecuándose a las singularidades de cada adolescente, por lo que cada proceso de intervención se volvía diferente, es decir se trabajaba cada proceso teniendo en cuenta la vida del adolescente. Es en esta línea que se afirma que en todos los casos el trabajo implicaba la construcción de un proyecto acorde a cada sujeto.

Por lo general el delito se trabajaba de forma individual con el adolescente, tratando en las instancias grupales o con la familia otros temas de interés.

Las organizaciones de la sociedad civil conformaban en su mayoría equipos multidisciplinarios que contaban con un trabajador social, un educador social, un referente judicial, un psicólogo y en algunos casos con maestras y talleristas.

Se destaca también en este documento que en Montevideo las medidas privativas de libertad priman sobre las no privativas, en el 2014 el 90% de los adolescentes juzgados fueron privados de libertad, siendo la rapiña el delito por el que el mayor número de adolescentes fue sentenciado con privación de libertad, por lo que la derivación del número de adolescentes a programas con medidas no privativas de libertad era cada vez menor. No sucede lo mismo en el interior del país, donde las medidas no privativas de libertad priman. Se plantea a su vez que la mayoría son jóvenes de 15 y 17 años, de nivel socioeconómico medio-bajo, desvinculados desde hace más de un año del sistema educativo. “Si se observan las sentencias de condena relacionadas con el tipo de sanción aplicada se ve claramente la incidencia de la ley n°19055 en la privación de libertad de los adolescentes” (Abella Rosana et. al,2015;22).

El documento denota de esta forma un endurecimiento de las penas, un sistema penal cada vez más punitivo, situación que va contra de la ley.

Por otra parte la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP) en acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, SIRPA e INAU, realizó un estudio diagnóstico durante los meses de junio y noviembre de 2015 sobre la situación y la aplicación de las medidas no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay, relevando y sistematizando el discurso de los diversos actores institucionales (Poder Judicial, INAU, ONGs, SIRPA). El objetivo de este estudio era promover la cobertura y mejorar la calidad de aplicación de estas medidas.

El estudio refleja que en la actualidad no hay un sistema de medidas no privativas a nivel nacional ni departamental, ya que no existe un marco de coordinación entre los programas, las instituciones y organizaciones, éstas realizan actividades de acuerdo a marcos conceptuales distintos. El entramado de instituciones que trabajan con las medidas no privativas generan desconfianza ya que no se logra definir con claridad el centro conductor que debe supervisar el cumplimiento de las medidas, los resultados, definir los roles y derivaciones, y coordinar a todas las instituciones a nivel nacional.

El estudio expresa que los actores institucionales coinciden en que los adolescentes cumplen con las medidas socioeducativas en su mayoría pero que este cumplimiento no quiere decir que se haya modificado la trayectoria infraccional, ni que se hayan modificado los factores que inciden en las conductas delictivas. Al mismo tiempo, los actores institucionales señalan una serie de aspectos que contribuyen al debilitamiento de estos programas, como es la falta de acuerdos institucionales para que los adolescentes se vinculen con actividades educativas, de salud y laborales, no se dispone de recursos humanos especialmente dedicados al abordajes de estas medidas, distancia entre el lugar de residencia de los adolescentes y los programas y dificultades de locomoción.

En cuanto al costo de estos programas, se refiere a que el 89% aproximadamente se destina a partidas remunerativas, es decir a aquellas que percibidas por los actores que participan de las medidas no privativas. Y el restante 11% se destina a recursos materiales, los cuales incluyen pasajes de ómnibus, alimentación, vestimenta, entre otros.

El estudio presenta una serie de propuestas para la mejora del sistema de medidas no privativas de libertad para adolescentes, donde expresan que para que estas sean confiables y eficaces se debe conformar un sistema interinstitucional que permita una intervención a nivel de todo el territorio nacional, asegurando que se cumplan los requisitos generales. Se debe definir un plan para que se desarrollen las capacidades institucionales y definir claramente el ámbito rector de las medidas no privativas, establecer en conjunto con todos los actores del Sistema de Justicia Adolescente, los principales procesos asociados con cada medida, definiendo un protocolos y procedimientos comunes.

El proceso deberá articular dos aspectos constitutivos de los modelos de intervención vigentes: el cumplimiento de la pena y el abordaje socioeducativo que garantice los derechos de los adolescentes. La confusión entre pena y restitución de los derechos conforma un aspecto crítico a mejora del sistema y su funcionamiento, es decir, realizar una distinción más precisa entre aquello que deben hacer los adolescentes para cumplir con la pena asignada, y a lo que acceden en términos de derecho puede mejorar los resultados hacia una trayectoria más inclusiva.

6. Nuevo modelo de organización de las medidas no privativas de libertad del INISA:

En esta línea, en una nota realizada para el diario “El País” publicado en marzo de 2016 la directora del INISA, Psic. Gabriela Fulco, plantea que se está realizando un nuevo modelo a nivel nacional, que unifica la metodología de intervención tanto para el INISA como para las organizaciones no gubernamentales que trabajan con medidas no privativas de libertad, que tiene como objetivo eliminar las diferencias en la atención a los adolescentes procesados por la Justicia.

En noviembre del 2015 desde las autoridades del INISA se plantea el nuevo modelo de intervención en materia de Medidas No Privativas de Libertad en adolescentes. Éste nuevo modelo será sustentado por la creación del INISA que deja de depender del INAU, vinculándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En este cambio de denominación, con la creación del INISA (ex SIRPA), se puede visualizar lo que establece Eduardo Morás (2014) en su texto *Los obstáculos para el acceso a los derechos*, donde plantea que en los últimos 20 años las instituciones de reforma han cambiado cinco veces el nombre, pretendiendo con el cambio de su denominación un cambio en su funcionamiento, que en lo esencial se ha caracterizado por la imposibilidad de reinsertar, de reintegrar a la vida social aquellos adolescentes de los sectores más carenciados.

En esta línea se puede describir la nueva metodología para intervenir con los adolescentes presentada por dicha institución a través de distintos puntos:

Aplicación de las medidas no privativas de libertad:

-Régimen de vigilancia, el nuevo modelo plantea que el objetivo de la supervisión es disminuir la reincidencia y ayudar al delincuente a su inserción social de manera que se reduzca la probabilidad de que vuelva a la delincuencia. En cada medida no privativa de la libertad se determinara cual es el tipo más adecuado de vigilancia y tratamiento para ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva. Se le brindara a los delincuentes asistencia psicológica, social y material, y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad.

-La duración de las medidas no privativas de la libertad no superará el plazo establecido por la autoridad competente, y se estipula que estará prevista la interrupción anticipada en caso que el delincuente haya reaccionado positivamente a ella.

-En cuanto al proceso de tratamiento, cuando corresponda, se establecerá ayuda psicosocial individualizada, terapia de grupo y tratamientos especializados de distintas categorías de delincuentes. “Cuando se decida que el tratamiento es necesario, se hará todo lo posible por comprender los antecedentes, la personalidad, las aptitudes, la inteligencia y los valores del delincuente, y especialmente las circunstancias que lo llevaron a la comisión del delito. La autoridad competente abrirá y mantendrá un expediente para cada delincuente.” (Art. 13, Modelo de organización de las medidas no privativas de libertad)

En lo respecta a la contratación del personal, el nuevo modelo plantea que las personas designadas para aplicar las medidas no privativas, y cuando sea posible, tener formación profesional y experiencia práctica adecuada, y tendrán una capacitación cuyo objetivo es explicar claramente al personal sus funciones que en lo que respecta a la rehabilitación del delincuente.

7. Reflexiones preliminares

Dentro de la hipótesis que planteamos para responder la pregunta de investigación, exponemos que los elementos que reflejan la tensión entre los distintos actores relacionados al Sistema Penal Juvenil deviene de las distintas perspectivas que se tiene al respecto de cómo se debe intervenir con los adolescentes. Se denota dentro de esas perspectivas dos lógicas contrapuestas. Los técnicos de la sociedad civil visualizan el nuevo modelo propuesto por las autoridades del INISA como una lógica más de control, diagnóstico y vigilancia; lo cual entra en contradicción con su metodología: un abordaje que además de centrarse en la responsabilización del hecho delictivo, apueste a conformar espacios educativos en los que el adolescente pueda pensarse desde sus posibilidades, buscando el cumplimiento de los derechos básicos de la niñez y adolescencia.

Por parte del INISA se cuestiona que las organizaciones de la sociedad civil no tenían una metodología que pueda unificar los distintos programas a nivel nacional como departamental, lo que conlleva a realizar actividades de acuerdo a marcos conceptuales distintos, y no permite la rehabilitación del adolescente.

Asimismo algunas de las organizaciones de la sociedad civil consideran que el nuevo modelo propuesto por las autoridades del INISA es inviable tanto metodológicamente como económicamente, ya que se demanda desde el nuevo modelo una dedicación total por parte de los técnicos al programa, y se les pagará por adolescente derivado, situación que consideran impensable debido a que el número de adolescentes derivados a estos programas es muy reducido.

Bibliografía:

- Gonzalez, C. Leopold, S. Lopez, L. Martinis, P (2013) *Los sentidos del castigo, el debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Ed, Trilce. Montevideo Uruguay.
- Leopold, S. (2002) *Tratos y Destratos. Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)*. Tesis de Maestría en Servicio Social. UDELAR- UFRJ. Montevideo.
- Morás, L.E. (2014) *Los obstáculos para el acceso a los derechos*, en IELSUR y Gurises Unidos Ciudadanía, niñez y adolescencia. Montevideo.

Documentos:

- Abella Rosana et. al (2015), *Medidas No Privativas de Libertad en los Adolescentes* . Montevideo. Edit. Casa Bertolt Brecht Disponible en : <http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/01/Libro-medidas-no-privativas-PARA-WEB1.pdf>. Actualizado el 23-08-2016.

-Brugnoni, Pablo et. al (2015) *Estudio sobre la situación de las medidas no privativas de libertad en adolescentes en Uruguay*. Montevideo. Consultoría desarrollada por PNUD. [online] Disponible en: https://lookaside.fbsbx.com/file/Informe%20diagn%C3%B3stico%20medidas%20alternativas_vf.pdf?token=AWwSUUpWNxpRvPJEinmi8nXL7EE4RF8JZJanc6NEJxE_F-z0Dm0y-

[3QahZwPsy7FX4St4cFo-Lym9E1jSh_DUPjXYpKrxMLRm1oDGAIJ20ga_r6sQwtlYQtICYrpMQcicG6H82dxQpvgscaBcxltDkaS](https://lookaside.fbsbx.com/file/20151127%20sirpa%20MNPL%20Presentacion%20Fulco.pdf?token=AWzRmPPHxJ8mUmqRINL9HhaAmTVvySx24RSqW0K-qS2zXlbCB3yj7rJ1aduW666x-5u6zxVhhar9u5BPrwwsdgAw6kMBIqpHEHImjnJF07a42AMABZ_d23D4NjmXHvyf5wH3gYFqOoN-gBKjdhA9T26c). Actualizado el 28/06/2016

- Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (2015) *Organización de las Medidas No Privativas de Libertad*. Montevideo. Disponible en: https://lookaside.fbsbx.com/file/20151127%20sirpa%20MNPL%20Presentacion%20Fulco.pdf?token=AWzRmPPHxJ8mUmqRINL9HhaAmTVvySx24RSqW0K-qS2zXlbCB3yj7rJ1aduW666x-5u6zxVhhar9u5BPrwwsdgAw6kMBIqpHEHImjnJF07a42AMABZ_d23D4NjmXHvyf5wH3gYFqOoN-gBKjdhA9T26c. Actualizado el 23/04/2016.

Sitios web:

-El país.03/2016. “Disminuir la internación de menores”. Disponible en: https://word.office.live.com/wv/WordView.aspx?FBsrc=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fattachments%2Ffile_preview.php%3Fid%3D1053852648005866%26time%3D1461423167%26metadata&access_token=1536694667%3AAVIO6m_8cNNkivrrSNcZpAtym5_1NX1PMqb1KTpQ3OqtvQ&title=EL+PAIS.docx. Actualizado el 29/08/2016.

-Convención sobre los derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelsderechos.pdfhttp://w>. actualizado el 30-08-2016