

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Los intentos de
cambio ante la inercia
de los sistemas
policiales y jurídicos
en las nuevas
democracias



Susana Mallo
Nilia Viscardi

*Los intentos de cambio ante la inercia de los sistemas policiales
y jurídicos en las nuevas democracias.*

Susana Mallo*

Nilia Viscardi**

Área de Sociología Política
Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales

Trabajo presentado en las
IX Jornadas de Investigación
Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR

Montevideo
13-15 de setiembre de 2010

*susana@fcs.edu.uy

**nilia.viscardi@gmail.com

Resumen

La democracia supone el reconocimiento de todo sujeto como agente dotado de razón y por consiguiente de dignidad. A partir de esto se establece una base universalista fundada en el respeto y el reconocimiento mutuo. Incluso ante personas que tienen sus propias culturas y sus propias concepciones colectivas o comunitarias, lo cual colabora en forjar procesos de identidad y derechos.

En este sentido, el Poder Judicial y el aparato de seguridad se ven confrontados a cambiar frente al reconocimiento de la diferenciación social y los derechos vulnerados de diferentes grupos, clases y sectores sociales. Asimismo, están en el centro de un debate relativo al pasado reciente que tensiona la relación entre violencia, política, juventud e impunidad. En términos de su actuación cotidiana, las garantías a brindar en los procesos de justicia, de seguridad y de respeto a los Derechos en los procedimientos penales y represivos aún muestran procesos de inoperancia a veces y corrupción otras, con diferencias entre países de América Latina. El impulso de nuevas leyes se concreta con dificultad, así como los de una policía comunitaria y respetuosa de los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Los más afectados son los sectores pobres y marginales, una parte importante de las mujeres y de los jóvenes y las minorías sexuales y raciales. Si bien el Estado de Derechos uruguayo reconoce esta situación, transformar la realidad de estas instituciones es altamente complejo. En esta ponencia, se desarrolla el caso específico del campo jurídico y policial en Uruguay para el caso de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley.

Palabras claves:

Democracia, justicia, juventud

Los intentos de cambio ante la inercia de los sistemas policiales y jurídicos en las nuevas democracias.

Democracia, ciudadanía y juventudes vulnerables.

“Todo estado democrático moderno opera en una multiplicidad de dominios políticos e interactúa con la ciudadanía a través de una amplia diversidad de agencias e instituciones. Esto significa que el ideal de “igualdad de derechos tiene que ser interpretado, filtrado y transmitido a través de un enorme conjunto de canales que, en su mayor parte, están fundamentalmente centrados en tareas especializadas y tienen contacto directo con solo una pequeña parte del electorado total.” (Whitehead, 2008, p. 65)

La construcción de una democracia real y el fortalecimiento de un ciudadano responsable y participante¹ han sido creciente objeto de preocupación y discusión teórica-política en la búsqueda de lograr un desarrollo con visos de justicia social, inclusión y consolidación del “bien público”. El tema reviste, como para la generalidad de América Latina, una enorme importancia, pues los niveles de crisis económica, política y social, cobraron y cobran un 'intolerable' número de vidas humanas.

Los niveles de conflicto sacudieron parte de las creencias con las que los ciudadanos se auto identificaban, percibiéndose una profunda transformación en sus sentimientos de identidad, sus formas de 'entender y reconstruir' el mundo, sus maneras de participación y adhesión al sistema político, la justicia es decir, los núcleos articuladores de la integración ciudadana. La principal preocupación que se impone es la de cómo viabilizar un proceso de resignificación de los derechos humanos y de la ciudadanía que no responda sólo a la demanda de una “vida buena” sino al establecimiento de límites a la creciente expulsión de hombres y mujeres, y la consecuente polarización entre incluidos y excluidos: estamos hablando del creciente problema de la juventud. Esto es, de la juventud altamente vulnerable en función de los procesos y estructuras educativas y laborales del país.

Al hablar de la 'ciudadanía' estamos haciendo alusión a una práctica intrínsecamente conflictiva en el ámbito de las relaciones sociales y de las estructuras de poder que configuran el campo de lo político, definiendo “quienes podrán decir qué” en cuanto las

¹ Se aclara que la idea de centrarnos en 'el ciudadano responsable y participativo' no intenta culpabilizar al individuo, invirtiendo la problematización 'deconstructivista', que vuelve muchas veces al sujeto moral y criminalmente 'responsable' de sus actos, más que marcar las limitaciones históricas, tejidas en una intersubjetividad de discursos que lo limitan y explican.

prioridades ciudadanas, la enunciación y jerarquización de problemas y el cómo deberán ser abordados. Para nosotros la resignificación mencionada sólo es posible si se construye el poder ciudadano desde bases sociales ampliadas que logren imponerse, controlar y participar activamente en la toma de decisiones políticas. Se pretende sustituir una democracia delegativa por una democracia participativa. La razón humana, dice Arendt, sólo puede provenir del hombre si este puede hacer uso público de ella, si es libre como hombre y como ciudadano, sin tutelaje. Se trata de “el derecho a tener derecho” porque ¿qué es constituirnos como ciudadanos sino la posibilidad de acrecentar nuestra acción, nuestro debate, nuestra legitimidad? (Arendt, 2002).

De esta manera el ciudadano deja de ser un mero receptáculo de los derechos promovidos por el estado para transformarse en un sujeto de derecho que busca participar en ámbitos de ‘empoderamiento’, los que quedan definidos según su capacidad de gestión y según cómo evalúa el ámbito para las demandas que intenta gestionar. La Reforma del Estado se encontraría acotada en la medida que no existan formas participativas y responsables de los actores involucrados. Entre otras limitantes para este proyecto, la fragmentación existente en nuestras sociedades tuvo como resultante un sistema en el que encontramos precarización en el trabajo, debilitamiento del estado en áreas claves de la política social, pérdida de calidad educativa, sistema judicial y dificultad para generar nuevos tipos de solidaridad y organización social.

Como es de suponer, en estas sociedades polarizadas se han debilitado los lazos sociales que eran el soporte del individuo a nivel de: a) su trabajo, b) su relación con el Estado y la construcción de su ciudadanía, c) su familia y las relaciones interpersonales y d) los procesos de subjetivación. Ante esta crisis, las instituciones han dado respuestas parciales a la exclusión de los individuos en el sistema, creando leyes y normas que no se adaptan a la situación, aumentando las sentencias, sobre todo penales, sin éxito en la disminución de los niveles de violencia o delito ni, tampoco, en la percepción de un aumento de la seguridad y la confianza en las relaciones sociales e interpersonales. Ello no ha evitado la creciente expansión de una economía en negro, ni el desarrollo de redes de difícil control público, entre las que señalamos el tráfico de drogas, la trata de blancas y el lavado de dinero, lo que ha creado crecientes problemas ante la inoperancia del poder policial y judicial. Aún más, estos fenómenos difícilmente se puedan explicar por la mera inoperancia administrativa o política y mucho más por la corrupción de actores concretos y estratégicamente situados en estas instituciones.

¿Cómo reconstruir los ámbitos públicos en democracias debilitadas por la crisis?
¿Cómo incorporar y estimular la participación política en la configuración de las nuevas identidades sociales? ¿Como 'escuchar' e 'incorporar' su 'voz' en un proyecto político donde las decisiones se construyan entre los ciudadanos y no se impongan a ellos? estos son algunos de las grandes interrogantes que se plantean en este trabajo.

Los debates se suceden, y son desafío para cualquier gobierno progresista. La soberanía popular debe extender su influencia a las instituciones democráticamente estructuradas en la formación de la voluntad popular y opinión pública para adaptarlo a las resoluciones formales en forma autorizada procurándose una relación con los aspectos sistémicos de las cuestiones públicas discutidas apoyándose no solamente en el saber de expertos sino en consonancia con las demandas sociales. En definitiva, se trata del control de los aspectos sistémicos por la ciudadanía, dado el desarrollo del poder comunicacional y del poder político, los cuales no tienen siempre una adecuada y feliz articulación.

Cómo entender la existencia de bolsones de pobreza, amplios sectores de exclusión quienes pueden pensarse desde el concepto de “parias” de la modernidad tardía en un sistema que parece más de castas que de clases. Diversos autores coinciden, por ejemplo, en identificar que actualmente existen diversos grupos de jóvenes identificados por su condición social: la juventud dorada, la de los sectores en ascenso, la de los sectores populares y la de los jóvenes infractores. La delincuencia deja de ser una excepción a la Ley para constituirse en condición social de existencia en la exclusión y modo de vida de un conjunto significativo de jóvenes. Consideramos que, desde esta constatación, es difícil pensar en la disminución de edad de responsabilidad penal como respuesta efectiva al problema del delito juvenil ya que el mismo se asocia a una condición social que se reproduce en función de procesos estructurales que la reformal legal no modifica. Los conceptos aludidos no solo tratan de dar una respuesta teórico-política a las discriminaciones producidas por un sistema desigual y excluyente sino que adquieren un alcance mayor: el paria, en este caso el joven, es mucho más que un desarraigado, es un “otro”, un excluido.

Mirado desde el debate tradicional de la Sociología Política, la polis es el ámbito desde donde hablar y actuar en común, es el lugar donde los ciudadanos se reconocen como 'iguales'. Tal representación es la que hace posible la construcción política de la igualdad, aplicándose a todos aquellos que comparten palabra y acción. Eliminar la posibilidad de la acción de los representados, he ahí la crisis que este sistema ha producido al negar los mecanismos sociales e instituciones que permitían la participación directa de los ciudadanos, desconociendo las nuevas formas de acción ciudadana y su impronta creativa. Ello ha producido procesos crecientes de protesta, violencia y luchas por espacios de poder: el poder es fuerza comunicativa buscando consensos, la violencia, en cambio, es imposición de voluntades por la fuerza, es coerción.

Sin duda, el concepto de poder subyacente en esta reflexión incluye el aparato administrativo del estado y otros aspectos del funcionamiento político que tienen que

ver con las necesidades de acciones estratégicas. Por poder se entiende se entiende la posibilidad de producir motivaciones y convicciones compartidas; por violencia se hace referencia a las pretensiones de dominio desde el sistema político y el empleo del poder administrativo.

Habermas elabora una teoría crítica de la modernización, en la cual sostiene que el capitalismo contemporáneo reifica las estructuras simbólicas y reconoce un paulatino avance de la racionalidad sistémica sobre el mundo de la vida. No obstante, lo que se observa en el capitalismo tardío es crisis de motivación y socialización. El derecho y el concepto de justicia constituyen los medios a través de los cuales el estado y sus estructuras se transforman en –y transforman a- las sociedades modernas. Operan en tanto elemento esencial, por vía de la posibilidad de que el derecho penetre el mundo de la vida; pero también se erigen en tanto medio para su enriquecimiento en cuanto lugar de anclaje para el control ciudadano de las estructuras sociales y políticos.

En las sociedades actuales el dilema consiste en el problema de la politización y canalización de las demandas y la estructuración de conflictos y movimientos sociales (sin los cuales no hay ciudadanía que participe ni estado o estructura institucional que se movilice constituyendo sociedad). Los diferentes sectores sociales participan de forma desigual de la posibilidad de acceder a canales de representación y participación. De hecho, los conflictos vinculados a las formas delictivas muestran la posibilidad de un regreso al estado de las clases peligrosas y un discurso de feudalización de la sociedad que impide la politización de los problemas de los excluidos y marginales. Los jóvenes infractores no tienen derecho a la política y, siendo el mayor protagonista de la crónica roja en el informativo, no son reconocidos como otro, un ciudadano y un sujeto de derecho.

No hay democracia sin ciudadanía, y no existe ciudadanía sin acuerdos, no sólo sobre procedimientos o instituciones sino también sobre los contenidos de dicha ciudadanía y los mecanismos de 'diálogo' y búsqueda de consensos, aún en el disenso. La deliberación democrática significa un parlamento, un tribunal, o un medio de difusión al que se le reconozca cierta validez y la aceptación del otro, salvo que este otro se coloque más allá de las fronteras de la sociedad. Los juicios morales y sociales son entonces medios para conservar y reproducir valores culturales, normas sociales y mecanismos de socialización.

Sobre este nuevo escenario surgen en Uruguay nuevas formas políticas que logran mayores grados de transformaciones a pesar de las “inercias” provenientes de períodos anteriores que los gobiernos progresistas han tenido que enfrentar. Por tanto, se han ensayado nuevas formas de participación donde la relación con la ciudadanía y sus grupos organizados ha marcado profundos cambios en el proceso democrático

(Descentralización político-administrativa, Ley de Educación, inclusión educativa y social, reforma de la salud, planes sociales y Reforma del Estado).

El reclamo ciudadano y la construcción de nuevas subjetividades participativas establece una relación entre la acción, la libertad y la pluralidad. Mientras que las viejas formas partidarias no pueden adecuarse a este proceso que parece ser tan irreversible como impredecible, los intelectuales tampoco han logrado cumplir con un rol crítico y creativo. Se hacen necesarias nuevas narraciones. Nuevos espacios y nuevos actores sociales han esperado sin respuesta un compromiso que aporte soluciones a los procesos democráticos en la nueva coyuntura. La real falta de categorías y pensamiento propio significa un gran desafío a la hora de analizar y comprender la crisis de paradigma atravesada por nuestra región.

En este sentido, se intentará contribuir con un análisis propio desde donde reinventar el compromiso crítico y militante desde nuevas bases políticas y epistemológicas. Es decir, comprender las potencialidades y limitantes en las nuevas formas políticas ensayadas en nuestros países rioplatenses. ¿Es posible que los partidos políticos con impulsos progresistas puedan dar respuesta a las nuevas demandas sociales? ¿Es posible contemplar dichas demandas sociales condensadas a través de nuevas y viejas formas asociativas, así como intentar analizar posibilidades de construir nuevos canales inclusivos para los postergados y silenciados de nuestra sociedad? ¿Puede el sistema judicial preocupación de este trabajo dar respuestas no burocráticas, lentas y arbitrarias?

¿Juventudes protegidas?: judicialización de conflictos en el Uruguay actual.

En los últimos 20 años el Uruguay ha vivido el aumento constante fenómenos de violencia en los más diferentes espectros. La fragmentación de la sociedad y la ruptura de lazos sociales que los mismos generan y expresan ya constituyen un tema de la agenda social y política del Uruguay del S. XXI. A lo largo de estas dos décadas, diferentes acciones y políticas se han implementado para tratar de abordar las variadas manifestaciones de la violencia. Asimismo, se cuenta con un conjunto de aportes tanto desde las instituciones como desde la investigación que permiten una mayor comprensión de las raíces sociales y de las características de los conflictos que dan en diversas violencias en nuestro país. Este panorama, marcado por un aumento constante de todas las tasas de delito y de la población encarcelada, requiere seguir profundizando el nexo entre la investigación de los fenómenos de violencia en el Uruguay contemporáneo y la generación de políticas en la materia. En ambos sentidos el país está, a diferencia de los años 90, en mejores condiciones de aportar al conocimiento y a la construcción de acciones y líneas de política.

En términos de generaciones, gran parte de aquellos que sufren la violencia son niños y jóvenes. Aunque la crónica roja y la opinión pública han generado una sobreexposición de los delitos protagonizados por adolescentes y jóvenes (especialmente aquellos vinculados a hurtos y rapiñas especialmente agravados por el uso de violencia), esto oculta el hecho de que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de contextos de pobreza y exclusión siguen siendo aquellos que ven sus derechos mayormente vulnerados (Silva Balerio et al., 2008).

Las violencias sexuales, físicas y psicológicas vividas en el hogar han sido constantemente denunciadas como uno de los hechos que padecen gran parte de los niños, adolescentes y jóvenes. Asimismo, diferentes tipos de explotación sexual y laboral, así como el temprano involucramiento en redes vinculadas al comercio informal, el tráfico de drogas y el delito. La violencia vivida en espacios institucionales tan diferentes como los programas de rehabilitación, la cárcel, los hogares del INAU y los centros educativos, por otra parte, marcan un nuevo perfil de las nuevas formas de exclusión en el país (Paternain, 2008; Rostagnol, 2007).

Las respuestas implementadas en Uruguay para estos fenómenos presentan diversos niveles de elaboración. A grandes rasgos, puede decirse que es difícil hablar de la construcción sostenida de una política en materia de violencia y de la consolidación de una agenda cuyos objetivos trasciendan los períodos de gobierno (Paternain, Sanseviero, 2008). No obstante, las nuevas formas de ciudadanía democrática no pueden cumplirse si no es a través de la generación de mecanismos institucionales específicos que den cuenta y acogida a los problemas sociales que terminan en violencias. Una vez ocurridas las violencias, deben ampararse institucionalmente sus denuncias, recibéndolas, atendiéndolos y, si fuera el caso, estableciendo las necesarias sanciones.

Pero más allá de la pretensión punitiva, tanto el problema de la violencia en sus diversos niveles (doméstica, en las instituciones educativas, laborales, en las redes de trabajo informal, en el tránsito, sexuales, etc.) requieren de la búsqueda de nuevos mecanismos de diálogo para la resolución y canalización del conflicto, un diálogo que se rija por procedimientos legales y tenga anclaje institucional. Observamos, de hecho, la dificultad del país para implementar nuevas formas institucionales, analizar su eficacia a la luz de los resultados obtenidos y vislumbrar semejanzas y diferencias, así como posibilidades de mejora de la política institucional desarrollada.

Analizando los aspectos de la política criminal en las sociedades pos-industrial contemporáneo, Silva Sánchez (2002) observa la existencia de una tendencia dominante en la gran mayoría de los países a la introducción de nuevos tipos penales, así como al agravamiento de las penas para los ya existentes. En esta línea David Garland (2001) relaciona este proceso con causas que fundan sus raíces en el modelo social que se ha configurado en las últimas décadas. A su entender, debe reconocerse la existencia de una verdadera demanda social por más protección frente al incremento de la criminalidad, canalizada de modo más o menos irracional como demanda de castigo. Entre los posibles factores explicativos el autor menciona el surgimiento de nuevos bienes jurídicos considerados relevantes para la obtención de la tutela penal vinculados a nuevas esferas de acción potencialmente delictivas, como el ciberespacio, la violencia doméstica o conductas lesivas al medio ambiente. Por otra parte, los sujetos que pertenecen a los sectores más empobrecidos de la sociedad pasan a ser considerados por la izquierda sobre todo como víctimas potenciales de delitos, asumiendo la misma las demandas de mayor protección que surgen de estos sectores.

Analicemos el caso de la ley de Violencia Doméstica N° 17.514 que, en Uruguay, data del año 2002. Tal como se desarrolla a continuación, deben señalarse tres grandes cambios introducidos por la Ley: el mayor protagonismo de la víctima, la responsabilidad del Estado en la erradicación y prevención de la Violencia Doméstica y la introducción de las medidas cautelares para la protección de la víctima.

La ley declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. Define la violencia doméstica como *“toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho.”* Acerca de la *prevención* de la violencia doméstica, se establece la responsabilidad del Estado, que deberá adoptar todas las medidas para prevenirla, sancionarla y erradicarla, mientras que deberá de fomentar el apoyo integral a la víctima.

Por otra parte, la ley dispone la creación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, cuyo cometido consiste en asesorar al Poder Ejecutivo en la materia, velar por el cumplimiento de la propia ley, planificar acciones contra la violencia doméstica, favorecer la integración de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia doméstica, entre otros. Se establece también que el Consejo debe elaborar un Plan

Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, contando con un plazo de 120 días desde su instalación.

No obstante, todos los avances de la Ley se centran en la creación de la propia Ley y de un conjunto reducido de Juzgados especializados en materia de familia². El gran reconocimiento de la problemática a nivel de la ciudadanía –que se expresa en el aumento de las denuncias entre otros elementos- y que constituye un avance significativo, choca contra las condiciones reales de implementación de un sistema de justicia que tenga la capacidad de dar las respuestas adecuadas y un sistema real de atención y protección a las víctimas, así como de trabajo con los agresores.

En lo que refiere a la justicia juvenil o de menores, a pesar del nuevo Código y del impulso de políticas intersectoriales, el campo judicial sigue estructurado por criterios que no permiten el desarrollo de instrumentos, lógicas y prácticas que abran curso a una efectiva aplicación de medidas socioeducativas. La investigación de UNICEF muestra que en el período 1994-1995 y 1997-2002 la privación de libertad:

“... no fue sólo la sanción aplicada con mayor frecuencia sino que, además, fue aplicada en todas las categorías de infracciones, incluso en uno de cada cuatro de los hurtos leves y en uno de cada tres de las IMG³. La frecuencia de utilización de la privación de libertad en este período supone la mayor violación al principio de proporcionalidad hallada en la muestra de expedientes judiciales.” (Silva Balerio, et. al., 2008, p. 121)

En este sentido, se señalan dos problemas fundamentales. Por un lado, el hecho de que la determinación de sanciones alternativas a la privación de libertad y el uso excepcional de esta sanción no se ajusta a la propuesta normativa de la CND. Por otra parte, las mismas aparecen como una opción de mayor eficacia en términos de los niveles de cumplimiento por parte de los adolescentes. Finalmente, todo parece indicar que la reducción de la violencia punitiva que aplicó el Estado sobre los adolescentes encontró mayores oportunidades en los errores e ineficacias del sistema que en las decisiones tomadas por sus distancias agencias (Silva Balerio et. al., 2008)

² La ley N° 17.707 dispone la creación de cuatro Juzgados Letrados de Primera Instancia en Montevideo y habilita la transformación de los Juzgados de Primera Instancia de Familia de Montevideo en Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia con especialización en Violencia Doméstica. Los juzgados quedan instalados el 3 de diciembre de 2004 para atender los casos previstos en la ley de Violencia Doméstica (ley N° 17.514). Tales sedes también entienden en la competencia de urgencia citada en el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley N° 17.823, artículo 66 y 128). En el interior del país estos casos son atendidos por los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia de Familia.

³ IMG: infracciones de menor gravedad.

Malet señala la falta de conocimientos y formación específica de los operadores con relación a la jurisdicción en la que tienen que trabajar que se suma a la incompreensión de las conductas que tienen que juzgar (Malet, 2009). Para la autora, aunque la elaboración de las medidas socioeducativas necesita mejoras legislativas, la preocupación debe centrarse en el apuntalamiento de los esfuerzos de los recursos humanos que concretan las expectativas creadas por la ley, de modo de asegurar estas medidas sin perjuicio de la imprescindible y urgente reconstrucción de las privativas de libertad. De ello depende que se respete también en ellas la dignidad de los adolescentes y del propio Estado si quiere éste fortalecerse como Estado de Derecho.

En lo que refiere a los programas de rehabilitación y reinserción social para jóvenes infractores, aunque la pluralidad de programas existentes no permite realizar afirmaciones generales, las denuncias en los medios y los actores de la sociedad civil han acordado que las condiciones en que se encuentran los adolescentes y jóvenes no responden al trato humanitario que debe garantizarse. Menos aún, por lejos, a la realidad de programas que cumplan una función educativa. Respecto de los programas de privación de libertad y de los programas de rehabilitación, el Informe 2008 “Adolescentes privados de Libertad del Comité de los Derechos del Niño señala que:

“Paradójicamente los mecanismos de castigo, aislamiento y deshumanización se han consolidado. Cabe destacar que el funcionamiento violento de algunos centros, es funcional a los demás establecimientos dado que operan como amenaza de un destino peor, y como dispositivo de castigo efectivo a quienes transgreden las pautas fijadas por coordinadores y directores de Centros que tienen un mejor funcionamiento.” (Comité de los Derechos del Niño, 2008, p. 37)

Otro de los ámbitos que se vinculan a los jóvenes y nuevas formas de conflicto y violencia está situado a nivel del sistema educativo. El Uruguay ha desarrollado a lo largo de estas dos décadas un conjunto importante de acciones para abordar el problema de la violencia en los centros educativos. La mayoría de ellas no son sistemáticas y se han desarrollado en la Formación Docente, otro conjunto se amparan en la actuación específica de los asistentes sociales y psicólogos a través de los equipos multidisciplinarios. Los límites se observan en la posibilidad de crear un nuevo código de convivencia, en la naturaleza del Estatuto del Estudiante de Enseñanza Media, y en la persistencia de respuestas disciplinarias y de exclusión en el sistema educativo. El Estatuto aún prevé el registro de indisciplinas y la expulsión como la forma básica de resolución de conflictos y no trabaja en la noción de convivencia y educación para el diálogo, la ciudadanía y la participación.

En este contexto, pueden verse con preocupación las tendencias presentes en los medios asociando infancia y adolescencia con peligrosidad.

“La asociación de la infancia y la adolescencia con la idea de peligrosidad se constituye en la percepción dominante, tanto por el volumen de las noticias acumuladas en las temáticas que vinculan niños y adolescentes con el conflicto con la ley, como por el modo en que estos son tratados en el discurso informativo...” (Sánchez Vilela, 2007, p. 9).

Sánchez Vilela (2007) destaca en este sentido que los adolescentes son presentados en papel de agresores, siendo colocado el énfasis en la necesidad de protección de los vecinos, los funcionarios que trabajan con privados de libertad y la sociedad en general. Asimismo, que las noticias referidas al INAU están vinculadas mayoritariamente a la adolescencia en infracción a la ley penal. Por otra parte, que las referencias al CNA están vinculadas mayoritariamente a la adolescencia en infracción a la ley penal. Finalmente, que las noticias que se sitúan en ámbitos educativos tienden a fortalecer la percepción de peligrosidad de niños y adolescentes.

Siguiendo a Morás (2009), concordamos con la idea de que se ha tornado un lugar frecuente en los actuales discursos señalar la existencia de “nuevos códigos” para referirse a los rasgos que habitualmente caracterizan algunos comportamientos desviados frecuentemente protagonizados por jóvenes. Independientemente de la eventual existencia y originalidad de tales códigos, de la desmesura y superficialidad de los abordajes mediáticos y de la exclusiva adjudicación de responsabilidades a los jóvenes; algunos hechos en la medida que se reproducen e involucran a distintas esferas y actores, posiblemente permitan sintetizar la configuración de una nueva “cuestión social”.

“En el caso uruguayo parece pertinente esta reflexión, en tanto un acercamiento al tratamiento que distintos actores efectúan a través de los medios de comunicación, podría dar cuenta de la existencia de los que Garland llama el “declinio del ideal de la rehabilitación”. A modo de ejemplo puede destacarse que el actual debate sobre el funcionamiento de las instituciones de reforma de adolescentes en conflicto con la ley, no permite considerar la eventual idoneidad sobre su principal objetivo (la rehabilitación) sino apenas evaluar –en forma crítica- su capacidad para evitar que los adolescentes no se fuguen. El funcionamiento de las instituciones de reforma, parece haber desplazado lo que debería ser su objeto principal de atención, esperándose que cumpla

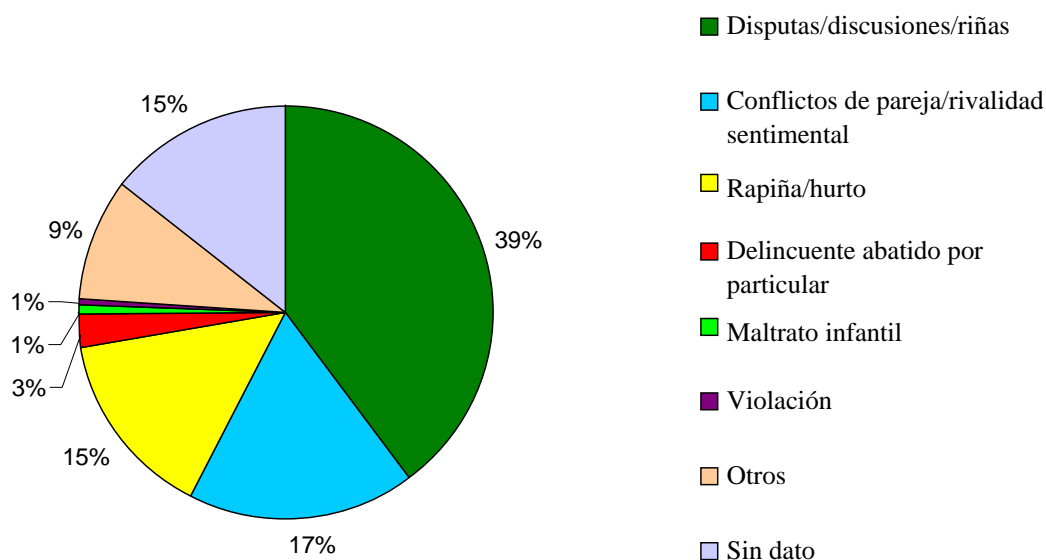
eficientemente apenas su rol punitivo en tanto “institución-depósito”.” (Morás, 2009, p. 21).

Aumento de las violencias: jóvenes vulnerados.

La tasa de homicidios constituye el indicador más utilizado en la comparación internacional para medir los niveles de violencia. Dedicamos este apartado al análisis de datos que muestran la importancia de la Violencia Doméstica en Uruguay desde el estudio desagregado de categorías de interés que muestran aspectos significativos de la violencia letal partiendo de diversas fuentes nacionales. En el contexto latinoamericano, la posición de Uruguay es bastante ventajosa ya que si se considera el promedio de todos los países (13,3 homicidios cada 100.000 habitantes), éste es más del doble de la tasa uruguaya (Donnángelo, 2006)⁴. Por otra parte, el autor toma en cuenta diferentes categorías para analizar el fenómeno del homicidio. A los efectos de clasificar los homicidios montevideanos, emplea un esquema compuesto por siete categorías, que se ilustran a continuación.

⁴ Donnángelo señala que deben establecerse algunas consideraciones relativas al problema de las fuentes de datos. En este sentido, la tasa que muestra el gráfico para Uruguay está basada en el número de homicidios reportados para 2002 por el MSP. Si en lugar de considerar esta cifra se toma la reportada por el Ministerio del Interior, la tasa uruguaya pasa de 5,6 a 7, con lo cual Uruguay sube algunas posiciones en el ranking y, además de Chile y Canadá, Estados Unidos y Costa Rica quedan ubicados por debajo de nuestro país. Asimismo, al calcular la tasa usando cifras de homicidios del Ministerio del Interior, Uruguay queda empatado con Cuba y Argentina, países ambos que durante 2002 también registraron, de acuerdo a la OMS, una tasa de exactamente 7 homicidios cada 100.000 habitantes. Ello niega, de todos modos, que la magnitud de la violencia homicida es de las más bajas del continente.

Gráfico N° 1
Homicidios por motivo/circunstancias
(Montevideo, 2003-2004)



Fuente: Donnángelo 2006 a partir de datos del Sistema de Gestión Policial – Min. Interior. **Notas:** basado en 151 casos; sólo hechos consumados (no tentativas)

Donnángelo destaca que, de acuerdo con lo que ocurre en otros países, el tipo de homicidio más corriente es el que se origina en disputas, discusiones y riñas. Esta categoría engloba diferendos de distintos tipos, pero que en general refieren a conflictos entre conocidos por cuestiones bastante cotidianas. A las disputas y discusiones le siguen en importancia los conflictos de pareja y las rivalidades sentimentales. *Los celos, los triángulos amorosos y las situaciones en que los hombres son abandonados por sus parejas aparecen como importantes factores precipitantes de esta clase de homicidios.* (Donnángelo, 2006, p.8) En tercer lugar, aparece la categoría de los homicidios ocurridos en conexión con delitos del tipo de las rapiñas o, de acuerdo a la terminología introducida anteriormente, los homicidios propiamente instrumentales.

Ocupando el cuarto lugar en importancia está la categoría residual “otros”. En este grupo se clasifican un heterogéneo conglomerado de situaciones, que van desde las venganzas por homicidios a familiares hasta los homicidios perpetrados por policías con abuso de poder, pasando por los hechos que derivan de distintas clases de transacciones ilegales (típicamente, los traficantes de narcóticos que son asesinados para sustraerles las drogas que poseen). En quinto lugar se ubica una categoría que, de algún modo,

constituye la contracara de los homicidios instrumentales: los homicidios perpetrados en perjuicio de delincuentes por personas que estaban siendo víctimas de un robo, generalmente dentro de sus residencias. Vale decir que esta categoría engloba aquellas situaciones en que la víctima es sorprendida por el autor tratando de apropiarse de la propiedad de éste, dentro del domicilio del autor o en cualesquiera otras circunstancias (Donnángelo, 2006, p. 9).

A su vez, los datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (Paternain, 2008) muestran que, atendiendo a los autores del delito, la inclinación a realizarlos es mayor entre los dos últimos años de la adolescencia y los 24 o 25 años. Con foco en las víctimas de los delitos, se destaca entre otras cosas que el riesgo es mayor entre el final de la adolescencia y los 29 años. En cuanto a las lesiones personales, el riesgo de ser víctima es máximo entre los 15 y los 19 años. Respecto a las violaciones, el número de víctimas disminuye con la edad. Por lo tanto, de una manera u otra, los grupos de edades menores son afectados por estos fenómenos. Por otra parte, se observa como a medida que avanza la crisis, avanza también la criminalización de la pobreza,

“...las personas con mayor capital cultural, social y económico tienden a concentrar sus miedos en aquellos que se representan como sus opuestos sociológicos, es decir, los más desfavorecidos por la dinámica socioeconómica. Por el contrario, los que ostentan capitales más precarios proyectan sus temores en categorías intermedias (estructura de prejuicios) que combinan atributos biológicos, sociales y de personalidad bajo una rígida impronta moralizante (delincuentes, locos, jóvenes, drogadictos, alcohólicos, etc.).” (Paternain, 2008: 122).

Ello explica que no cobren visibilidad los siguientes procesos apuntados por el Observatorio de la Violencia y la Criminalidad (Paternain, 2008) y que muestran la importancia de la victimización y vulnerabilidad de los niños, adolescentes y jóvenes:

- la mayor probabilidad de ser víctima de un homicidio se verifica entre los 20 y los 29 años;
- el riesgo de ser víctima de lesiones personales, graves y gravísimas, es máximo entre los 15 y los 19 años;
- el intervalo de 15 a 19 años representa la cuarta parte de las víctimas de violación, mientras que más de un tercio de las mismas son menores de 15 años.

De la construcción de políticas a la construcción de ciudadanía

La realidad muestra la contradicción que viven los impulsos a las tendencias renovadoras en materia de justicia y seguridad, ya que los procesos reales continúan signados por el crecimiento de la inseguridad y la naturalización del castigo y la exclusión. Los últimos años muestran cómo la violencia e inseguridad han incrementado su presencia en el clima de opinión de nuestra sociedad. La creciente preocupación por estos temas se corresponde en parte con un aumento objetivo de la criminalidad. Pero tal como lo muestra la investigación actual, una vez que las tasas de delito se disparan y crecen el temor y la inseguridad, los mismos responden a procesos de otra naturaleza social que permanecen y aumentan a veces con independencia de las tasas de violencia, e incluso a pesar de su reducción (Kessler, 2009).

Existe una gran multiplicidad de factores de carácter subjetivo y colectivo no necesariamente sustentados empírica o teóricamente que inciden en el aumento del temor y la sensación de inseguridad. La demanda de los sectores conservadores de aumentar la represión y bajar la edad de imputabilidad penal no tiene relación con efectos reales de reducción de la violencia, sino con la retroalimentación de procesos de desconfianza. No obstante ello, afectan y dañan el tejido comunitario y las relaciones de confianza imprescindibles a la hora de prevenir los delitos que más aumentan (violencia doméstica, maltrato y abuso infantil) y que inciden con mayor gravedad entre los más jóvenes.

Para dar respuesta a esta situación, debe apuntarse a la promoción de políticas de subjetividad de recompongan una cultura comunitaria en que todos sean reconocidos como sujetos de derecho, sean estas políticas locales, participativas, multisectoriales, diversificadas o integrales. Se requieren, sí, nuevos arreglos institucionales y políticas participativas que tomen en cuenta la construcción de un nuevo discurso en torno a conceptos tales como la ciudadanía y los Derechos Humanos. Este nuevo discurso debe, no obstante, efectivizarse en tendencias que creen una brecha en la espiral de inseguridad que vulnera y aísla simbólicamente a jóvenes de sectores de exclusión, quienes, cada vez más, constituyen el foco del discurso reactivo por parte de los sectores más conservadores de la sociedad.

En Uruguay las especificidades de las políticas implementadas se relacionan con la configuración temprana de un Estado de Bienestar muy desarrollado, que no ha sido totalmente “desmantelado” gracias a una cultura política estatista. Por otro lado, históricamente el desarrollo de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes se ha sostenido sobre la base del cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

A partir de la década del 70 varios procesos sociales vienen a cuestionar la imagen de una sociedad hiperintegrada y amortiguadora de los conflictos, una sociedad que además afecta los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes. Las actuales políticas dirigidas a estos segmentos poblacionales tienen como horizonte el Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia aprobado en Uruguay en setiembre de 2004, pieza jurídica esencial en la redefinición de la ciudadanía de este sector de la población. En última instancia, este código se sustenta en la normativa internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Declaración de 1959 y Convención de 1989), marco de referencia jurídico.

Por otra parte, si bien el Estado ha protegido a los adultos mayores mediante el sistema de seguridad social, la protección otorgada a las generaciones más jóvenes ha sido insuficiente, aun cuando el gasto social entre los más jóvenes es considerado el más 'redituable': *"Hay estudios que demuestran que la inversión en la infancia es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza: esta inversión tiene efectos significativos sobre el desarrollo económico y social de un país."* (Sosa Ontaneda, Sierra, 2005, p. 84). A pesar de esta tendencia de largo plazo, se observa que *"...a través del Presupuesto 2005-2009 y de las sucesivas leyes de rendición de cuenta, el Gobierno ha impreso un cambio visible –indiscutible– en la definición de los grupos poblacionales al momento de asignar los recursos..."* (De Armas, 2008, p. 21), por lo que puede sostenerse que actualmente el país está encaminado en la reducción de la brecha entre las generaciones más jóvenes y las más viejas.

A partir de la crisis de principios de este siglo se destaca el carácter asistencialista de algunas de las políticas implementadas, encontrándose además una reconceptualización de las políticas de ayuda social, en la medida que se entiende que puede proporcionar condiciones mínimas para la implementación de políticas integrales. En este sentido, la mayor parte de las políticas actuales en relación a la infancia y la juventud se enmarcan en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2006-2010 (en adelante ENIA 2006-2010). La misma responde a la necesidad de procurar dar cumplimiento a la Convención Internacional de los Derechos del Niño ratificada por Uruguay a través de políticas coordinadas e integrales. Respecto de estos procesos, al día de hoy no se ven los resultados de estas políticas dado su escaso tiempo de implementación que no alcanza a revertir el lastre histórico de un estado que había perdido capacidad de integrar socialmente y dar respuestas a las crisis.

Esto debe además resignificarse en los contextos internacionales de nuevas crisis. Como Robert Castel lo establece (2004), la ansiedad por seguridad no crece necesariamente en las sociedades más inseguras. El caso de los países desarrollados muestra el aumento de estos estados en las más seguras (*sûres*) que jamás han existido: aún así, contra toda "evidencia objetiva", llegan a ser estas sociedades las que se sienten más amenazadas e inseguras. Para Bauman (2009), ese es el enigma que necesita solución para comprender

los giros y las sinuosidades de la sensibilidad popular al peligro, así como los blancos cambiantes en los que dicha sensibilidad viene a centrarse.

Tal como en Europa, este proceso deviene del desmantelamiento de los seguros colectivos. Para Bauman (2009), esto se enmarca en el proceso que Garland denomina como pérdida de creencia en el ideal de la rehabilitación. Lo significativo, está en el hecho de que el socavamiento de este apoyo va “más allá de la división izquierda-derecha” en cuanto las posibilidades de reciclaje empezaron a considerarse remotas e inciertas. Ello conduce a la naturalización de la sospecha de que esa “desechabilidad” es universal, ahora que los horrores de los “seres humanos residuales” alcanzan a todo el mundo en su propia casa. Para Bauman, la proximidad de grandes y crecientes aglomeraciones de “seres humanos residuales”, que, muy probablemente, acabarán siendo duraderas o permanentes, requiere políticas segregacionistas más estrictas y medidas de seguridad extraordinarias para no poner en peligro la “salud de la sociedad” ni el “funcionamiento normal” del sistema social.

Las tareas parsonianas del “manejo de tensiones” y del “mantenimiento de patrones” que todo sistema necesita realizar para sobrevivir se reducen actualmente casi por completo a la separación estricta del “residuo humano” del resto de la sociedad, a su exención del marco legal en el que las actividades del resto de esa sociedad se desarrollan y a su expulsión fuera de los límites en los que se circunscribe la “vida normal”. El sistema penal proporciona esos contenedores: como bien explica Garland (2005) las cárceles –que en la era de las prisiones destinadas al reciclaje funcionaban como el último recurso del sector penitenciario- están hoy “concebidas de manera mucho más explícita como un mecanismo de exclusión y control”.

“En lugar de facilitar y guiar el camino “de vuelta a la comunidad” para los presos que han cumplido su período de castigo, la función de los agentes que vigilan su libertad condicional es mantener a la comunidad a salvo de ese peligro perpetuo que anda temporalmente suelto.” (Bauman, 2009, p. 65).

El miedo constituye uno de los elementos claves que habita las sociedades de nuestra época y la inseguridad aumenta la sensación de pérdida de control a todos los niveles: como individuos, como grupos y como colectivo. En este contexto el desafío se sitúa en la posibilidad de hacer llegar a la política hasta el nivel en el que ya se encuentra instalado actualmente el poder: unas herramientas que nos permitirían reconquistar y volver a retomar el control sobre las fuerzas que generan nuestra condición compartida, y, con ello, definir nuestro ámbito de opciones y trazar límites a nuestra libertad de elección (Bauman, 2009).

Conclusiones.

Las condiciones de realización de la democracia y de producción de una sociedad integrada nos obligan a reflexionar sobre la efectiva realización de una ciudadanía que respete los derechos económicos, sociales, políticos y subjetivos. Esto es, la democracia supone el reconocimiento de todo sujeto como agente dotado de razón y por consiguiente de dignidad. La falta de realización de estos derechos, que en América Latina combina antiguos y nuevos problemas sociales es una constatación de la realidad. Siguen vigentes viejos problemas de una sociedad postergada, tales como pobreza, desigualdad, analfabetismo, atraso rural, deuda económica, corrupción de los Estados, militarización de las respuestas, incapacidad de respuesta de los partidos políticos y complicidad de los mismos con poderes tradicionales. A ellos hoy en día se suma el debate ecológico, la violencia doméstica y en el sistema educativo, la diversidad sexual, el conflicto generacional, el aumento del encarcelamiento y sus malas condiciones, el tráfico internacional de blancas, de drogas, de armas y de dinero, así como el acceso desigual a la justicia en muchos casos cómplice de la exclusión social.

Evidentemente, a partir de este diagnóstico, las condiciones de América Latina para establecer una base universalista fundada en el respeto y el reconocimiento mutuo constituyen un viejo anhelo y un reclamo vigente. Ante personas que tienen sus propias culturas y sus propias concepciones colectivas o comunitarias, lo cual colabora en forjar procesos de identidad y derechos, estos desafíos vuelven a plantear los límites del Estado Nación como ámbito de resolución de conflictos políticos e identitarios, los límites de la democracia como resolución de intereses desiguales y contrapuestos, así como el de las instituciones y gobiernos de generar integración social.

Hemos intentado dar cuenta de este proceso a nivel de instituciones específicas a la justicia y seguridad- y para un sector concreto –los niños, adolescentes y jóvenes- en Uruguay. En este sentido, el Poder Judicial y el aparato de seguridad se ven confrontados a cambiar frente al reconocimiento de la diferenciación social y los derechos vulnerados de diferentes grupos, clases y sectores sociales. Hemos mostrado la dificultad de hacer valer una nueva concepción de niñez y adolescencia a nivel legal y de transformar las instituciones de justicia y atención a la infancia de acuerdo a estos preceptos y a las necesidades crecientes de estos sectores. Ello se especifica en la problemática concreta de los jóvenes infractores para nuestro caso.

Hemos mostrado cómo se combinan el impulso y el freno de las políticas en materia de niñez, adolescencia y justicia penal, los cambios históricos y las dificultades actuales. La apuesta por la inversión en niñez y adolescencia (término lejano al de ciudadanía política) enfrenta el lastre de años de desinversión y desinterés, la dificultad de transformar la institucionalidad y los nuevos procesos sociales de la globalización, de los cuales la asociación entre infancia y peligrosidad es uno de los mayores desafíos para la integración social. La acentuación de esta asociación crea dificultades a nivel del imaginario simbólica que afecta de hecho la posibilidad de establecer relaciones sociales de confianza y, por supuesto, del tejido social.

Los más afectados son los sectores pobres y marginales, una parte importante de las mujeres y de los jóvenes. Si bien el Estado de Derechos uruguayo reconoce esta situación, transformar la realidad de estas instituciones es altamente complejo.

“Así, la policía debe mantener el ideal de una igualdad de trato mientras se concentra mayormente en el control del crimen y en el mantenimiento del orden público (que usualmente no está amenazado por el votante medio). Los tribunales deben administrar justicia (para lo cual es deseable, sino esencial, una teoría democrática de base o por lo menos presupuestos democráticos).” (Whitehead, 2008, p. 65)

Bibliografía.

ARENDDT, Hannah. **La vida del espíritu**. Buenos Aires, Paidós, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Archipiélago de excepciones**. Katz, Barcelona-Buenos Aires, 2008.

CASTEL, Robert. **La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?** Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004

Comité de Coordinación Estratégica. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010) **De la Convención al Cumplimiento de los Derechos:** http://www.enia.org.uy/pdf/Estrategia_Nacional_para_la_Infancia_y_la_Adolescencia.pdf 2005

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. **Niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Uruguay: ¿con o sin derechos?** CDN: Uruguay, 2003.

DE ARMAS, Gustavo. **Sustentabilidad Social**. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Montevideo, 2008.

- DONNÁNGELO, Javier. **La violencia letal en Uruguay**. Fesur, Montevideo, 2006.
- GARLAND, David. **The Culture of Control**. The University of Chicago Press, Oxford of University Press, 2001.
- HABERMAS, Jurguen. **Facticidad y Validez**. Madrid, Trotta, 1998.
- KESSLER, Gabriel. **El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito**. Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 2009
- MALET VÁZQUEZ, Mariana. **La apuesta por las medidas socio-educativas en régimen de libertad**. MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). **Nosotros y los Otros. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión**. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.
- MALLO, Susana. **Nuestro continente al sur: ciudadanía versus impolítica**. En: PUCCI, Francisco (Comp.) *El Uruguay desde la Sociología*. FCS, DS, Montevideo, 2008, p. 49 a 64.
- MORÁS, Luis Eduardo (Compilador). **Nosotros y los Otros. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión**. Ediciones del CIEJ, Montevideo, noviembre de 2009.
- PATERNAIN, Rafael y SANSEVIERO, Rafael. **Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?** Friedrich Ebert Stiftung: Uruguay, 2008.
- PATERNAIN, Rafael. (Coordinador del Informe). **Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en el Uruguay**. PNUD-Ministerio del Interior: Uruguay, 2008.
- ROSTAGNOL, Susana; GRABINO, Valeria. **Prostitución infantil**. Seminario Violencia e Inseguridad en Uruguay. Fesur/MIN, Montevideo, agosto de 2006.
- SILVA BALERIO, Diego; COHEN, Jorge; TERRA, Francisco; BRUNET, Nicolás. **Límite al poder punitivo**. Unicef, Montevideo, 2008.
- SOSA ONTANEDA, A., SIENRA, M., Cuaderno del clach n° 91. Montevideo, 2005.
- VILELA SÁNCHEZ, Rosario. **Infancia y Violencia en los medios. Una mirada a la agenda informativa**. Unicef, Montevideo, 2007.
- VISCARDI, Nilia; BARBERO, Marcia; TIMOTE, Guillermo. **Educación y tendencias punitivas en Uruguay. Formación del personal policial y persistencia de prácticas represivas**. En: IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas. UNR-AUGM, Rosario, 2010, p. 169 a 177.
- WHITEHEAD, Laurence. **Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada**. En: MARIANI, Rodolfo (Comp.) "Democracia, Estado,

Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina”. PNUD, Lima, 2008, p. 65 a 78.

