

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Tratamiento público de la infracción adolescente
desde la perspectiva de los actores legislativos,
institucionales y políticos**

Leticia Claudino Gallardo

Tutora: Sandra Leopold Costáble

2017

Índice

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1: ASPECTOS DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA ADOLESCENCIA.	6
1.1 LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, Y EL CAMBIO DE PARADIGMA.	6
1.2 LA CRIMINALIZACIÓN DE LA ADOLESCENCIA	8
1.3 LA INSTITUCIÓN TOTAL. EL ENCIERRO COMO RESPUESTA PRIVILEGIADA DEL NEOPUNITIVISMO.	12
CAPÍTULO 2: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES	16
2.1 LOS ACTORES LEGISLATIVOS. CAMBIOS NORMATIVOS (2004-2017)	16
2.2 LA INSTITUCIÓN. EL ACTOR QUE TRANSITA UNA CRISIS O HACE DE LA CRISIS SU PROYECTO	20
2.2.1 INISA. UNA MIRADA A LA INSTITUCIÓN	21
2.3 LOS ACTORES POLÍTICOS	29
2.3.1 LA INCORPORACIÓN DE LA INFRACCIÓN ADOLESCENTE COMO PROBLEMA EN LA AGENDA PÚBLICA Y SU INTRODUCCIÓN EN EL PLAN DE GOBIERNO.	29
2.3.2 PLEBISCITO REFERIDO A LA BAJA DE EDAD DE IMPUTABILIDAD PENAL	33
2.3.3 INICIATIVAS Y PROPUESTAS	34
CAPÍTULO 3. CONCLUSIONES. EL CAMBIO DE PARADIGMA PROMETIDO QUE NO SUPERO LA ENMIENDA	38
DE LAS EXPECTATIVAS Y LOS TIEMPOS DE ESPERA	38
DEL POPULISMO PENAL AL ESTADO PUNITIVO	38
BIBLIOGRAFÍA	42
FUENTES DOCUMENTALES	43
PÁGINAS WEB	46

Resumen

La presente monografía de grado se desarrolla en torno a la temática de la infracción adolescente. Se procura en este sentido, dar cuenta de la orientación del tratamiento público de la infracción adolescente en Uruguay, considerando la perspectiva e iniciativas desarrolladas desde el 2004 a la actualidad, de actores legislativos, institucionales y políticos vinculados al tema, efectuando este análisis desde una perspectiva criminológica crítica. Es así como, se reconstruyen los discursos de los actores en consideración, a través del análisis cualitativo de fuentes documentales, partiendo de la Creación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 en Uruguay. A partir de estos discursos se problematiza la orientación de los mismos, en relación al paradigma de la protección integral, en contraposición a la doctrina de la situación irregular que se pretende superar con la implementación del código antes mencionado. Se observa como principal hallazgo en este trabajo, la coincidencia en la perspectiva de los actores analizados acerca de la infracción adolescente. Se identifica que, los cinco años posteriores a la creación del CNA, significaron un tiempo de espera, sin cambios sustanciales en materia de penalidad juvenil. Este periodo es sucedido, desde el año 2009, en un contexto de campaña electoral en el país, por una profundización de los procesos de criminalización y estigmatización de la adolescencia, orientándose los discursos y las prácticas de los actores hacia respuestas altamente retribucionistas, que se distancia de políticas retributivas. Se concluye por último que, la perspectiva de los actores analizados, evidencia en Uruguay, una tendencia regresiva a la doctrina de la situación irregular para la comprensión y el abordaje de la infracción adolescente.

Introducción

El presente documento constituye la Monografía de Grado, en el marco de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La temática sobre la que se pretende desarrollar la monografía es la infracción adolescente. Puntualmente se procurará dar cuenta de la orientación del tratamiento público de la infracción adolescente en Uruguay, considerando la perspectiva e iniciativas desarrolladas desde el 2004 a la actualidad, de actores legislativos, institucionales y políticos vinculados al tema.

Como observa Redín (2016), ya desde 2009, en Uruguay se presenta a la infracción adolescente como la principal causa del sentimiento de inseguridad, con una sobrerrepresentación, en los titulares de los medios de comunicación y de los discursos políticos, a la hora de establecer prioridades en lo que refiere a la agenda pública, específicamente en lo pertinente al tratamiento de lo que se dio a llamar “la seguridad ciudadana”.

En tal sentido, con la alarma social instalada, y su papel en la construcción de subjetividades y construcción de opinión pública, resulta pertinente detenernos y visualizar cuáles son las concepciones que los actores legislativos, institucionales y políticos exponen en relación a la infracción adolescente. Se pretende habilitar un análisis de la relación entre las políticas públicas, la normativa vigente, los discursos y las prácticas institucionales.

Se tomará como punto temporal inicial de referencia, la creación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en el año 2004 en Uruguay, que constituye el cuerpo normativo que, mayoritariamente da cuenta del proceso de adecuación jurídica nacional a las orientaciones de la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

Dado que se toma como punto inicial de referencia la creación del CNA (2004), 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. En este sentido es interesante recoger lo analizado por Emilio García Méndez (2014) quién identifica, con posterioridad a la adecuación normativa continental a la Convención, la existencia de un movimiento en relación al tratamiento de la infancia, que califica en términos de “contra reforma”:

Amplio y variado es el arco de los efectos negativos de este movimiento de contra reforma. Sin entrar aquí en detalles, ni caer en la casuística, 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. (UNICEF, 2004, p. 20)

El análisis realizado por García Méndez (2004), observando el movimiento de contra-reforma materializado en iniciativas de corte represivo y punitivo hacia los adolescentes en países como Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, pareciera no ser una cuestión del pasado. Estas iniciativas permanecen mutando en estrategias que se alejan de los compromisos asumidos en la CDN, posteriormente materializados en el CNA. La doble crisis señalada por el mismo autor, de implementación e interpretación, no parece superada, sino que se continúa 13 años después rodeando el mismo dilema.

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Publicado en 2014, expone el desacierto de los países latinoamericanos que se inclinan a políticas de seguridad “de mano dura”, como respuesta a la problemática de violencia e inseguridad ciudadana. Por el contrario, el texto señala la tendencia preocupante hacia una criminalización temprana y estigmatización de los jóvenes perteneciente a los sectores de bajos recursos socioeconómicos. (PNUD, en UNICEF, 2014, p. 25).

Para abordar el tema de estudio, se realizará un análisis de la producción legislativa considerando los cambios normativos que experimentó el país, desde el año 2004 hasta la actualidad. En lo que refiere a los actores institucionales, se orientará la mirada al Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), identificando sus transformaciones organizacionales, su propuesta discursiva y las prácticas que lleva adelante. Por último, pero no menos importante se observará la participación de los actores políticos, analizando las

propuestas programáticas político-partidarias con respecto a la temática, correspondiente al período histórico de referencia, así como las propuestas de reformas del CNA, y de la propia Constitución, con el plebiscito referido a la baja de la edad de imputabilidad penal, del año 2013.

Este análisis de corte cualitativo se considera de suma relevancia, para comprender y aportar al debate de un tema que resulta controversial en la sociedad uruguaya actual. Para este trabajo se privilegia el análisis de discurso a través de la utilización de fuentes secundarias (documentos institucionales y político-partidarios, artículos de prensa y cuerpos normativos).

Se persigue el objetivo de dar cuenta de, cómo se está definiendo desde estos actores la problemática y hacia dónde se orientan las políticas y discursos que pretenden dar respuesta a la misma. En este sentido, nos preguntamos si los compromisos asumidos ante la Convención de los Derechos del Niño, y su posterior materialización y adaptación en el CNA, ¿son un compromiso para estos actores?, ¿Los argumentos fundantes de los discursos y las prácticas de estos actores, son de naturaleza científica y profesional?, ¿Cuál es la tendencia de las propuestas y cambios normativos vividos en los últimos trece años en Uruguay? ¿El país se aproxima al paradigma de la protección integral? y, sobre todo, ¿Realmente los diferentes actores considerados están de acuerdo con dicho paradigma?, ¿Lo comprenden? ¿qué contenido le han dado conceptualmente en relación a la infracción adolescente?

En síntesis, el objetivo principal de este trabajo es dar cuenta del **tratamiento público de la infracción adolescente en Uruguay, analizando la perspectiva y las iniciativas desarrolladas por los actores legislativos, institucionales y políticos desde el 2004 hasta la actualidad**. Se pretende reconstruir y analizar los discursos y producciones documentales de los actores en consideración, a los efectos de mapear sus conceptualizaciones y acciones, a fin de identificar el estado del tratamiento público de la infracción adolescente en Uruguay, recorriendo distintos momentos en perspectiva histórica.

Se presenta por último la organización del documento, el cual se compone de tres capítulos, presentados de la siguiente manera:

En el Capítulo 1, bajo el título “Aspectos de la criminalización de la adolescencia”, se presenta el marco teórico de referencia desde el que se aborda la temática, seleccionándose para la misma la problematización de la construcción social de la infancia y la adolescencia, y el cambio de paradigma; la criminalización de la adolescencia; y el encierro como respuesta a los problemas sociales.

En el Capítulo 2, se realiza un mapeo de la perspectiva de los actores legislativos, institucionales y políticos, para el periodo histórico de referencia. En este sentido se plantea

desde la perspectiva de los actores legislativos la orientación de los cambios normativos desde el año 2004 al 2017, en materia de penalidad juvenil. Para el actor institucional se realiza una breve reseña histórica de las transformaciones institucionales hasta la creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, y se pretende reconstruir desde los discursos de la institución, recuperados a través de fuentes documentales y los informes del Instituto Nacional de Derechos Humanos la orientación del proyecto institucional. Por último, se presenta perspectiva de los actores políticas, a partir del análisis de los programas de gobiernos, las propuestas e iniciativas de reformas en materia de penalidad juvenil, impulsadas por este actor.

Finalmente, el documento cierra con el Capítulo 3, “El cambio de paradigma prometido que no supero la enmienda”. En este se presentan las conclusiones que resultan del análisis de la perspectiva de los actores, desde el enfoque teórico presentado en el primer capítulo referido a la orientación del tratamiento público de la infracción adolescente. Se abren en este capítulo nuevas interrogantes respecto al paradigma de la protección integral y su aplicación en el sistema penal juvenil, desde los actores analizados.

Capítulo 1: Aspectos de la criminalización de la adolescencia.

1.1 La construcción social de la infancia y la adolescencia, y el cambio de paradigma.

Se asume en esta monografía una perspectiva de la adolescencia como construcción social, esto es reconocer que no es lo mismo ser adolescente en América Latina, que, en Europa, dentro de América Latina, no es lo mismo ser adolescente en Ecuador que en Uruguay, y no es la misma adolescencia que se construye y se transita en el siglo XIX que en el siglo XXI.

Lo biológico no es la causa que determina efectos psicosociales, intrapsíquicos y vinculares, que vendrían por añadidura; este determinismo lineal es mecanicista y simplificador. Es mejor decir y pensar que la tormenta hormonal pubertaria es el gatillo que dispara, que desata un trabajo mental inédito (inaugural quizás), que cada individuo y grupo humano deben transitar, tramitar o resolver. Y que una vez desatada la tormenta pubertal, biología y cultura interactúan en un paradigma complejo sin prioridad lógica de uno sobre otro. (Viñar, 2009, pp. 14-15)

Desde esta perspectiva entendemos que la adolescencia no constituye un mero hecho biológico etario, sino que es acorde al contexto histórico, social, cultural y económico, que se le asignaran determinadas características, y se tendrá una conceptualización de la misma, vinculada siempre a la construcción social e histórica de la categoría Infancia. Haciendo referencia a Barran (2009) diremos que la infancia es una categoría que comenzará a estar presente luego del siglo XIX. En el caso de Uruguay durante la cultura “bárbara” (1800-1860), la niñez era un período muy breve de la vida ya que, en las tasas de mortalidad, para el periodo de 1881-1893 los niños menores de 10 años representaban el 51% de las muertes. Esto afectaba en la sensibilidad con respecto a los niños y su lugar en la familia y en la sociedad, siendo vistos como pequeños hombres y compartían su cotidianidad con los adultos, el juego era algo que no estaba reservado solo a los niños, así como el trabajo y otras actividades hoy visualizadas como actividades exclusivas de los adultos, tampoco eran reservadas solo para estos.

Esta imagen del niño será modificada paulatinamente de acuerdo con las necesidades de la “modernización”. Uruguay “(...) *acompañó su evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la de Europa capitalista, entrando a formar parte plenamente de su círculo de influencia directa*” (Barran, 2009, p. 218). Para el logro de este nuevo proyecto societal, se hizo necesaria incluso la transformación de la sensibilidad. Los avances médicos, sanitarios, generaron una baja en los índices de mortalidad infantil, cambiando las tendencias pasadas. Los niños pasan a ser vistos como un sujeto en formación

para la vida adulta, que debían ser disciplinados para acabar con la cultura bárbara. La reforma en materia educativa Vareliana es reflejo de esta tendencia de la modernidad, marcada por un fuerte interés por la educación y la vigilancia de esta primera etapa de la vida. Es por esto por lo que Barran habla del descubrimiento del niño 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 (...)” (Barran, 2009, p. 295).

Estos cambios se acentuaron conforme fue avanzando el desarrollo del Estado moderno, requiriendo de la construcción de derechos de los niños, que pasaron a adquirir estatus propio, ya no como futuros adultos, sino como sujetos que transitan una etapa vital que requiere de provisión y protección.

Es en relación con este punto que se considera de gran importancia la comprensión del cambio de paradigma referido a la protección del niño que se instaura con la CDN en el año 1989 y su adecuación para cada contexto local. En el caso uruguayo implicó, la creación del CNA (2004).

El status 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, en UNICEF, 1999, p.9)

En un principio el sistema de protección a la infancia estaba orientado por la doctrina de la “situación irregular” caracterizada por la visión del niño como objeto, y por un sistema de leyes que implica la violación de las garantías individuales, al no discriminar las situaciones de protección de aquellas vinculadas a la infracción, teniendo el juez función del “buen padre”, sometiendo a los sujetos a intervenciones sin previsión de límite de tiempo. En referencia al tema de interés esta doctrina,

(...) refleja criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo pasado y principios de éste. 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 peligrosos. (Beloff, en UNICEF, 1999, p.13)

Esta doctrina entra en crisis a partir de los años '60, por lo que es contrarrestada en 1989 con la Convención antes mencionada, orientada a la naciente "doctrina de la protección integral de los derechos del niño". Esto implicó "*pasar 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, en UNICEF, 1999, p.11)

Es así como, 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, en UNICEF, p. 17).

Esta doctrina, a su vez, se distingue de la "situación irregular", por la universalidad de sus leyes, pasando a ser concebidos los derechos para toda la infancia y la adolescencia. Se abandona así la idea de la "situación irregular", que pasa a ser una responsabilidad de las entidades encargadas de garantizar los derechos, cuando estos están en riesgo o son vulnerados. La doctrina de la protección integral indica que las responsabilidades de la protección y restitución de los derechos del niño y adolescente, recae sobre la Familia, el Estado y/o la Comunidad, los que actúan como garantes teniendo responsabilidades diferentes.

Estos aspectos analizados permiten visualizar la existencia de una infancia sin derechos que a través de transformaciones sociales, culturales, políticas y de las subjetividades, pasa a constituirse, al menos discursivamente, en una infancia con derechos. Es desde este paradigma de la protección integral que se pretende problematizar las perspectivas de los actores seleccionados que se presenta a través de sus discursos y prácticas.

1.2 La criminalización de la adolescencia

Es pertinente, a los fines del presente documento hacer referencia particular a la adolescencia criminalizada. Esto supone comprender los procesos sobre los cuales se han producido los discursos de la minoridad, a partir de la delimitación de un sujeto sobre el cual intervenir y normalizar a través de un continuo de instituciones de tutela y disciplinamiento.

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 contempla tecnologías de cura, corrección, represión,

protección, disciplinamiento, segregación o, en sus extremos incapacitación y eliminación. (Daroqui y López, en Daroqui, 2012, p. 49)

Esta infancia minorizada ha sido el correlato de discursos y prácticas que sirvieron a una creciente estigmatización y discriminación. 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, principalmente, son convertidos en chivos emisarios, para dar lugar a “profecías autocumplidas”. Estos sujetos, confinados a trayectorias de exclusión son responsabilizados por su situación, por no haber “aprovechado” las oportunidades que se le han brindado. Se cumple así con la profecía de que son sujetos precarios, “irrecuperables”.

La atribución de responsabilidades por las desgracias contemporáneas ha incluido en los últimos años no sólo 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. (Moras, 2012, pp. 16-17)

Hablar de criminalización de la adolescencia requiere de la consideración de los medios que contribuyen a este fenómeno, asociando a la adolescencia con el delito, construyendo así la clientela del sistema penal. Es en este sentido que, esta monografía asume la perspectiva de la criminología crítica, por ende, no considera al delito como un hecho natural, sino que, por el contrario, 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 sólo 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, en Moras, 2012, p. 7)

Se debe realizar en este sentido un análisis que contemple precisamente a los actores que participan en la construcción de la definición del delito. Al respecto se dirá, como lo observaron

distintos criminólogos críticos, que las formas de definir y de responder a la problemática del delito se hallan asociadas a sensacionalismos, que apelan a la empatía con la víctima, en una lógica de revanchismo que poco tiene que ver con la aplicación del derecho, pero que resulta redituable para fines 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*, entendiendo que este,

(...) trata de aprovechar la angustia de la gente que sufre violencia o se siente vulnerable.

La clave: emocionar y dar respuestas simples a problemas complejos. Jibarizar. Reducir la sociedad a lucha del bien contra el mal, para promocionarse como el cruzado de los justos. (Appiolaza, 2014, pp. 37-38)

Las víctimas constituyen así un elemento central para la producción y reproducción de los discursos, reduccionistas. Estos discursos imbricados en la lógica dual, de la lucha entre la defensa y garantía de los derechos de los “delincuentes” y los derechos de los “honestos”, no admiten el cuestionamiento de las estructuras, por ser una empresa poco redituable en términos de costos políticos. Al respecto dice Rene van Swaaningen (2011):

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. (p. 270)

Para el tema de interés se dirá entonces que la preocupación no está en la infracción adolescente sino en cómo se llega a la definición de la misma, qué es lo que hace que sea un tema de debate público, y cómo se coloca en la agenda pública, qué hace que se seleccione, del universo de los hechos antijurídicos y del universo de sujetos, a estos hechos y sujetos en específico. La relevancia de analizar desde este enfoque esta dado, por el presupuesto de que es desde las definiciones de los problemas que se piensan las respuestas, por tanto, dependerá de cómo los actores las definan el abordaje que le darán.

En tal sentido, Moras (2012) señala en su segunda edición de *Los Hijos del Estado*, justamente la subjetividad de las definiciones de los delitos, visualizando que 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.

La agenda del debate se ha caracterizado en determinadas coyunturas por la instalación de un auge discursivo sobre la indemostrable eventualidad de un auge delictivo; basándose para ello en episodios puntuales como principal argumento de una validación que convierte un hecho extraordinario en evidencia cotidiana y normalidad estadísticamente relevante. (Moras, 2012, p.14)

En este proceso de construcción de la infracción adolescente presentado como problema central de la seguridad ciudadana, poco o nulo lugar tiene el conocimiento científico. El tan proclamado saber experto parecería contar con pocas posibilidades de permear las representaciones sociales que se construyen desde el sentido común.

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. (Moras, 2012, p. 16)

El sentido común así, posibilita modelos interpretativos tan reduccionistas como las propuestas de abordaje de la problemática, que no solo permite sancionar la conducta desviada que se aparta de los valores hegemónicos, sino que habilita la reafirmación de un “nosotros” diferenciado de ese “otro”, dado que *“los atributos del otro son coproducidos por la relación Nosotros-Otros.”* (Bouvin.et.al, 1999, p. 104). A través de las imposiciones de la ideología de la normalidad, unos tienen el poder de definir y colocar a otros en determinadas categorías, proceso en el que todos participamos, donde todo aquel que no se adapte a la norma, ni haga el esfuerzo por permanecer en ella es señalado, etiquetado y sus posibilidades en términos de pleno ejercicio de derechos se ve restringido, poniéndose siempre el foco de atención en el individuo y no en las estructuras o el contexto, culpabilizando y responsabilizando al sujeto de su situación. Como lo plantea Moras (2012), esto habilita el abordaje de la “cuestión criminal” en lugar de “cuestión social”, lo que requiere ya no de políticas orientadas a la seguridad social, sino a la *seguridad ciudadana*. De esta manera el problema no es entendido en términos de estructura, es un problema de *conductas* de los sujetos. En estos discursos se propone que las conductas desviadas deben ser sancionadas y corregidas, mediante dispositivos de disciplinamiento, en lo que Daroqui denomina *cadena punitiva* refiriéndose a *“una serie interconectada de prácticas y discursos que atraviesan, forjan y consolidan determinadas trayectorias penales”* (Daroqui, 2012, p.101). Estos discursos y prácticas se materializan en

instituciones destinadas 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. (Moras, 2012, p. 24)

Moras señala lo llamativo de la ausencia de una legitimación positiva de los resultados de la orientación punitiva de las políticas, alejada tanto de las perspectivas filantrópicas, así como de la crítica. 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. Habiéndose transitado dos gobiernos progresistas 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,

(...) hoy, así cómo 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, en Moras, 2012, p. 38)

1.3 La institución total. El encierro como respuesta privilegiada del neopunitivismo.

El abordaje de la infracción adolescente se enmarca en un contexto de orientación de políticas en perspectiva de los discursos de la defensa social. En el caso particular de la infracción adolescente se puntualiza el análisis en el encierro por ser la forma de castigo más utilizado en Uruguay, a su vez que existe un escaso desarrollo de medidas no privativas de libertad, lo cual cuestiona directamente el principio de *Excepcionalidad* y *Brevedad* que le conciernen a la privación de libertad. (Vernazza, 2013)

En tal sentido, es menester dar cuenta del marco general que da lugar a la respuesta punitiva, lo que implica reconocer que en las formas de castigo que selecciona una sociedad se encuentran representados aspectos referidos a la gobernabilidad. Es decir, se trata de ver cómo

los Estados administran los problemas sociales, sí los administran. Como gestionan los problemas vinculados a la seguridad ciudadana nos indica la punitividad del Estado.

[Existe un] vínculo entre el neoliberalismo como ideología y practica gubernamental y el despliegue y la difusión de las políticas públicas de seguridad activa y ultra represiva [cuya evolución] se puede resumir con la siguiente fórmula: difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal. (Wacquant, 2010, p.141)

Es en el contexto de esta glorificación del Estado Penal que Uruguay profundiza en discursos y prácticas que se denominan de *tolerancia cero*, pero que efectivamente refuerza los procesos de *vulneración al sistema penal*, ya que no son todos los hechos antijuridicos, 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”. (Adam Cawford, en Wacquant, 2004, p. 17)

Estas doctrinas de abordaje de la infracción adolescente no es una innovación de Uruguay, sino que se corresponde con tendencias importadas, como es de costumbre en América Latina. Particularmente Estados Unidos representa una referencia central en lo que corresponde a políticas punitivas. Al respecto dirá Wacquant (2004),

El objetivo de la penalidad punitiva made in USA es menos combatir que librar una guerra contra los pobres y los marginales del nuevo orden económico neoliberal que, por doquier, avanza bajo la enseña de la “libertad” recobrada” (p. 17)

Advierte que las políticas aplicadas en la década de los noventa en Estados Unidos, en este sentido, pocas bondades ofrece en términos de efectividad de la política. Por el contrario, se generan procesos de crisis democráticas, por contribuir al deterioro en la construcción de ciudadanía. En este proceso de responsabilización de los individuos propia del neoliberalismo 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.

(...) la nueva doxa penal que se difunde hoy desde los Estado Unidos por el continente europeo, pasando por el Reino Unido, postula un corte claro y definitivo entre las circunstancias (sociales) y el acto (delictivo), las causas y las consecuencias, la sociología (que explica) y el derecho (que regula y sanciona). El mismo modo individualista de razonar sirve para devaluar el punto de vista sociológico, implícitamente denunciado como algo que desmoviliza y vuelve irresponsable (...), para sustituirlo por la retórica viril de la rectitud y la responsabilidad individual, hábilmente planteada para desviar la atención de las renuncias colectivas en materia de ordenamiento urbano, escolar y económico, empezando por las del Estado. (Wacquant, 2004, p.147)

Es así como, 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 adhieren a la norma, que mantienen incuestionado al *status 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”. Esta demanda de respuestas punitivas trajo como contrapartida el problema de la definición de la finalidad de la pena, se hace necesaria la justificación del encierro dando origen así a discursos de *re socialización* y *rehabilitación* de los *desviados*. Por lo cual las instituciones encargadas de este fin han emprendido la búsqueda de ocupar los espacios del encierro con propuestas pedagógicas en clave de formación utilitaria y saberes prácticos. Estos adolescentes deben así orientarse hacia la búsqueda del empleo a edad temprana en un momento histórico donde otras adolescencias han corrido sus tiempos de maduración y emancipación.

Al respecto de estas propuestas se observa que, “*oficios y labores han constituido el norte de la propuesta cuando a la infancia minorizada se refiere, junto con la puesta en práctica de un reformismo moral orientado a la construcción de un sujeto, disciplinado, correcto y decente.*” (Leopold y González, 1013, p.62)

En este mismo sentido, Daroqui (2012), como resultado de su investigación en contextos de encierro en Argentina, problematiza la concepción del encierro como *oportunidad*, recurrente en los fundamentos y objetivos institucionales, despojándose los discursos de la referencia al castigo, aspecto inherente al encierro. Siendo sustituida esta dimensión por el recurso discursivo del “fin pedagógico” de la pena.

(...) se despliegan diversas violencias pedagógicas que se inscriben en programas institucionales que contienen estructuras, funciones y normativas de carácter formal y

otras informales, pero que integran estrategias de regulación de la vida en clave de orden y seguridad dentro de la institución”. (p. 260)

Las instituciones llamadas a administrar la medida judicial impuesta sobre los cuerpos de los/as adolescentes proponen una batería de inserciones, todas intramuros, y de una calidad al menos cuestionable, ya que no habilitan la circulación, la participación y la interacción de lo que supone reparar, a los efectos de desarrollar las habilidades para la convivencia en sociedad.

En el encierro se instrumenta una reconversión simulada en correspondencia con propuestas “tratamentales” devaluadas, discontinuas e irregulares. Las ficciones de acceso a la educación, al trabajo, a la formación y a la recreación, en última instancia al “ejercicio pleno de derechos”, se subsumen discursivamente al tratamiento cuando, en lo concreto, sirven al gobierno intramuros. (Daroqui, 2012, pp. 260-261)

Siguiendo este análisis se podría atravesar esta noción de ficción de la inserción con la noción de gueto de Wacquant (2010), a través de estos espacios de encierro que propician y construyen subjetividades e identidades, a la vez que reproducen y profundizan las lógicas de exclusión y estigmatización.

La intensificación descontrolada de su impulso excluyente sugiere que el gueto podría ser estudiado de manera más productiva no en analogía a los barrios bajos urbanos, los vecindarios pobres y los enclaves de emigrantes, sino en paralelo con la reserva militar, el campo de refugiados y la prisión, como perteneciente a una clase más amplia de instituciones creadas para el confinamiento forzado de grupos desposeídos y deshonorados. (Wacquant, 2010, p.138)

Estas instituciones, entre las cuales la educación el ejemplo más significativo, se reproducen dentro de la institución del encierro, pero en una versión carenciada o devaluada con propuestas que, tras el discurso de la adaptación y la seguridad intensifican y refuerzan el carácter estratificador de la educación. Al no requerir del uso de las instituciones que están fuera del encierro refuerza el sentido de la inoculación de los *sujetos de castigo*, construidos como peligrosos, los cuales requieren en tal sentido un trato diferencial por no cumplir con la norma, por *desviarse*, siendo los centros de privación de libertad el instrumento más efectivo para estos fines de construcción de otredad.

Capítulo 2: La perspectiva de los Actores

2.1 Los actores legislativos. Cambios Normativos (2004-2017)

En este apartado se pretende ilustrar en forma cronológica los cambios normativos, retomando lo expuesto por UNICEF (2014), en Uruguay desde el CNA hasta la actualidad, a fin de visualizar la tendencia que asumen del sistema penal juvenil uruguayo.

2004 _ CNA donde se prevé el tratamiento diferencial de la infracción penal adolescente. Ley 17.823 (artículos 69- 116) Normativa referida al sistema penal juvenil, infracciones a la ley penal, garantías del proceso penal, medidas socioeducativas, régimen de privación de libertad y derechos inherentes al/la adolescente juzgado/a.

En esta ley se dan cumplimiento a lo previsto en la CDN, a la fijación del tope mínimo de edad para el cual se le 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 el trascender conceptualmente el paradigma de la situación irregular donde 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. Por otro lado, no debe confundirse el hecho de que los adolescentes cumplen una pena, aun denominándosele como medida socioeducativa

2010 _ Comisión especial bicameral, 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. Es en el año 2009, precisamente el año de mayor auge de visualización de la inseguridad como principal problema en la sociedad uruguaya. Esta comisión destinada al tratamiento del problema de la seguridad tuvo como resultado un documento final, con recomendaciones que se vieron materializadas posteriormente en la modificación de la ley 17.823 como se presenta en el punto siguiente.

2011_ Modificación de la Ley 17.823, resultado de las recomendaciones realizadas por la Comisión especial bicameral, expresada en tres leyes:

-Ley 18.778, se prevé mediante ésta 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, ya que por un lado se le tipifica una conducta antijurídica, lo cual contradice de forma directa un principio protector del Derecho Penal, *non bis in ídem*, 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. 3ro). 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.

-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 del mismo, 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. Por otro lado, en el sistema adulto está prevista la penalización de la tentativa únicamente para delitos graves, lo cual deja a los adolescentes expuestos a una desventaja comparativa respecto del sistema penal adulto.

-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 carga de sentido la pena.

2012_ Gabinete de Seguridad, presenta la propuesta denominada “Estrategia por la vida y la convivencia”, la cual retomaba iniciativas de reforma en lo referido a la infracción adolescente como lo fue la Ley 19.055, en el marco de lo que se correspondería con medidas de seguridad pública. Este gabinete fue integrado por autoridades de tres Ministerios, del Interior, de Defensa y de Seguridad Social.

2013_ Modificación de la Ley 17.823, mediante la Ley 19.055.

Ley 19.055 establece que los adolescentes entre 15 y 18 años están sometidos a un régimen especial, donde 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 atenta directamente 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 de acuerdo a la consideración de que la medida cumpla su fin “socioeducativo”. Esto deja expuesto la idea de la finalidad de la pena, sus fines no declarados. Sí la medida es socioeducativa, debe procurarse la responsabilización la resocialización y la rehabilitación, pero sí al mismo tiempo, el adolescente debe permanecer privado de libertad hasta completar los doce meses, solo queda el sentido *retribucionista*, de aislamiento y *castigo*.

2015_ Creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA).

Ley 19.367 mediante la cual se crea INISA como servicio descentralizado, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social, sustituyendo al SIRPA.

La ley plantea que este servicio es el encargado de la ejecución de las medidas de seguridad, cautelares y socioeducativas, procurando la inserción social y comunitaria. Se establece que este objetivo deberá cumplirse a través de procesos psicosociales, educativos e integrales, reconociéndose en el adolescente que cumple la medida su condición de sujeto de derecho.

En último lugar, mediante esta ley se culmina el proceso de autonomización iniciado con la ley de creación de SIRPA.

Habiendo realizado esta breve sistematización cronológica de la modificación y creación de cuerpos normativos, en el periodo histórico de referencia, para el tratamiento de la infracción

adolescente, se analizará la proximidad de estos cambios con las orientaciones de la doctrina de la protección integral.

Estas leyes son totalmente contradictorias con los principios rectores de la CDN, que fue ratificada por Uruguay. Adhiriendo a 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 supra-legal, 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, y nos habilita a decir que estas leyes al contradecir principios internacionales son sustancialmente leyes inconstitucionales (Pérez, 2017).

Contrariamente con lo esperado, siendo 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) como ya lo han observado distintos organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (IDDHH); estas modificaciones, lejos de tomar al adolescente como sujeto de derechos, 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, reduce la situación de estos adolescentes al momento de la infracción 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 características retribucionistas más que reformativo, mimetizándose con el sistema penal adulto, alejándose de lo que se propone como un sistema penal especial. (Pérez Manrique, 2013, p 49)

Se orienta la acción de los actores legislativos 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, alcanzando en situaciones a ser incluso un régimen más duro que el del sistema penal adulto, como lo significa el no poder acceder a medidas no privativas de libertad para determinados delitos durante doce meses, dejando sin efecto así, 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 políticas de *intolerancia selectiva*, se resignifican institucionalidades destinadas a la resocialización y la rehabilitación de los adolescentes seleccionados y captados por el sistema penal juvenil.

2.2 La institución. El actor que transita una crisis o hace de la crisis su proyecto

La pobreza y la criminalización dicen más de las instituciones, sus funciones y operatorias que de los niños, las niñas y los adolescentes; son la evidencia notoria - mal que nos pese - de que no son un peligro, sino que están en peligro!.

Pedernera En Moras, 2012, p.36

Tomando los aportes de Rafael Paternain (2014), realizaremos una breve reseña histórica de la institucionalidad encargada de la administración de las medidas del sistema penal juvenil, partiendo de la reapertura democrática para culminar en el periodo de referencia.

1985 y 1994- En este periodo. para dar respuesta a los problemas de la violencia y la criminalidad más concretamente en las acciones orientadas a la adolescencia se creó el Instituto Nacional del Menor (INAME), donde surgen los establecimientos de alta contención.

1995-2004- En esta etapa, encontramos la creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que implicó el desarrollo de políticas de desinternación y programas de libertad asistida. Esta década culmina con la creación del CNA, en el año 2004, iniciando otro periodo de intenso desarrollo. Se destaca la creación del Instituto de la Niñez y la Adolescencia, los programas de medidas privativas y no privativas de libertad

2005-2015- Es este el periodo de referencia histórica el que interesa particularmente para el análisis de este documento. Se destaca la creación del Instituto de la Niñez y la Adolescencia, los programas de medidas privativas y no privativas de libertad, el Sistema de Ejecución de Medidas sobre Jóvenes con Infracciones (SEMEJI), y el SIRPA (2011) [culminando, por el momento, este proceso de transformaciones en el año 2015 con la creación de INISA]. (Paternain, 2014, pp. 13-14)

Retomando el análisis diagnóstico realizado por Sandra Leopold y Carolina González (2013), hacia la institución se observa cómo la misma, ya con una nueva nomenclatura e institucionalidad continúa transitando crisis reiteradas, sin efectuar cambios sustanciales en términos de contenido, más allá de las promesas de transformación que cada modificación de nomenclatura trae consigo. La institución llamada a administrar las medidas judiciales

socioeducativas de los adolescentes continúa así en redefiniciones, que poco parecen tomar de las experiencias transitadas como de las investigaciones realizadas en torno a la temática.

2.2.1 INISA. Una mirada a la institución

En lo que refiere al actor institucional se pretende dar cuenta de la orientación de sus prácticas y sus discursos mediante la exposición de lo que se presenta como programa institucional, el discurso que se transmite en los medios de comunicación y las observaciones que realizan los actores externos sobre las prácticas institucionales.

En esta nueva institucionalidad se presentan cuatro objetivos generales: a) Establecer la medida de privación de libertad como último recurso; b) Desarrollar la privación de libertad en estricta consonancia con el respeto y la protección de los Derechos Humanos y la dignidad de los jóvenes; c) Arraigar con vocación de permanencia las Medidas No Privativas de Libertad y el apoyo social a las mismas; y d) Construir un sólido y eficiente entramado social de apoyo y contención que acompañe el egreso, por el tiempo particular que cada adolescente y su familia requieran. (INISA, 2017a)

Es pertinente esperar ver reflejado estos objetivos en las propuestas de la institución para el desarrollo de prácticas que se orientan al cumplimiento de dichos objetivos.

Si bien el primer objetivo institucional, se encuentra por fuera de las competencias de INISA, ya que, es quien aplica y administra una medida sancionada por el poder judicial, si es oportuno que, la institución promueva la aplicación como último recurso de la privación de libertad y la minimización del encierro mediante sus prácticas e intervenciones técnicas y del desarrollo de programas y medidas no privativas de libertad.

A partir de esta observación, se procede a la reconstrucción de las prácticas y proyecto institucional a través de lo que se presenta en la página web oficial de la institución, las declaraciones de la actual presidenta del instituto, Licenciada en Psicología Gabriela Fulco, y las observaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos (NDDHH).

Propuestas, discurso e iniciativas de la institución

La página web oficial de la institución no expone en forma clara los contenidos sobre los programas, ni los fundamentos de los dispositivos implementados, sino que éstos solo aparecen a modo de titulares. Tampoco está disponible el organigrama institucional. Funciona como una suerte de portal que exponen los logros de la administración, los eventos, sin poder acceder a

partir de la misma a la historia institucional ni a la evaluación de gestiones anteriores. En cuanto a los documentos publicados, se presentan:

- Ley N° 19.367, de creación del Instituto Nacional Inclusión Social Adolescente (INISA) y artículos 69- 116 del CNA referidos al sistema penal juvenil, presentados ambos cuerpos normativos en el punto anterior.
- Proyecto de Funcionamiento del Instituto de Responsabilidad Penal Adolescente (IRPA).

Este documento elaborado por la presidenta de INISA, en el mes de abril de 2015, recoge en forma sintetizada los elementos sustanciales de los marcos normativos nacionales, regionales e internacionales en materia de Derechos Humanos referidos al tratamiento de la infracción adolescente.

INISA presenta conjuntamente con Naciones Unidas de Uruguay, en el mes de setiembre de 2017, tres protocolos de actuación, los cuales son publicados en la página institucional:

- Cartilla del Visitante

En la Cartilla del Visitante se establece la normativa que rige las visitas tanto de la familia como de referentes afectivos de los adolescentes, definiéndose mediante esta las condiciones de las visitas, las cuales se realizan en presencia de personal de seguridad y funcionarios de Centro. En este texto se establece la cantidad de personas que pueden acceder a la visita, lo que se puede ingresar, lo que está prohibido ingresar, y las sanciones a las que estarán sometidos en caso de faltar a esta normativa, lo que puede alcanzar a suspender el ingreso de la persona hasta 180 días dependiendo de la gravedad, definida por la Dirección General de Seguridad de INISA. (Cartilla del Visitante, 2017)

- Reglamento Disciplinario

En este reglamento se establecen que los Centros de Privación de Libertad tienen la finalidad de dar cumplimiento al mandato judicial para el cumplimiento de medidas socioeducativas con privación de libertad, contando con cuatro modalidades de centro; mínima, mediana y máxima seguridad; y semi-libertad. En tal sentido se plantea que los Centros tienen dos responsabilidades; a) ejecutar acciones pedagógicas integrales, y b) garantizar la seguridad mediante el cumplimiento de las normas para la convivencia. Es orientado hacia este último punto que se desarrolla este reglamento, estableciéndose las faltas disciplinarias, de acuerdo con niveles de gravedad allí definidos (leves, graves y gravísimas), para las cuales se define un sistema de sanciones, así como los procedimientos y mecanismos de evaluación, comunicación y aplicación de la sanción. Paralelamente se plantea un sistema de *Estímulos*, mediante los cuales los adolescentes que se encuentren cumpliendo una medida privativa de libertad podrán

acceder a beneficios en acuerdo con acciones evaluadas por la Dirección de Centro y Junta de Tratamiento. Estas podrán generar la posibilidad de acceso a cursos especiales, materiales de estudio y la participación en actividades culturales y/o recreativas, dándole prioridad para la participación en salidas culturales y/o sociales. (Reglamento Disciplinario, 2017)

-Protocolo provisorio de Contención física de adolescentes privados de libertad en situaciones de conflicto.

Este documento define las situaciones de conflicto y/o desacato de los adolescentes que se encuentran privados de libertad, realizando en el mismo una categorización de tres niveles; menor, medio y crítico máximo y el tipo de respuestas a implementar en dichas situaciones. Se prevé la posibilidad de la intervención desde los trabajadores del Centro, el Grupo Especial de Contención (GRECO), Guardia del Perimetral y Ministerio del Interior, definiéndose las responsabilidades en la toma de decisiones para cada caso. Se definen a su vez procedimientos de contención física y los principios que la guían, tomando normativas nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos. De este reglamento resulta pertinente resaltar el establecimiento de que los mecanismos de reducción y contención física no constituyen una medida de sanción disciplinaria o de castigo. (Protocolo de Contención Física, 2017)

“Jamás podrán utilizarse procedimientos de contención con carácter de sanción disciplinaria (...)” (Protocolo de Contención Física, p.8)

“(...) se trata de un procedimiento de seguridad y no de una venganza, pelea o castigo.” (Protocolo de Contención Física, 2017, p11)

Estas medidas tienen como finalidad mantener el normal funcionamiento rutinario de los Centros y garantizar la preservación de la integridad física de los adolescentes que se encuentran privados de libertad, así como de los funcionarios. Si trazamos una línea argumental entre los tres protocolos, publicados, podemos visualizar claramente que estos se orientan a la gobernabilidad, dan un marco regulatorio a la privación de libertad y poco traen de contenido en lo que se refiere a un proyecto institucional, o al menos en relación a un proyecto que se define de Inclusión Social. No se presenta, en estas fuentes documentales, cuáles son las medidas socioeducativas integrales que orientan los propósitos definidos.

Por otro lado, en la página web oficial, se presentan bajo la categoría de *Noticias*, distintos titulares que dan cuenta de la interacción de la institución con otros actores:

- El 9 de febrero se firmó un acuerdo entre INISA y MIDES, para la creación del Observatorio sobre adolescentes en conflicto con la ley penal, esto supondría la

sistematización, y relevamiento de datos que permitan una mejor evaluación de las políticas implementadas en la institución. (INISA, 2017b)

-La participación de Proderechos/ Nada Crece a la Sombra: participación en 2016 en centro Cerrito y Complejo Belloni. (INISA, 2017c)

-INISA y CND trabajan en nuevo modelo de privación de libertad adolescente: Comienza de esta manera el camino hacia el cierre de la Colonia Berro y la apertura de Centros con las características adecuadas para la aplicación del nuevo modelo de privación de libertad adolescente, siguiendo los parámetros internacionales. (INISA, 2017d)

-Convenio entre INISA y MIDES para promover la complementariedad en el diseño y ejecución de las políticas activas en el ámbito de las respectivas competencias de cada parte, capacidades interinstitucionales para la proyección de estrategias en el egreso. (INISA, 2016)

En este sentido, desde la Institución se transmite un mensaje de cooperación y apertura a otros actores que sirven de control, a la vez que se puede destacar la idea de que se trabaje con CND en la aplicación de nuevo modelo de privación de libertad. No obstante, es pertinente señalar que no se expone en forma exhaustiva la orientación de este modelo, ya que no se presenta el proyecto institucional.

Parecería proponerse una institución que proyecta la inclusión social hacia dentro, una sociedad espejo tras rejas, con la reproducción de institucionalidades, en un formato devaluado, dentro del sistema de privación de libertad. Estas propuestas vinculan al adolescente con sus derechos en una forma precaria que además no contempla la circulación en la comunidad. Los adolescentes están incluidos en el sistema de privación de libertad, y solo dentro del sistema de privación de libertad, lo que constituye la inclusión en la exclusión.

-Mediante voluntariado los adolescentes que se encuentran cumpliendo medidas socioeducativas privativas de libertad en Complejo Belloni, accederán a prácticas de Rugby (INISA, 2017e)

-En el área educativa se realizan acuerdos con Enseña Uruguay “Además del trabajo en el CIEDD, posteriormente se prevé que Enseña Uruguay comience a trabajar también en el Centro Paso a Paso, en el área de informática. De esta manera, se continúa fortaleciendo la educación de calidad para los jóvenes privados de libertad en INISA, materia fundamental para dar cumplimiento a uno de los principales objetivos del instituto: la inserción social de los adolescentes.” (INISA, 2017f)

-Por su parte, el convenio específico busca generar y articular propuestas educativas en el marco de la educación no formal en los Centros de INISA para los adolescentes, con

la finalidad de promover el desarrollo integral de los sujetos y el ejercicio pleno de ciudadanía. (INISA, 2017f)

Se accede más a propuestas aisladas, puntuales aplicadas para algunos centros de privación de libertad, que, a un proyecto institucional. Esta oferta limitada de propuestas externas a la institución contribuye a la lógica de premio-castigo, de acuerdo al buen comportamiento de los adolescentes, por lo tanto, resulta funcional a la gobernabilidad en el encierro. Pese a que se afirma en estos protocolos que no se pretende incrementar el encierro, reconociendo en él efectos nocivos, el hecho de poder acceder a salidas culturales y/o recreativas se incrementa conforme se certifique un buen comportamiento, limita la posibilidad de reducir el encierro en los que cometan *faltas disciplinarias*, además de contribuir a la reproducción desde el gobierno institucional. Esto es lo que Daroqui (2012) denomina, *lógica punitivo-premial*, que no es otra cosa que la lógica de *premio-castigo*.

En este disciplinamiento hay lugar para las “prácticas treatmentales”, siendo reiterada la mención en estos protocolos de las *Juntas de Tratamiento*. Si bien no se realiza una definición de las mismas, se puede entender que las situaciones que involucren la evaluación de las conductas de los adolescentes se desarrollan en ese espacio. Se refuerza en este punto el carácter de disciplinamiento contenido en la medida de privación de libertad, el cual no alcanza solo al adolescente sino a su familia y referentes afectivos, quienes deben someterse al mismo sistema de vigilancia, control y sanción de conductas, dispuestas en el gobierno institucional.

El castigo del cuerpo una práctica con vigencia institucional

Resulta imposible no hacer alusión en esta monografía a los episodios de malos tratos hacia adolescentes que permanecían privados de libertad en SIRPA, hechos que fueron denunciados pública y penalmente por la administración actual, resultando de la misma el procesamiento de los 26 trabajadores, de los cuales 17 recibieron procesamiento con prisión y 9 sin prisión (INDHH, 2016). Con esta denuncia, la administración del SIRPA, transmite un mensaje inaugural de su gestión de “tolerancia cero” hacia los malos tratos, proponiendo el abandono de prácticas de castigo que han marcado a la institución. En este sentido, se resalta la participación de las autoridades de la institución en los medios de comunicación, denunciando las prácticas de los funcionarios y del Sindicato Único de Trabajadores de INAU (SUINAU), a la vez que se presenta un nuevo modelo de gestión.

En tal sentido se recogen algunos discursos expuestos por diferentes actores en la prensa escrita para reconstruir el proyecto institucional mencionado.

Desde la nueva administración se marca claramente la explicitación de prácticas institucionales de maltrato y tortura hacia los adolescentes que se encuentran privados de libertad, bajo la implementación del SIRPA. En este sentido desde el cambio de administración, se pasa a un momento de visibilidad de los castigos físicos infligidos sobre los cuerpos de los adolescentes, que implicaban:

“Tener a los jóvenes engrilletados toda la noche; tirarles agua fría; mantenerlos desnudos y diferentes manifestaciones de violencia física. (...) Sin duda se trata de prácticas de torturas y están dentro del compendio de tratos y penas inhumanas y degradantes”, aseguró Fulco.¹

En el reconocimiento de estas prácticas es que se plantea la necesidad de establecer protocolos de actuación y de dispositivos de contención, como se expuso con anterioridad. En la presentación reciente de los protocolos se vería reflejada esta demanda, que supone el abandono de la utilización del castigo físico y otros tratos denigrantes hacia los adolescentes como formas de disciplinamiento, proponiendo una perspectiva de corte tratamental.

Fulco planteó la necesidad de que el adolescente en conflicto con la ley entienda que hizo un daño a la víctima y a la sociedad: “Hay que entender la conducta, para saber cómo llegó a la situación que hoy lo tiene preso”.²

En este sentido se parte de un entendimiento del problema de la infracción adolescente como un problema de conductas desviadas de los adolescentes, quienes tienen que reparar algo a la sociedad. Esta afirmación individualiza el problema, hay una conducta del adolescente que lo tiene preso, no hay en este planteo un sistema punitivo ni selectividad penal, solo hay conductas que corregir. Por lo tanto, se requiere de dispositivos de tratamiento como lo expuesto por la presidenta de INISA, frente al parlamento respecto a la gestión que preside.

(...) la jerarca (...) destacó el programa de atención psicoterapéutica para los internos y la implementación de programas de actividades deportivas.³

¹ Nota de “La Red 21” a presidenta de INISA, Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1315370-tortura-adolescentes-inisa-gabriela-fulco-inisa>

² Nota de “Montevideo Portal” a presidenta de INISA, Recuperado de Montevideo Portal <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Gabriela-Fulco--Tenemos-un-cumulo-de-investigaciones-sumarias-en-marcha--334092>

³Nota de “El Observador” a presidenta de INISA, 1 de Setiembre de 2016. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/menores-infractores-sufren-una-reclusion-tragica-n965410>

Estas propuestas terapéuticas tratamentales, que no terminan de definirse, parecieran no tienen otro fin que contribuir a una concepción de la *pena útil*, aportando a la justificación del encierro.

El proyecto rehabilitador, devenido luego en resocializador, en el presente encontrará en la reinserción y la inclusión social el sentido de la aplicación de un “tratamiento” que hace dos siglos pretendía curar corregir y que en nuestros días propone e impone a los jóvenes la incorporación de “conductas deseables” en el marco de la “convivencia socioinstitucional”. (Daroqui, 2012, p.271)

Los señalamientos de los organismos de protección de Derechos Humanos

Se toman las observaciones realizadas desde el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), por ser un instrumento, creado en el año 2008, mediante el cual se pretende otorgar mayores garantías del goce pleno de derechos de los ciudadanos, lo que implica que estos derechos se vean reflejados en las prácticas administrativas y en las políticas públicas (Ley 18.446 y 18.806).

El INDDHH, realiza una declaración en 2013 donde manifiesta explícitamente la preocupación por el tratamiento de la infracción adolescente advirtiendo el estado de vulneración de derechos de los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en centros de privación de libertad:

Diversas denuncias recibidas, así como lo relevado durante las visitas realizadas a los centros bajo la órbita del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), evidencian el cúmulo de violaciones a los derechos humanos a las que son sometidos/as. Concretamente, la INDDHH entiende que, así como diversos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos lo han señalado luego de sus visitas a la Colonia Berro, la sumatoria de condiciones inhumanas de reclusión, como el encierro compulsivo, la falta de propuestas socioeducativas que limitan entre otros el derecho a la educación y los malos tratos proporcionados por parte del personal custodial, constituye en sí misma tratos crueles, inhumanos y degradantes. (INDDHH, 2013, p.1)

El INDDHH a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) realiza desde el año 2014 un monitoreo, mediante visitas a los centros de privación de libertad, con el fin de controlar y realizar observaciones y recomendaciones, las cuales son sistematizadas en un informe anual publicado en la página oficial del INDDHH. De los tres informes realizados por el MNP se encuentran disponibles el I (2014) y II (2015). En el año 2014 se efectuaron 131 recomendaciones y en 2015 un total de 67 (INDDHH, 2015; INDDHH, 2016), expresando

como principales debilidades de la institución, el hacinamiento, problema que se ve acentuado por las modificaciones legislativas, aprobación de la Ley 18.777 (2011) y 19.055 (2013); impunidad de los actos de tortura y malos tratos; priorización de criterios de seguridad no adecuados; y la “(...) *falta de actividades socioeducativas, las carencias de personal o problemas de infraestructura y mantenimiento en las construcciones*” (INDDHH, 2016, p 22).

En cuanto al personal se resalta la falta de capacitación y las condiciones de trabajo, mientras que en los aspectos que darían cuenta del contenido de la medida, se señala la escasez de actividades, siendo las que se proponen mayormente de corte ocupacional y no socioeducativo, así como el déficit en el trabajo de pre- egreso. Este mismo informe hace referencia a los malos tratos hacia los adolescentes constatando 26 situaciones comprobadas por el MNP, resaltándose la respuesta minimizadora de las autoridades de la institución frente al pedido de informe en el marco de la denuncia de agresiones hacia los adolescentes por parte del Grupo Especial de Contención (GRECO),

la respuesta recibida por parte de las autoridades fue altamente preocupante, ya que minimizó considerablemente la veracidad de las denuncias que pudieran realizar tanto los adolescentes como sus familiares, al partir de la premisa que los funcionarios cumplen su función y los adolescentes mienten e inventan denuncias para menoscabar la operatividad y eficiencia del personal. (INDHH, 2016, p 28)

Se advierte en este sentido la contradicción entre la promesa de las autoridades actuales respecto a su política de combate a la corrupción y violencia institucional. Los actos de violencia y abuso de poder se reiteran por parte de distintos agentes del Estado, como son los funcionarios de los centros, los de GRECO, y la Guardia republicana en el episodio del traslado de 19 adolescentes, hecho que es llevado a la justicia penal, imputándosele a 4 funcionarios de la Guardia republicana el delito de “Abuso de autoridad contra los detenidos” y “Lesiones Graves”. Estas actuaciones judiciales y los procesamientos de los implicados son valorados como un avance contra la impunidad frente a la violencia institucional. (INDDHH, 2016). Se señala también, la contradicción respecto al tratamiento desde una perspectiva de respeto a la dignidad de los adolescentes, en la permanencia del centro CMD1, ex SER, del cual se solicitó la clausura inmediata hasta la refacción del centro por presentar condiciones inhumanas, lo cual fue negado por las autoridades.

Habiendo realizado esta aproximación a los discursos institucionales y a las observaciones sobre las prácticas visualizamos que, en Uruguay parece no avanzarse en lo que refiere a las condiciones de privación de libertad. Más allá de la discusión incluso de las posibilidades de generar acciones socioeducativas tendientes a la Inclusión Social desde el

contexto de encierro, o si es una medida con pretensión real de rehabilitación y resocialización, se asiste a un problema más esencial que es el de generar condiciones mínimas para garantizar la dignidad y la restitución de derechos de los adolescentes que se encuentran privados de libertad. Es así que, asistimos a un discurso institucional, de inclusión social a través de proceso socioeducativos de rehabilitación, que no encuentra anclaje en un principio de realidad, sino que se trata de la implementación de *estrategias de gobierno de la “minoridad”* (Daroqui, 2012).

2.3 Los actores políticos

2.3.1 La incorporación de la infracción adolescente como problema en la agenda pública y su introducción en el plan de gobierno.

Teniendo presente el periodo histórico de referencia que pretende abordar este trabajo, se retoma la orientación de la agenda pública, de los dos primeros gobiernos progresistas bajo la gestión del partido político Frente Amplio. A su vez, se consideran los planes de gobierno de los partidos que alcanzaron, mediante las elecciones nacionales de 2014, representación en cámara de senadores y/o de cámara de representantes. De acuerdo con esto se analizarán los siguientes planes de gobierno 2015-2020 del Frente Amplio (FA),¹⁵ Senadores y 50 Diputados; Partido Nacional (PN), 10 Senadores, 32 Diputados; Partido Colorado (PC), 4 Senadores y 13 Diputados; Partido Independiente (PI), 1 Senador y 3 Diputados; y Asamblea Popular (AP), 1 Diputado (Corte Electoral, 2014).

Este se hará con el fin de visualizar la orientación que se asume desde los discursos de los actores políticos a efectos de evaluar la aplicación de la definición real de la agenda de gobierno en materia del tratamiento de la infracción adolescente.

La criminalización de la adolescencia en el gobierno progresista

Coincide el periodo histórico de referencia con la inauguración de la gestión de gobiernos de izquierda en Uruguay, presidido por un siglo de gobiernos de derecha, hecho que merece ser señalado, para visualizar las expectativas que se pueden depositar en relación con el viraje de las políticas a desarrollarse por un gobierno progresista.

En este sentido, desde análisis realizados en lo correspondiente al primer gobierno Frenteamplista 2005-2010, se advierte sintéticamente que, las medidas avanzaron, con una orientación marcada hacia el sistema penal adulto, existiendo un *stand by* referido al adolescente. *“La seguridad ciudadana, hasta ese momento omisa dentro de los temas de la agenda política, paso a ser un elemento central, incluso como eje de las campañas*

electorales.” (Paternain, 2014, p.18). Seguido a este primer gobierno progresista, los discursos de las campañas electorales centraron sus debates político-partidarios hacia la seguridad ciudadana, con propuestas de carácter esencialmente represivo principalmente frente a los delitos hacia la propiedad privada, realizados por los adolescentes y jóvenes, colocándolos como protagonistas en esta discusión. Durante el curso del segundo gobierno del FA, estas pretensiones discursivas se vieron materializadas en políticas que se orientaron a gobernar a través del delito, como ser los mega-operativos y una exagerada acción policial sobre los adolescentes en situación de pobreza (Paternain, 2014).

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 *Estrategias para la Vida y la Convivencia*⁴, la intensificación del trabajo del Gabinete de Seguridad, dieron como resultado la implementación de medidas tendientes a la inflación penal (Paternain, 2014).

El lugar de la infracción adolescente en las propuestas programáticas

Respecto a los posicionamientos políticos partidarios en la planificación de gobierno de los años 2015-2020, aparecen discursos donde la “seguridad pública” aún se constituye como problema de la agenda pública y política, con la particularidad de que se enmarca en un momento de discusión sobre la baja de edad de imputabilidad a plebiscitarse conjuntamente con las elecciones nacionales de gobierno, mereciendo cada aspecto un análisis diferenciado a efectos analíticos.

En los discursos, mediados por los planes de gobiernos presentados por los partidos políticos, aparecen señales de una conjunción esquizoide de perspectivas prevencionistas, de rehabilitación y punitivas, con pretensiones garantistas, existiendo un acuerdo en la necesidad de reforzar la separación del SIRPA de INAU, con la pretensión del fortalecimiento de una nueva institucionalidad, destinada a la gestión del sistema penal adolescente, fundados sobre la concepción de la especificidad que requiere la atención a este problema pero que no significa otra cosa distinta al entendido de separar una niñez y adolescencia que requiere de cuidados y otra a la que se le debe imponer el castigo bajo el signo de la rehabilitación y el castigo.

políticas y programas de amparo y prevención se volvieron a contaminar al tener que convivir con la responsabilidad de la institución de atender a los jóvenes infractores. Se

⁴ Documento “*Estrategias para la Vida y la Convivencia*, presentado por el Gabinete de Seguridad, 2012. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

llegó incluso a caer en el facilismo demagógico de victimizar a los infractores y facilitar su “fuga” sistemática, incumpliendo las decisiones judiciales de privación de libertad. (Partido Independiente, 2014, 67)

Establecer un sistema de internado y rehabilitación especial para menores infractores por fuera del INAU, con la creación de un servicio descentralizado -Instituto Correccional y de Rehabilitación de Adolescentes. (Partido Colorado, 2014, p 229)

Tres nociones adquieren la centralidad en estos discursos, la *infracción*, una conducta indeseada; la *corrección*, mediante la aplicación de una sanción, la pena; y la *rehabilitación* que pasa a constituir el fin de la pena. En este sentido, la idea de la *pena útil* predomina en todos los discursos, si bien se resalta la consideración, en algunos planes (FA y PI), de la pertinencia de avanzar hacía medidas no privativas de libertad, se admite el carácter socioeducativo de la pena, incluso en las medidas con privación de libertad.

Profundizar el enfoque socio-educativo de responsabilización de los adolescentes infractores, desde una perspectiva de derechos. (...) Mejorar la formación de los recursos humanos del Sistema par que la privación de libertad, cuando corresponda, sea realmente una medida socioeducativa. (Frente Amplio, 2014, pp.102-103)

Un abordaje moderno de la cárcel requiere pensarla como espacio para la inclusión social de las personas, en donde el mandato de resguardar y custodiar debe estar alineado a una visión de inclusión y segunda oportunidad, normalizando la vida dentro de la cárcel, disminuyendo los efectos negativos del encierro y la “caja de herramientas” de cada individuo para un desenvolvimiento social responsable. (Frente Amplio, 2014, p.134)

Este tipo de discurso contiene el riesgo de reforzar la idea de la validación del encarcelamiento como respuesta efectiva del sistema penal, que le reporta un bien a la persona que recibe la sanción, adquiriendo en este discurso el sentido de *segunda oportunidad*. Todos estos fines, unos declarados explícitamente y otros más implícitos en discursos poco fundamentados por el conocimiento y más impulsados por reduccionismos, constituyen un cumulo de acciones poco realizables, como política, principalmente por sus incompatibilidades mutuas.

En cuanto a la representación de los/as adolescentes de acuerdo con el paradigma de la protección integral, visualizamos en algunos discursos las dificultades para integrar e incorporar las nociones y principios de este paradigma, encontrándose referencias con definiciones vinculadas a una perspectiva de la minoridad principalmente el PC presenta un discurso fuertemente atravesado por el paradigma de la situación irregular.

Atención de los MENORES y en particular de aquellos que incurran en delitos. (Partido Colorado, 2014, p 228)

Sin ir en detrimento de lo antes dicho, en las propuestas programáticas de los partidos políticos analizada se visualizan diferentes posturas en referencia a la definición de la infracción adolescente como principal problema de inseguridad, incluso algunas propuestas alcanzan a problematizar discursivamente la criminalización y estigmatización de la adolescencia.

Quienes conciben a los adolescentes infractores como la causa principal de la inseguridad pública se equivocan. Son múltiples los estudios con validez científica que demuestran que tal percepción carece de respaldo real. (Partido Independiente, 2014, p.115)

No a la baja de edad de imputabilidad, no a la criminalización y estigmatización de la juventud, no al control, la criminalización y represión. (Asamblea Popular, 2014, p. 29)

A diferencia de la visión de la derecha que plantea únicamente la respuesta policial, el aumento de las penas y la rebaja de la edad de imputabilidad, este enfoque es centrado en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad; la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia. (Frente Amplio, 2014, p.131)

Por otro lado, no encontramos en los discursos de los partidos más conservadores, PC y el PN, otra perspectiva, mientras que el PN, omite la referencia en cualquier sentido a la infracción adolescente, el PC dedica gran parte de su propuesta a la criminalización y estigmatización de la adolescencia desde un marcado populismo punitivo, orientado hacia la inflación penal, mediante las siguientes propuestas,

Bajar la edad de imputabilidad penal hasta los 16 años para los adolescentes que cometan delitos graves. Mantenimiento de los antecedentes penales” (Partido Colorado, 2014, p 229)

Crear en la órbita del Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, un "Registro Nacional", que centralizará, procesará y analizará la información estadística sobre violencia y criminalidad de los menores delincuentes a nivel nacional, en coordinación con el Poder Judicial” (Partido Colorado, 2014, p 229)

(...) introducir [al CNA] modificaciones tales como: el establecimiento de la posibilidad, de que el juez pueda evaluar y eventualmente sumar agravantes, al momento de fijar la penalidad; otorgando más facultades al juez para disponer medidas de reclusión; (...) establecer plazos mínimos y máximos de reclusión según los delitos cometidos; y penalizar más efectivamente la tentativa de hurto, para que no sea una norma superficial” (Partido Colorado, 2014, p 229)

Estas propuestas se impulsan a través del recurso discursivo de la ambigüedad, con afirmaciones carentes de respaldo científico, combinado con una exacerbación del *derecho a estar seguro*, asociado esto principalmente al derecho a la propiedad, mediante una definición de seguridad individual, vinculada a la propiedad.

2.3.2 Plebiscito referido a la baja de edad de imputabilidad penal

Como se menciona en el apartado anterior, en octubre de 2014 se llevó adelante la consulta ciudadana en Uruguay, mediante plebiscito, para la reforma constitucional, impulsada por el Partido Colorado, para la rebaja de la edad de imputabilidad penal. Dado que este plebiscito coincidía con la elección presidencial nacional, se presentaron dificultades para la discusión de la temática y sus múltiples dimensiones, quedando centrado el debate en las posiciones político-partidarias. (UNICEF, 2014, p.3)

El proyecto implicaba que se juzgue según el Código Penal de adultos a adolescentes de entre 16 y 18 años, lo que significa una modificación por defecto de los tiempos mínimos y máximos de privación de libertad para estos adolescentes, pasando de un máximo de 5 a 10 años de privación de libertad. Esto representó un esfuerzo teórico argumentativo, para desmitificar algunos preconceptos con respecto a lo que significa imputabilidad, impunidad, culpabilidad y responsabilidad.

Unos de los principales cuestionamientos que se le realizó a esta propuesta de reforma constitucional, fue su incompatibilidad con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos (1981) y la Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN,1989) donde los Estados parte, como Uruguay, hacen acuerdo con la normativa que “*consagra garantías expresas de un régimen penal especial para todas las personas menores de 18 años*” (UNICEF, 2014, p. 9). La reforma y sus consecuencias de implementación conllevaba así el desconocimiento de los principales instrumentos de Derecho Internacional como ser: Reglas de Beijing (1985), CDN (1989), Reglas de la Habana (1990) y El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). Por otro lado, no existen argumentos de validez que den cuenta del éxito de la inflación penal como medio de solución a los problemas concernientes a seguridad ciudadana, además de haber estado sustentada, la propuesta, en una supuesta elevada participación de los adolescentes en la comisión de delitos, hecho indemostrable, que por el contrario 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° 9414). Este dato revela la polarización con respecto a la temática, haciéndose pertinente la problematización de estos resultados, no solo en cuanto a cómo se define el problema de la seguridad ciudadana y la forma de abordarlo, sino que merece ser entendida en el proceso de transición hacia el paradigma de la protección integral, lo que implica el entendimiento del adolescente como sujeto de derechos. Bajo este entendido se entiende en este trabajo que, *“la cuestión de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, deben ser el centro del debate y no el telón de fondo, de los problemas de seguridad de la población”* (Perèz Manrique, 2010, p.73). 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 Derecho de “delincuentes” vs 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, adquiere hoy una mayor presencia, lo que da lugar al cuestionamiento de la apropiación y adopción del paradigma de la protección integral, y aún más pone en cuestionamiento el deseo de pertenecer a un Estado de Derecho, esto es a la democracia.

2.3.3 Iniciativas y propuestas

A la luz de los resultados de las elecciones nacionales del año 2014, habiendo presentado los aspectos centrales de las propuestas programáticas político-partidarias y la representatividad de cada partido en el Poder Legislativo se expone a continuación algunas de las iniciativas y propuestas sujetas a discusión en dicho ámbito, a fin de visualizar la orientación que se pretende dar al tratamiento de la infracción adolescente en la gestión del presente gobierno.

Nos encontramos de esta forma con tres proyectos de Ley presentados en el mes de abril de 2016, por el Senador Jorge Larrañaga, representante del Partido Nacional ante la Comisión de Constitución y Legislación, de los cuales se advierte una tendencias represiva y punitiva. Se pretende en dos de estos proyectos la modificación de leyes del CNA, y en otro realizar un agregado al Código Penal.

Propuestas de modificación del CNA

Como se analizó con antelación el CNA, mediante la Ley 18.778 establece la posibilidad de que el Juez actuante el proceso judicial de un adolescente al que se le haya imputado un delito tipificado como gravísimo, considere se le mantengan los antecedentes penales, por lo cual no serán contemplados por el sistema penal adultos como primarios. En este sentido se presenta la siguiente modificación de la ley mencionada,

Proyecto de Ley Antecedentes Penales de Menores Infractores. Se modifica el artículo 222 del Código de la Niñez y Adolescencia aprobado por ley 17.823 en redacción dada por el artículo 2 de la ley 18.778.

En el primer artículo se propone que se mantengan los antecedentes penales de los adolescentes a los que se les haya imputado un delito tipificado como gravísimo, lo que significa que esto ya no estará sujeto a la consideración del juez, sino que se procederá así para todos los casos. De esta forma como ya se planteó en el análisis de la Ley 18.778, se afecta el principio protector del Derecho Penal de *non bis in ídem*, desconociéndose a su vez el criterio de especificidad propuesto en la CDN y el CNA.

El segundo Proyecto de Ley que se expone pretende la modificación del artículo 91 y 116 del CNA,

Proyecto de Ley Privación de Libertad de los Menores Infractores. Duración de las medidas de Privación de libertad.

Se señalan los aspectos más significativos de este proyecto como ser que; el máximo de duración de la medida de privación de libertad ascienda a 10 años; para el caso de delitos tipificados como dolosos no se pueda acceder a régimen de semilibertad; y que para los adolescentes que cumplan medidas de privación de libertad, sean trasladados a establecimientos del sistema penal adulto al cumplir 18 años.

En este mismo sentido se dirige la propuesta de modificación del artículo 116,

Artículo 116 bis. Régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años.

Se establecerá para los adolescentes de entre 16 y 18 años acusados de infracciones gravísimas, que el Juez actuante, a solicitud expresa el Ministerio Público disponga la privación cautelar de libertad preceptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva; duración mínima de dos años de las medidas de privación de libertad; solo se podrá solicitar la libertad anticipada cumplido el mínimo de dos años y se haya cumplido la mitad de la media impuesta, se dispondrán establecimientos especiales diferenciado del previsto para quienes se encuentran

cumpliendo medidas en el régimen general; y la discriminación de establecimientos para el cumplimiento de medias privativas de libertad entre mayores de 18 años y menores de edad.

Estas dos propuestas contienen serias restricciones en términos de garantías de derechos para los adolescentes sometidos al sistema penal, ya que desconoce absolutamente el criterio de especificidad, por el cual los adolescentes deben ser sometidos a régimen especial, diferente del sistema penal. La posibilidad de recibir una mediada de hasta 10 años lleva a que una gran cantidad de los adolescentes cumplan 18 años en, darán inicio a una medida impuesta por el sistema penal juvenil, pero será implementada parte de la misma por el sistema penal adulto. Se profundizan los efectos de la ley 19.055 referidos al incumplimiento del principio de excepcionalidad y brevedad de la utilización de la medida de privación de libertad para adolescentes. Es en este sentido que, queda manifiesta la ausencia de sustento en el argumento de la aplicación de una medida socioeducativa con fines de rehabilitación, para dar lugar únicamente a un sistema penal retribucionista con fines de aislamiento e inoculación.

En tercer lugar, se expone el proyecto que pretende la modificación al Código Penal en los siguientes términos,

Proyecto de ley Responsabilidad de padres tutores, curadores, guardadores, legales y de hecho, respecto de menores infractores. Se agrega el artículo 279 C al Código Penal. Omisión de los deberes inherentes de cuidado de menores bajo patria potestad, tutela, curatela o guarda, legal o, de hecho.

Bajo este artículo se presenta la posibilidad de someter a proceso penal a quienes fueran responsables del cuidado del adolescente que se encuentre sometido a proceso judicial por infracción a la ley penal, por lo cual se verán cuestionados por la omisión dolosa del cuidado, agregándose que, la gravedad de la conducta dañosa imputada al menor enjuiciado obstará a la eximición de la prisión del mayor responsable; y que no se permitirá la excarcelación provisional si hubiera dolo de parte del mayor responsable.

Al respecto de este proyecto se toman los aportes de Martín Fernández (2013), a fin de dar cuenta de lo cuestionable de la aplicación de este tipo de medida, ya sea por significar una doble sanción con la finalidad de transmitir un mensaje, utilizando a la persona como un medio, bajo una pretensión prevencionista; como por la imposibilidad de establecer el nexo causal entre la omisión dolosa del cuidado, y la infracción de la cual se acusa al adolescente (Fernández, 2013, p. 69). Esto lleva a su vez, a la reflexión respecto al CNA, la definición de las responsabilidades del cuidado y la protección de los niños/as y adolescentes, obviándose en esta propuesta la responsabilidad del Estado y la Comunidad. De esta manera, el Estado no solo abandona sus responsabilidades, sino que opera a través de un poder punitivo desmedido

(Fernández, 2013, p.70), a través del cual se profundizan las trayectorias de exclusión de los adolescentes y sus familias, los criterios de la selectividad penal se transforman en un incuestionable incapacitador intergeneracional de los vulnerables al sistema penal, captando no solo a los adolescentes, sino que alcanza a sus familias.

A modo de síntesis se puede visualizar que las propuestas de Proyectos de Ley a discutir expuestas lejos de aproximarse al paradigma de la protección integral profundizan los procesos de criminalización y estigmatización de la adolescencia en situación de pobreza y de sus familias, con una impronta retribucionista alejada de fines socioeducativos.

Capítulo 3. Conclusiones. El cambio de paradigma prometido que no supero la enmienda

De las expectativas y los tiempos de espera

Habiéndose expuesto la perspectiva de los actores legislativos, institucionales y políticos se pretende en los siguientes párrafos, hacerlos dialogar, a fin de dar cuenta de la tendencia que asume la orientación del tratamiento público actual de la infracción adolescente en Uruguay.

Desde un orden cronológico podemos decir que encontramos fundamentos para que se depositaran grandes expectativas en la concreción del paradigma de la protección integral, y podría afirmarse que existían condiciones que fundamentaban este optimismo.

En el año 2004, con la aprobación del CNA (Ley 17.823), como cuerpo normativo que constituye la adecuación de la CDN para Uruguay, luego de 15 años de discusión, Uruguay encuentra un tratamiento diferenciado para la infracción adolescente. A este compromiso le seguía el inicio del proceso de transición del paradigma de la situación irregular, al paradigma de la protección integral, conforme a los estándares internacionales con los que Uruguay se pronunció en acuerdo. Esto significaba el abandono de la infancia minorizada, objeto de tutela, para dar inicio a la construcción de un sujeto de derechos. Ya no se hablaría de menores, sino que se trataría de aquí en más de considerar niños niñas y adolescentes. Esto requirió de nuevas instituciones, por lo cual Uruguay dejo atrás al INAME para dar nacimiento al INAU. En materia de penalidad juvenil se contaba con el INTERJ, el cual es sustituido por SEMEJI. A este escenario se le suma un año después la asunción del primer gobierno progresista de izquierda en Uruguay, con lo que se podía presumir la reducción de las inequidades y los procesos de exclusión social. Contrariamente a la hipótesis planteada los cuatro o cinco años posteriores a la creación del CNA, en virtud de los aspectos seleccionados y analizados de los actores que se toman para esta monografía, significaron un tiempo de espera, donde nada mostró cambios sustanciales en la materia, apenas un impulso en el desarrollo de programas para medidas no privativas de libertad.

Del populismo penal al Estado punitivo

Ya situados en el punto de partida, en el año 2004, observamos un periodo de estancamiento, donde la infracción adolescente no encontró prácticamente visibilidad, desde ninguno de los tres actores considerados en esta monografía. Este tiempo de espera sin avances ni retrocesos fue sucedido por manifestaciones en distintos tiempos, ambientado en un clima de campaña electoral en el país, donde al decir de Moras (2012), se hace manifiesto el *auge discursivo sobre la indemostrable eventualidad de un auge delictivo*, producido y reproducido

por los medios de comunicación. En este contexto se hace difícil definir el orden en que esta perspectiva pasó de la agenda pública a la agenda de gobierno, ya que los medios de comunicación, 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. Al mismo tiempo los partidos políticos reconocieron en esta problemática un tema sensible y eficaz para la captación de votos en tiempos de elecciones.

Es así que, desde el año 2009 con el tema de la inseguridad ciudadana instalado en su punto más elevado (Redin, 2016) en la agenda pública como principal problema, los actores políticos se mostraron altamente sensible a las presiones de los medios de comunicación, quienes posicionados en la defensa de la víctima encontraron un vasto mercado, lo cual deviene en un funcionamiento político y legislativo a demanda o presión de la opinión pública. Esta tendencia se materializa emblemáticamente en las leyes 18.777, 18.778 y 19.055. Esta presión que exige respuestas punitivas, ejercida y promovida desde los medios de comunicación y tomada como tema central de programas de sectores políticos con fines claramente electorales, contribuyó a los procesos de criminalización y estigmatización de la adolescencia, particularmente de aquella que se encuentra en situación de pobreza.

Es así que, mientras se promueven leyes de defensa social, altamente retribucionistas que desconocen el principio de especificidad y los criterios de excepcionalidad y brevedad para la utilización de las medias privativas de libertad para el caso de los adolescentes se plantea como contra partida la creación de una institucionalidad destinada al sistema penal adolescente, que no hace más que funcionar como agencia de castigo, que lejos de ser ejecutora de medidas resocializadoras, de rehabilitación mediante el dispositivo del tratamiento, se dedica al gobierno institucional. Este espacio de inclusión social, encarnado en INISA, puede ser asimilado un *gueto* en los términos que lo plantea Wacquant (2010), por reproducir institucionalidades dentro del encierro que habilitan un acceso a los derechos, solo en forma precaria, en el contexto de una *reconversión simulada*, tras la *ficción de la inserción* (Daroqui, 2012).

Existe en este sentido un deterioro democrático importante desde el año 2009, con ciudadanías postergadas y desconocidas por el Estado. Los debates políticos partidarios en este periodo 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, que por unos pocos puntos porcentuales no

alcanzó a concretarse. 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.

Sin ir en detrimento de lo antes dicho es incuestionable, al observar la trayectoria de la orientación de las prácticas y los discursos de los actores analizados, el abandono de los discursos cargados de populismo punitivo que resultó sustituido por la implementación de políticas que se orientan claramente a la glorificación del Estado penal, con escasas señales de redirigirse hacia una mirada del adolescente como sujeto de derechos, en proceso de formación. Por el contrario, las prácticas institucionales se orientan a gobernar a través del delito, en un contexto discursivo, donde la situación de pobreza y adolescencia constituyen hoy, las variables sobre las que se funda la selectividad del sistema penal uruguayo.

Cuando hacemos dialogar las iniciativas que se discuten en el parlamento con las propuestas de los planes de gobierno encontramos distancias considerables entre lo que se propone discursivamente, por parte de ambas fuentes, teniendo presente la representatividad de cada partido político. Esto se visualiza claramente en el hecho de que las acciones que se llevan adelante, como políticas orientadas al abordaje de la infracción adolescente, son más próximas a la propuesta del programa del Partido Colorado, que a la del Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Independiente y Unión Popular. Se advierte en este sentido, la ambigüedad del discurso y las prácticas de los actores, como un aspecto propio de querer compatibilizar paradigmas opuestos. Es así como, conviven discursos retribucionistas, con garantistas, rehabilitadores y de disciplinamiento.

Con respecto a las preguntas que orientaron esta monografía sobre la perspectiva que asumen los actores en relación al paradigma de la protección integral, resulta simbólica la enmienda que se hace en el CNA al final, donde se plantea que sea sustituido la denominación de INAME por INAU. En este sentido vemos como se trata de cambiar un nombre, una palabra, pero todo parecería seguir igual. Solo se modificaron los términos discursivos, pero no se transformaron las prácticas y las formas de comprender la infracción adolescente. De esta manera, las instituciones, no exponen una comprensión diferente, sino que parecerían reiterar antiguas perspectivas. Así Uruguay ratifica, pero no entiende, hace del sujeto de derechos un objeto de castigo, criminalizado y estigmatizado. No supera la enmienda. Detrás de todas las enmiendas, podemos encontrar al paradigma de la situación irregular intacto, con un intervención penal donde el juez continua apareciendo como un aplicador de política social, asistencial; los adolescentes son cada vez más escindidos de su condición de sujeto de derechos,

donde 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 contra-reforma advertido por García Méndez (UNICEF, 2004), con propuestas de reformas institucionales que, pese a las reiteradas refundaciones, nunca significaron en lo concreto la implementación del nuevo paradigma. Se identifica con este trabajo la profundización de la crisis de implementación e interpretación de la doctrina de la protección integral, con un marcado retroceso doctrinario.

Este análisis permite abrir otras interrogantes, referido a ¿Cuáles son las posibilidades hoy de iniciar un proceso de transición real de paradigma?, ¿Cuál es el límite aceptable de criminalización y estigmatización de la adolescencia, para un país con compromisos ante organismos internacionales de protección de Derechos Humanos?, ¿Los diferentes actores visualizan los costos de este retroceso?, y ¿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*. Revista de CIEJ – AFJU. N° 20, pp. 37-41.
- Barran, P. (2009). *Historia de la sensibilidad en Uruguay*. Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.
- Beloof, M. (2014). *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades*. Monterrey: Coordinación Editorial del Poder Judicial de Nuevo León.
- Berger, P. & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Bouvin et al. (1999). *Constructores de otredad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Daroqui, A., López, A. & Cipriano García, R.F. (2012). *Sujeto de Castigo. Hacia una Sociología de la penalidad juvenil*. Santa Fé: Homo Sapiens Ediciones.
- Fernández, M. (2013). Y tu mamá también... Reflexiones sobre la imputación del delito de omisión a los deberes de la patria potestad. *Espacio Abierto*. Revista de CIEJ – AFJU. N° 19, pp. 68-72.
- Focault, M (2015). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. 2da. ed. 3ra reimpr. Buenos Aires: Siglo XXI.
- González, C., Leopold, S., López, L., y Martinis, P. (coord.) (2012). *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSCIC. TRILCE.
- UNICEF. (1999). *Justicia y Derechos del Niño N° 1*. Recuperado de https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf
- (2004). *Justicia y Derechos del Niño N° 6*. Recuperado de https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayDerechos6.pdf
- (2014). *Aportes para la cobertura periodística sobre la rebaja de la edad de imputabilidad*. Recuperado de <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/unicef-edad-imputabilidad.pdf>
- Moras, L. E. (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. 2da edición, Montevideo: DS. FCS. Udelar-Serpaj.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad, policía y gobierno de izquierda en el Uruguay (2005-2013). *Contra Punto*. Revista del CFPOS-CSEAM-UDELAR Montevideo: TRILCE. N° 4 pp. 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*. Revista del CIEJ-AFJU. N°13, pp. 68-73
- Pérez Manrique, R. (2013). Otra sobre la responsabilidad penal adolescente. De reformas legislativas y de rebaja de edad de imputabilidad penal. *Espacio Abierto*. Revista del CIEJ – AFJU. N° 19, pp. 47-58
- Pedernera, L. (2012). Regresando de su letargo: El neopunitivismo tutelar reafirma al enemigo. *Revista de Derecho Penal 2° época*. N° 20. Montevideo.
- Peréz Peréz, 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: UDELAR- CSIC
- 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 Licenciatura en Trabajo Social). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo.
- Tiffer, C. (2014). El dilema de la edad de la responsabilidad penal juvenil. *Espacio Abierto*. Revista del CIEJ- AFJU. pp. 103-120.
- Vernazza, L. (2013). Adolescencia y castigo: seis contra argumentos al aumento del castigo. *Espacio Abierto*. Revista del CIEJ -AFJU. N° 19, pp. 59-67.
- Van Swaaningen, R. (2011). *Perspectiva europea para una criminología crítica*. Buenos Aires: BdeF.
- Viñar, M. (2013). *Mundo adolescente y vértigo civilizatorio*. Montevideo: Ediciones TRILCE.
- Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. 1°ed. 2°reimp. Buenos Aires: Manantial SRL. Traducción Horacio Pons.
- (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. 1° ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Zackseski, C. (2013). Exceso punitivo como violencia. *Espacio Abierto*. Revista del CIEJ - AFJU. pp. 117-124

Fuentes documentales

- Asamblea Popular (2014). Programa nacional de gobierno 2015-2020. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,
- Cartilla del Visitante. (2017) INISA-UNODC. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/wp-content/uploads/2017/10/Cartilla-del-Visitante.pdf>

Código del Niño de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 9.342, de 1934

Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 17.823, de 2004.

Código del Proceso Penal, Ley 15.032, de 1980

Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Ley N° 16.137, de 1990

Corte Electoral. (2014a) Acta N° 9414. Plebiscito referido a la baja de edad de imputabilidad. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA9414PLEBISCITO.pdf>

-----(2014b) Elección Nacional 2014. Recuperado de http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/ELECCION_NACIONAL_2014.htm

Frente Amplio (2014). Programa nacional de gobierno 2015-2020. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,

INDHH (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. Recuperado de <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>

-----(2015) I Informe Anual 2014. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Recuperado en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/06/informe-ANUAL-2014-MNP-URUGUAY.pdf>

-----(2016) II Informe Anual 2015. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Recuperado en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/06/II-Informe-Anual-MNP-2015.pdf>

INISA, (2016). Firma de convenio INISA-MIDES. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/?s=convenio+inisa+mides>

-----(2017a). Objetivos Institucionales INISA. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/institucional/objetivos-institucionales/>

-----(2017b). Acuerdo entre INISA y MIDES. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/2017/02/20/inisa-y-mides-ponen-en-marcha-la-creacion-de-un-observatorio-sobre-adolescentes-en-conflicto-con-la-ley-penal/>

-----(2017c). Murga La Mojigata llevo el carnaval al centro Cerrito. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/2017/03/03/murga-la-mojigata-llevo-el-carnaval-al-centro-cerrito/>

- (2017d). INISA y CND trabajan nuevo modelo de privación de libertad adolescente. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/2017/01/04/inisa-cnd-trabajan-nuevo-modelo-privacion-libertad-adolescente/>
- (2017e). Docentes de la selección uruguaya de Rugby trabajan con adolescentes de INISA. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/?s=rugby>
- (2017f). Enseña Uruguay refuerza el programa educativo de INISA. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/2017/03/09/ensena-uruguay-refuerza-el-programa-educativo-de-inisa/>
- Ley 18.771. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 25 de Julio de 2011.
- Ley 18.777. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 11 de Agosto de 2011.
- Ley 18.778. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 11 de Agosto de 2011.
- Ley 19.055. Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, 22 de Enero de 2013.
- Parlamento. (2016a) Proyecto de Ley Privación de Libertad de Menores Infractores. Recuperado en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=633/2016&Chkdistri=1>
- (2016b) Proyecto de Ley Antecedentes Penales de Menores Infractores. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=635/2016&Chkdistri=1>
- (2016c) Proyecto de Ley Menores Infractores. Responsabilidad de padres, tutores, curadores, guardadores legales y de hecho. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=636/2016&Chkdistri=1>
- Partido Colorado (2014). Programa nacional de gobierno 2015-2020. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,
- Partido Independiente (2014). Programa nacional de gobierno 2015-2020. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,
- Partido Nacional (2014). Programa nacional de gobierno 2015-2020. Recuperado de <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,
- Protocolo de Contención Física. <http://inisa.gub.uy/wp-content/uploads/2017/10/Reglamento-provisorio-del-Procedimiento-de-Contenci%C3%B3n-F%C3%ADsica.pdf>
- Reglamento Disciplinario. Recuperado de <http://inisa.gub.uy/wp-content/uploads/2017/10/Reglamento-Disciplinario.pdf>

Páginas web

www.corte electoral.gub.uy

www.elobservador.com.uy

www.inddhh.gub.uy

www.inisa.gub.uy

www.lr21.com.uy

www.montevideo.com.uy

www.parlamento.gub.uy