



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Tesis para obtener el título de Doctora en Ciencias Sociales
con especialización en Trabajo Social

**El ciclo de gobierno progresista y sus intentos de gobernar la pobreza a
través del punitivismo en Uruguay, sus impactos en el campo
socioasistencial (territorialización punitiva, focopolítica y vigilancia
poblacional) y algunas resistencias colectivas (2010-2019)**

Autora: Mag. Leticia Pérez de Sierra

Tutora: Dra. Prof. Sandra Leopold

Montevideo, Uruguay

2023

Página de aprobación

Tutora: Dra. Prof. Sandra Leopold

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autora: Mag. Leticia Pérez de Sierra

*Para Nahia, mi hija, y Beatriz, mi madre,
por ser savia inquieta frente a la vida.*

Agradecimientos

A las amigas y amigos con quienes, en distintos momentos, he pensado el mundo, la política, los afectos, la ética y el propio pensamiento en relación: Gerardo, Miguel, Lorena, María Delia, Marcela, Claudia, el Naranjo, Andreita, la Negra, Celia, Sofía, Ximena, Carlos, Isabel, Mariana, Héctor, Anabel, Patricia, María, Annabel, Gabriela, Mariela, Mario, Sandra, Gustavo, Susana, Adela y en ellos a tantas otras con quienes hemos compartido pensamiento y resistencias.

A mi pequeña hija, por demandarme cada vez que esta tesis me retenía demasiado.

A mi madre, Beatriz, que me enseña con su ejemplo que la búsqueda es el camino y que nunca es tarde para construir alegrías.

A esta casa de estudio, la Universidad de la República, por ofrecerme la oportunidad de treinta años de estudio público.

Resumen

Uruguay transitó un giro punitivo a partir de 2010, con amplio consenso interpartidario. Esta investigación mapea antecedentes e hitos de este ascenso y cómo penetraron las racionalidades hegemónicas del campo penal en el diseño y ejecución de tres políticas de acción conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio del Interior (MI), del campo asistencial: 1) Plan Siete Zonas, 2) Puerta de Entrada Ley de Faltas, y 3) Programa de la Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana. Finalmente, explora discursos emergentes en clave de resistencia a la ola punitiva desde el campo popular: se toma al primer colectivo organizado de personas en situación de calle en Uruguay, Ni Todo Está Perdido (NITEP).

El diseño metodológico de la investigación es de corte analítico, sobre los fundamentos y las diferentes concepciones político-filosóficas en la dimensión del diseño, que justificaron la creación de dispositivos conjuntos dirigidos a la pobreza extrema en el período 2010-2019. La estrategia metodológica utilizada fue de corte cualitativo e incluyó la recolección de material empírico de fuentes primarias y secundarias, sobre el que se elaboró una estrategia de trabajo basada en el análisis crítico del discurso.

El trabajo concluye que el control social dirigido al precariado en el país se ha metamorfoseado profundamente. Por una parte, existe una creciente racionalidad punitiva en la asistencia de la extrema pobreza, que se expresa en concepciones responsabilizadoras de la vulnerabilidad de las personas y hogares, en sofisticados y robustos niveles de identificación, seguimiento y monitoreo poblacional, en la refocalización, que deviene en una focalización territorial punitiva, y en prestaciones ínfimas ancladas en lógicas de incentivos y castigos a comportamientos en clave de prevención del delito. Por último, se concluye que el estrechamiento del vínculo entre el MI y el MIDES ha llevado a que el MI se instale como un actor prioritario en la arena de las políticas asistenciales.

Con relación al colectivo NITEP, sus discursos impugnan la creciente racionalidad punitiva en la gestión asistencial de la desigualdad, la criminalización de la pobreza y el tratamiento cada vez más policial de sus efectos, a la vez que afirman la existencia de otras posibilidades para la subjetivación que la de la crueldad neoliberal.

Palabras clave: política asistencial, punitividad, control social, Uruguay.

Abstract

Uruguay went through a punitive turn starting in 2010, with a broad inter-party consensus. This research maps the background and milestones of this rise and how the hegemonic rationalities of the penal field penetrated the design and execution of three joint action policies between Ministry of Social Development (MIDES) and Ministry of Internal Affairs (MI) in the care field: 1) Seven Zones Plan, 2) Entry Gate Law of Misdemeanors, and 3) Program for Local Comprehensive Management of Citizen Security. Finally, it explores emerging discourses in terms of resistance from the popular camp to the punitive wave: we take the first organized collective of homeless people in Uruguay, Ni Todo Está Perdido (NITEP).

The methodological design of the research is analytical, on the foundations and the different political-philosophical conceptions at the design dimension, which justified the creation of joint devices aimed at extreme poverty in the period. The methodological strategy used was qualitative and included the collection of empirical material from primary and secondary sources on which a work strategy based on critical discourse analysis was developed.

The work concludes that the social control directed at the precariat in the country has been profoundly metamorphosed. On the one hand, there is a growing punitive rationality in the assistance of extreme poverty that is expressed in responsible conceptions of the vulnerability of individuals and households, in sophisticated and robust levels of identification, follow-up and population monitoring, in the refocusing that becomes in a punitive territorial targeting and in minimal benefits anchored in logics of incentives and punishments for behaviors in the key of crime prevention. Lastly, we conclude that the narrowing between the MI and MIDES means that the MI has established itself as a priority actor in the arena of social care.

In relation to the NITEP collective, their speeches challenge the growing punitive rationality in the care management of inequality, the criminalization of poverty and the increasingly police treatment of its effects while affirming the existence of other possibilities than subjectivation in neoliberal cruelty.

Keywords: assistance policy, punitiveness, social control, Uruguay.

Tabla de contenido

Estrategia metodológica	25
Conceptos preliminares	34
La política social.....	34
El gobierno de las clases peligrosas.....	39
El precariado	44
Capítulo I. Los noventa y la era progresista en relación con la asistencia y el ascenso punitivo	48
I.1 El campo de la asistencia.....	49
I.2 Punitivismo: un acercamiento	52
I.3 Antecedentes en los noventa.....	58
I.3.1 La Ley de Seguridad Ciudadana	62
I.3.2 El Programa de Seguridad Ciudadana	68
I.3.3 Herencias de la doctrina de seguridad nacional.....	72
I.4 El papel de los organismos internacionales.....	74
I.5 La era progresista, definiciones y balances	79
I.5.1 Las políticas sociales y la era progresista	83
I.5.2 Principales hitos del giro punitivo durante el ciclo progresista	90
I.5.2.1 Primer período de gobierno progresista (2005-2010).....	90
I.5.2.2 Segundo período de gobierno progresista (2010-2015).....	92
I.5.2.3 Tercer período de gobierno progresista (2015-2020).....	105
I.5.3 Movimientos inversos en el período	108
I.5.3.1 Indicadores de incremento punitivo en el ciclo progresista 2005-2019.....	111
I.5.3.2 Indicadores discursivos del giro punitivo.....	115
I.5.4 Algunas valoraciones sobre el período	119

I.6 A modo de cierre del capítulo	124
Capítulo II. Acciones conjuntas de la mano izquierda y la mano derecha en Uruguay (2010-2019)	131
II.1 Programas socioasistenciales innovados de acción conjunta entre el MIDES y el MI durante el segundo y el tercer gobierno del ciclo progresista (2010-2014 y 2015-2019)	131
II.2 Comienzo tienen las cosas: la Estrategia por la Vida y la Convivencia.....	132
II.3 Los programas conjuntos MI-MIDES	139
II.4 El Plan Siete Zonas	141
II.4.1 Un análisis en torno a los discursos del Plan Siete Zonas y la EVC	146
II.4.1.1 Cuando el Estado es violento.....	150
II.4.1.2 La acupuntura como metodología.....	155
II.4.1.3 Una brecha que asusta, un piloto sin presupuesto y la producción de información para la hiperfocalización	157
II.4.1.4 La vigilancia poblacional y el intento del MI de obtener y cruzar información.....	159
II.4.1.5 La evaluación y el cierre vistos desde los distintos actores institucionales.....	163
II.4.1.6 Un plan parecido a otros de la región	166
II.4.1.7 ¿Coincidencias?	169
II.4.1.8 Efectos adversos del Plan Siete Zonas como estrategia híbrida y ecléctica de prevención del delito.....	170
II.4.2 Síntesis y conclusiones del análisis del Plan Siete Zonas	174
II.5 El Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (GISC)	175
II.5.1 Un análisis en torno a los discursos del GISC.....	182
II.5.1.1 El ASSET y su introducción	182
II.5.1.2 Una construcción tautológica: los perfiles de riesgo sociodelictual ...	183
II.5.1.3 El problema y su tratamiento	189

II.5.1.4 La intervención cognitivo-conductual	191
II.5.1.5 La escasa materialidad	192
II.5.1.6 La violencia policial.....	194
II.5.1.7 Coordinación ausente.....	198
II.5.1.8 ¿Quién vigila a los vigilantes?	199
II.5.2 El legado	204
II.6 La Ley de Faltas, la Puerta de Entrada - MIDES y un análisis en torno a sus discursos	205
II.6.1 Análisis en torno a los discursos de la Ley de Faltas y la Puerta Entrada de Ley de Faltas	212
II.6.1.1 Castigar a los pobres	212
II.6.1.2 La situación de calle y la territorialización punitiva por expulsión.....	213
II.6.1.3 El castigo de un procedimiento sin garantías.....	216
II.6.1.4 La puerta giratoria de castigos estatales.....	218
II.6.1.5 La insuficiencia de cupos como castigo.....	219
II.6.1.6 Los refugios y sus castigos	221
II.6.1.7 Usos paradójicos del castigo.....	224
II.6.1.8 Castigos extralegales invisibles	225
II.6.1.9 El castigo policial.....	229
II.6.1.10 La precariedad de las respuestas y los contratos.....	231
II.6.1.11 Los registros informáticos y los listados. El manejo de la información	233
II.6.1.12 El modelo tutelar.....	236
II.6.1.13 El vínculo de indiscriminación entre el MI y el MIDES	237
II.6.2 Conclusiones de este análisis.....	237
II.7 A modo de cierre del capítulo.....	239
Capítulo III. De objetos de gobierno a sujetos irrepresentables de política y creación.....	241

III.1 NITEP, el surgimiento de un nuevo actor social.....	241
III.2 Otras formas de mirar el problema	249
III.3 De la territorialización punitiva al habitar	257
III.4 Regreso a casa: de la tutela y la focopolítica a la interdependencia relacional ...	261
III.5 De la crueldad a la política afectiva	263
III.6 De la vigilancia poblacional al cuidado de la vida	264
Reflexiones finales	267
Referencias bibliográficas	286

Lista de siglas y acrónimos

AFAM	Asignaciones Familiares
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSET	Instrumento de evaluación de riesgo para adolescentes en conflicto con la ley
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y a la Familia
CECAP	Centros Educativos de Capacitación, Arte y Producción
CEFOPEN	Centro de Formación Penitenciaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPID	Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CNR	Centro Nacional de Rehabilitación
COMCAR	Complejo Carcelario Santiago Vázquez
CPP	Centros Pilotos de Prevención
CPP	Código de Procesamiento Penal de Adultos
DINADES	Dirección Nacional de Desarrollo Social
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DNPSD	Dirección Nacional de Prevención Social del Delito
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional
EVC	Estrategia por la Vida y la Convivencia
FFAA	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOEP	Familias Organizadas de la Educación Pública

FA	Frente Amplio
FAS	Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FPB	Formación Profesional Básica
GR	Guardia Republicana
GISC	Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana
ICC	Índice de Carencias Críticas
IED	Inversión extranjera directa
INAME	Instituto Nacional del Menor
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFAMILIA	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JER	Jóvenes en Red
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MPS	Mercado Popular de Subsistencia
MSP	Ministerio de Salud Pública
MST	Movimiento Sin Tierra
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NITEP	Ni Todo Está Perdido
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSLA	Oficina de Supervisión de Libertad Asistida
PADO	Programa de Alta Dedicación Operativa
PANES	Plan Nacional de Emergencia Social
PE	Plan de Equidad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIS	Programa de Inversión Social
PTRC	Programas de Transferencia de Renta Condicionada
PASC	Programa de Atención a las Situaciones de Calle
PSC	Programa de Seguridad Ciudadana
PT	Partido de los Trabajadores
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
SI	Seguridad interna
SIIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SMART	Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites
SP	Seguridad pública
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCC	Uruguay Crece Contigo
Udelar	Universidad de la República
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

Introducción

Este documento constituye la tesis final, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Está centrado en la exposición de la investigación doctoral que indaga sobre cómo el ascenso del “consenso punitivo interpartidario” a partir del segundo gobierno progresista en Uruguay (Paternain, 2013; Morás, 2019; Pérez de Sierra, 2019) ha permeado las políticas asistenciales dirigidas a la extrema pobreza en Uruguay. Este consenso logró naturalizar una racionalidad penal en la gestión de la pobreza urbana, el liderazgo del Ministerio del Interior (MI) en programas cuya legitimidad empieza a fundarse cada vez más en la prevención del delito y la creación de nuevos dispositivos de control social de individuos y poblaciones en nuevas condiciones políticas, sociales y culturales, que reclama todo un territorio de análisis e intervención para nuestra profesión (Mitjavila, 1998). A modo de desplazamiento afectivo y conceptual, por último, presentamos¹ una reflexión sobre una experiencia de resistencia a esta ola punitiva desde una acción colectiva del campo popular. Lo hacemos en el entendido de que ninguna gubernamentalidad es monolítica ni inmóvil y asumiendo que es en el encuentro con las resistencias que se abren nuevos caminos de exploración de otras condiciones colectivas de posibilidad.

Las políticas focalizadas en la extrema pobreza han marcado la agenda de las últimas décadas a nivel nacional y regional en torno a las innovaciones posibles con relación a las ausencias de cobertura de los sistemas de protección social clásicos y los nuevos riesgos emergentes de la reestructuración productiva en curso. La ampliación de políticas de transferencia de renta condicionada y las llamadas políticas de cercanía o proximidad han sido las principales innovaciones a partir de comienzos de este siglo en la región y en Uruguay durante el ciclo de gobierno progresista (2005-2019). Ellas son extremadamente marginales en términos del peso en el sistema de protección social universal, pero son importantes tanto en términos de cobertura como simbólicamente, pues marcan la consolidación de la “dualización” en el acceso al sistema de protección social en nuestro país (Midaglia, 2012, 2013; Pérez de Sierra y Vecinday, 2018). Según diversos autores (Antía *et al.*, 2013; Baráibar, 2015, 2020; Pérez

¹ Usaré a lo largo de la tesis la primera persona del plural o el impersonal porque, a pesar de que ha sido un proceso de escritura personal, entiendo que el conocimiento siempre es colectivo y plural, y posee múltiples interlocutores.

de Sierra, 2016), estas opciones de políticas debilitaron la perspectiva sistémica de los esquemas de protección social, los que pasaron a reformularse en clave sectorial-territorial de políticas públicas (salud, trabajo, educación) o con base en programas aislados, anexados de forma ocasional a la oferta pública existente (Antía *et al.*, 2013).²

Por otra parte, existe en Uruguay, como se desarrollará en el capítulo I, una singular versión del llamado “giro punitivo” experimentado en la mayor parte de las sociedades occidentales. Esta versión peculiar se nutre del conservadurismo moralizante de fines del siglo XIX junto a un ensamblaje *sui generis* con cierta penalidad neoliberal que es posible rastrear al analizar los antecedentes de los noventa. En términos generales, según O’Malley, la nueva derecha está integrada por dos tendencias de pensamiento distintas y que de algún modo compiten entre sí: una neoconservadora social autoritaria y una liberal de libre mercado (2006, pp.155). El neoconservadurismo coloca el énfasis en la ley, el orden, la disciplina, la ética del trabajo, la lealtad a la familia y la nación, la moral y los controles sociales. El neoliberalismo, por su parte, imagina que todas las instituciones pueden operar de manera óptima con la eficiencia y racionalidad del mercado, que se erige como el mejor distribuidor de bienes y servicios sobre la base de la libertad de elección personal. Ambos comparten su hostilidad hacia los regímenes del Estado de bienestar intervencionista y desmercantilizador. De hecho, puede hablarse de una amalgama de distintas versiones neoliberales, neoconservadoras e, incluso, con rasgos de racionalidades más vinculadas a la socialdemocracia (O’Malley, 2013; Pérez de Sierra, 2018). Así, aun bajo gobiernos progresistas o posneoliberales, los sucesivos gobiernos de izquierda han reafirmado el incremento de la punitividad en América Latina (Sozzo, 2016) y, en particular en Uruguay, tanto a nivel de los discursos como de las prácticas (Vernazza, 2015). Uruguay posee así su propio momento punitivo.

Según Fassin (2018), vivimos un “momento punitivo” a escala planetaria, lo que constituye un auténtico rasgo de época. Ese momento atrapa desde hace un buen tiempo las dinámicas sociales y políticas en Uruguay a través de la triangulación de la vigilancia, el castigo y el

² A lo largo de los dos primeros períodos del ciclo progresista (2005-2009 y 2010-2014) se fue abandonando la pretensión de satisfacer las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios institucionales, consolidando “un sistema dual de bienestar”: por una parte, la provisión social contributiva que recae sobre los trabajadores formales y, por otra, un componente público-asistencial que abarca la población restante (Antía *et al.*, 2013, p.171). Amplias mejoras se produjeron en el sector formal a partir de diversos indicadores, sin embargo, la evolución de pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) no registró avances radicales en el período (Calvo *et al.*, 2013).

encierro (Paternain, 2021). Según Paternain, es posible distinguir distintos momentos. A principios de los dos mil, la profundización de la crisis socioeconómica produjo un quiebre social de gran magnitud que tuvo efectos multiplicadores sobre las tasas de ciertos delitos. Durante esos años hubo una relación más o menos positiva entre el deterioro social y la expansión de la victimización. En un segundo momento, que se corresponde con el llamado “ciclo progresista” (2005-2020), la recuperación económica y social no implicó un retroceso del delito (en algunos casos, como en el homicidio, hubo un notorio aumento), lo que derivó en una fuerte confrontación sociopolítica y en la consagración de una política criminal de claro sesgo represivo. Esa tensión que se vivió durante todo ese período fue un poderoso aliciente para la consolidación del “momento punitivo” en el país. En tercer lugar, el inicio de un gobierno conservador (2020) deja sobre el escenario la profundidad de la pandemia y los signos elocuentes del deterioro social. A partir de esta última etapa, el momento punitivo se perfecciona y se despliega sobre bases más sólidas (Paternain, 2021).

En esta investigación doctoral nos preguntamos cómo algunos rumbos tomados a partir del segundo gobierno del ciclo progresista consolidaron condiciones de posibilidad para la emergencia de un punitivismo “desde arriba” cada vez más consensuado y conservador (lo que parece expresarse también en los últimos resultados electorales).³ Pretendimos investigar los modos, el cómo, así como algunos efectos que trajo el proceso de consolidación de una “gubernamentalidad a través del delito” y el ascenso punitivo “desde arriba” en el campo socioasistencial, es decir, en el campo de las políticas sociales, que son el escenario de nuestro trabajo profesional con los sectores más afectados por los procesos de criminalización de la pobreza.⁴

Así, investigar qué de nuevo trajeron en torno a la protección social de los “más vulnerables” los llamados gobiernos progresistas, cuánto se distancian o no de formatos neconservadores

³ El “giro a la derecha” en América Latina no puede explicarse totalmente por procesos autóctonos internos de cada país, ya que existen variables estructurales como la alta dependencia de nuestros capitalismos. Los términos de intercambio desiguales nos hacen dependientes de lo que sucede fuera de fronteras y condicionan la posibilidad de instituciones y márgenes de agencia de los actores (Traversa, 2017).

⁴ Los egresados de la Licenciatura en Trabajo Social se insertan predominantemente en organizaciones no gubernamentales que gestionan la ejecución mayoritaria de las políticas sociales focalizadas en la extrema pobreza. Las condiciones ofrecidas por el campo ocupacional son de bajos salarios percibidos, necesidad de multiempleo y cierto deterioro de las condiciones de contratación en detrimento de los egresados más recientes (justamente, en estas políticas focalizadas en la pobreza extrema) (Claramunt Abbate, 2018).

y neoliberales, y cuánto han innovado en la llamada lucha contra la pobreza se torna imprescindible.

A partir de las reformas de los años noventa, subsidiarias del nuevo modelo de Estado requerido por la crisis general del capitalismo, las políticas sociales llamadas “de combate a la pobreza” y las políticas punitivas han ido en aumento. Para diversos autores, estas políticas son parte de una estrategia estatal coherente y exitosa que se ha expandido a partir de diversas prescripciones internacionales y regionales minimistas y liberales promovidas, entre otros, por organismos como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Álvarez Leguizamón, 2002, 2005, 2011), con el liderazgo de Estados Unidos (Wacquant, 2004, 2006, 2010).

Para Wacquant, el proyecto neoliberal involucra un estado “centauro”: pequeño y libertario para los estratos de ingresos medios y altos; grande, paternalista e intrusivo para los sectores excluidos. La nueva gestión del “precariado”⁵ conllevaría un proceso múltiple: la retracción del *welfare*, la instalación del *workfare* y la expansión del sistema penal (*prisonfare*) (Wacquant, 2006). Se trataría de una doble regulación de los pobres: socioasistencial y penal (que implica la supervisión disciplinaria y el control punitivo del desvío moral y criminal) (Wacquant, 2010). Asimismo, para el autor, existe un vínculo íntimo, en el caso de Estados Unidos, entre la retracción del gasto destinado a políticas de bienestar social universal y el aumento del gasto orientado a políticas penales. La reducción del primero parece ser fuente del incremento del segundo (Wacquant, 2010). Sin duda este no es el caso de Uruguay, que, durante el ciclo progresista de gobierno, vio expandirse el gasto público social y el gasto en seguridad al unísono (Uruguay, Presidencia de la República, 2019). Lo que nos preguntamos es si en el marco de esta combinación de más Estado social y más Estado penal se han transformado las racionalidades presentes en los diseños más actuales del campo socioasistencial y, sobre todo, si esto es así, cómo se ha realizado esta operación en el período. ¿Estamos ante una nueva forma de gobierno que penaliza, vigila y controla más la miseria?

⁵ El término *precariado* es un neologismo formado por los sustantivos precariedad y proletariado (Castel, 1997). Incluimos en esta categoría a toda la población activa que se encuentra desempleada o es trabajadora en situación de extrema precariedad (por bajo nivel de ingresos, por informalidad, por incertidumbre sobre su futuro laboral) y también a sus familias. Una parte de esta población puede cumplir funciones de ejército industrial de reserva, mientras que otra puede considerarse población excedentaria o masa marginal (inempleables en las condiciones actuales del mercado de trabajo formal). Lo “novedoso” es el mayor peso relativo del precariado y la condición estable de desventaja, es decir, la condición permanente de precario sin la expectativa más o menos inmediata de retorno al trabajo.

¿El control punitivo se hace hoy desde programas ya no solo ligados a las instituciones represivas sino también a instituciones asistenciales? ¿Qué novedades trae la gestión conjunta de programas entre ambos campos institucionales? ¿Quedan “securitizadas” las políticas asistenciales? ¿La regulación del precariado pasa hoy por una cadena institucional que liga el sector asistencial y penal del Estado de manera cada vez más compleja e imbricada? ¿Estamos ante un viraje punitivo en el contenido actual del componente asistencial? ¿Cómo actúan en el campo asistencial estas lógicas securitarias?, ¿de qué modo lo hacen? y ¿qué efectos contribuyen a crear?

Para Wacquant, el neoliberalismo incluye un aparato penal expansivo y proactivo: el incremento de la punitividad es una respuesta de la clase dominante en la búsqueda de controlar y gestionar la creciente inseguridad social generada por el deterioro del mercado de trabajo, la exclusión social y la formación de guetos (Wacquant, 2006). Para otros autores, junto a la desarticulación del complejo *penal-welfare* (Garland, 2005), también se ha producido un giro punitivo (Hallsworth, citado en Ayoa, 2013).

En sintonía con lo que algunos autores han denominado neoliberalismo penal (con énfasis en la gestión actuarial) y neoconservadurismo penal (con énfasis en el populismo penal y el disciplinamiento moral), Uruguay también ha iniciado un retorno a la justicia retributiva y expresiva; un rol creciente de la apelación a las emociones en la conformación de las políticas criminales; la reemergencia de la “víctima” y la “protección de los ciudadanos”; la expansión de la prisión; una pérdida de la relevancia del conocimiento experto en la definición de las políticas; la politización y el populismo en los debates sobre el control del crimen; y una opinión pública cada vez más intolerante y punitiva (Vernazza, 2015).

Se trata de un giro punitivo con amplio consenso interpartidario, que ha puesto fin a una supuesta “era de indulgencia” y ha orientado a diversos gobiernos “a hacer frente, de forma enérgica y decidida, no solo al delito sino a todo un conjunto de conductas incívicas o antisociales que bordean los límites del Derecho Penal”, haciendo de la pura y dura represión la norma (Del Rosal Blasco, 2009, pp. 11).⁶

⁶ Para profundizar en el concepto de populismo penal y la construcción de su necesario “enemigo”, entre otros autores, ver: Del Rosal Blasco (2009) y Sozzo, citado en Gómez y Proaño (2012).

El momento punitivo en nuestro país no es una creación del ciclo progresista. Es posible verificar una larga tradición en el énfasis punitivo carcelario: la cárcel prolongada y masiva, junto a las torturas, caracterizó las estrategias represivas de la última dictadura uruguaya (Sapriza *et al.*, 2016).⁷

Tampoco su versión hegemónica actual es únicamente nativa, ya que incorpora líneas de larga duración, con intensa participación de actores nacionales y supranacionales. Por todo ello, la forma particular que ha tomado el reciente giro punitivo en nuestro país solo puede ser comprendida analizando el campo que se ha configurado desde los años noventa en torno al gobierno del precariado (Castel, 1997; Wacquant, 2004). Por tanto, profundizaremos también en una mirada de larga duración que incluye al ciclo de gobierno progresista a la vez que intenta ver inflexiones y torsiones.⁸ Lo haremos a partir del análisis en perspectiva de las intervenciones estatales implementadas en la arena socioasistencial a partir de 2010 en Uruguay; sus formas de articulación con el campo penal, con las políticas sociales clásicas y la protección del trabajo; la construcción de sus poblaciones y territorios objetivo; los dispositivos de monitoreo y seguimiento de las poblaciones; las racionalidades predominantes y el papel jugado por los organismos internacionales de crédito.

Pero esta tesis es también la culminación de un proceso por definición interminable: el proceso de pensar en movimiento junto con la realidad y mientras nos adaptamos creativamente a ella, aportando lo que creemos que ayuda al proceso de transformación

⁷ Llama la atención el alto número de personas privadas de libertad actual y el de la Dictadura Cívico-Militar que parece demostrar la continuidad de la predilección de la prisión en Uruguay como mecanismo principal de castigo. La investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985) publicada por la Universidad de la República, documentó 116 muertes, 172 desapariciones y 5.925 presos y presas políticas, entre ellos 69 niños y niñas que o nacieron en prisión o fueron secuestrados junto con sus padres y permanecieron presos, ellos también, durante meses o años. La propia investigación de la Udelar reconoce el carácter incompleto aún de la misma, la necesidad de acceder a más documentación e información. Por su parte, organizaciones clandestinas de resistencia a la dictadura, políticas y sociales, denunciaron en los años 80 que entre 10.000 y 11.000 uruguayas y uruguayos, durante diferentes períodos de tiempo, con diferentes modalidades de detención y en diferentes lugares (establecimientos de las Fuerzas Armadas, dependencias policiales, centros clandestinos de detención), fueron prisioneros políticos. Estas cifras, las documentadas y las denunciadas, le dan sustento a la definición que la investigación de la Udelar realiza: la detención masiva de personas y su encierro carcelario prolongado fue el mecanismo represivo principal aplicado por la dictadura uruguaya (Rico, 2008, pp.9).

⁸ Como analizaremos en el capítulo I, las primeras iniciativas conjuntas (institucionalmente hablando) entre el MI y organismos públicos vinculados a la arena socioasistencial surgen a mediados de los noventa en Uruguay con financiamiento del BID (Programa de Seguridad Ciudadana) y en relación con la infancia y juventud.

social desde nuestra disciplina. En las siguientes páginas, por tanto, tomaré la primera persona del singular para dar cuenta de mi acercamiento intelectual-afectivo al tema.

Pocas cosas han marcado tanto mi trabajo profesional como la admiración por las fuerzas que denotan las personas organizadas en contextos hostiles, la capacidad de insistir en la vitalidad allí donde solo parece haber deterioro despojado de palabras.

Recuerdo el Marconi⁹ en los años noventa y mis viajes de adolescente a colaborar en la construcción de viviendas del Padre Cacho,¹⁰ el apoyo mutuo en la construcción cooperativa de las casas. Volví a trabajar allí años después, ya recibida, y pude caminar por sus calles, marchar en 2010 bajo la consigna “Todos somos Marconi - Caminata por la paz”, cuando una Policía cada vez más militarizada ocupó durante días sus calles luego de que el barrio se “incendiara” en un evento de “desobediencia civil” a partir del asesinato de un joven del barrio por parte de un agente en un operativo policial. Recuerdo el miedo a la violencia desatada al caminar y pasar cerca de las amenazantes patas de los caballos, las anécdotas de las gurisas¹¹ acosadas por quienes iban montados encima, la preocupación de las maestras por que los gurises no dormían bien en la noche y los tiros se escuchaban cerca, y la certeza compartida por quienes trabajábamos ahí de que Policía y narcotráfico usan las mismas armas, metafóricas y reales.

Sin embargo, la marcha fue imponente; hubo poesía, disfraces, y tambores. Referencias de una memoria colectiva que traían al Padre Cacho y al Chueco Maciel¹² de nuevo al barrio,

⁹ Es un barrio del departamento de Montevideo, situado al norte de la ciudad y considerado barrio rojo. Forma parte de la zona de la Cuenca Casavalle.

¹⁰ Rubén Isidro Alonso, conocido como Padre Cacho (Montevideo, 1929-1992), fue un sacerdote católico que en 1978 decidió ir a vivir a un “cantegril” (término autóctono e irónico utilizado para nombrar asentamientos precarios, en referencia al Cantegril Country Club, un club campestre de Punta del Este al que concurren las élites más adineradas de la región). Desarrolló una obra empeñada en obtener vida y vivienda dignas, así como trabajo estable para los clasificadores de desechos que allí viven. Es recordado como “el cura de los cantegriles”. Por más información, ver Organización San Vicente Obra “Padre Cacho” (s. f.).

¹¹ Forma coloquial para referirse a quiénes están en la edad de la niñez o de la adolescencia.

¹² “Chueco Julio Nelson Maciel, oriundo del Barrio Plácido Ellauri (Marconi) fue un joven cuya familia llegó de Tacuarembó corrida por el latifundio, tuvo una niñez llena de carencias, y su salida para sobrevivir fueron delitos menores. Pasó por varios albergues del entonces Consejo del Niño. Fue internado en el siniestro Álvarez Cortés donde no aprende a leer y escribir. Se fuga del albergue y enfrenta a tiros al comisario Antonio Bar Lavieja, la prensa lo empuja a la fama: ‘El Enemigo público nº 1’, ‘El Monstruo’. El día 20 la temperatura es bajo cero. Acompañado de dos menores, el Chueco, que venía de cometer una rapiña, se topa con una patrulla de las Fuerzas Conjuntas. Sus socios logran huir y Maciel protege su retirada abriendo fuego. Rápidamente es abatido por disparos de armas larga. Los enormes titulares de los diarios son elocuentes: ‘Ley de plomo para el chueco’, ‘Murió en su ley’, ‘A Los veinte años, un balazo en la cabeza terminó con su lamentable vida’”

una fuerza por proteger la vida y una autonomía salvaje que de a ratos se abría paso, una fuerza que aún emociona.

Recuerdo la valiosa biblioteca que habían armado algunos clasificadores con libros recogidos en los residuos urbanos y el orgullo con la que la mostraban y decían “¿Viste todo lo se encuentra en la basura?”. También recuerdo sus talleres en las escuelas de la zona, orgullosos del rol ambiental que cumplían y la indignación que expresaban por la desvalorización social permanente. Recuerdo la emoción de los gurises de la escuela al poder poner del lado del pizarrón a su vecino-padre clasificador, orgulloso de un oficio ambientalmente necesario, cuando aún casi no se hablaba del colapso ambiental. Tuve el privilegio de ser testigo de basurales hechos plazas por niñas y niños de la Escuela n.º 350 junto a maestras y familias. Recuerdo la frase que una maestra comunitaria¹³ me dijo: “Yo logro que vuelvan los gurises a la escuela, pero tengo la misma escuela expulsiva para ofrecerles”. Recuerdo los globos y regalos que en el Centro Estrellita de Mar se repartían en enero, con los reyes disfrazados de clasificadores con caballo en lugar de camellos y a Elsa Tasara vestida de payasa.¹⁴ Unas sensaciones, imágenes, sentires a los que las palabras y conceptos no lograban encerrar: un flujo vital que insiste y resiste en proteger y cuidar la vida a pesar de todo. La potencia vital donde solo parecía existir despojo.

¿Se trataba de una visión *naif*, de un voluntarismo adolescente, como nos decían algunos profesores muy convencidos? ¿Es que lo existente era/es solo un capitalismo en etapa de barbarie despiadada e incontrolable y nada más? Creo que muchas y muchos teníamos una intuición profunda que decía que no, pero aún no podíamos ponerle palabras. La idea de que todo lo que existe es destrucción no parecía ser lo que sentíamos y, cuando intentábamos únicamente inventariar el deterioro, el efecto personal y colectivo era triste y despolitizador.¹⁵ Y no es que no viéramos el dolor, el despojo, la usura, la potencia

(Andrés, 2019, po. 19 y ss.). El Chueco es también una leyenda a partir de una canción de Daniel Viglietti, disponible en <https://youtu.be/dQuPqdU0WXI>.

¹³ El Programa de Maestros Comunitarios fue creado en 2005. Por más información, ver DGEIP (s. f.).

¹⁴ Referente barrial del Centro Estrellita de Mar, en el barrio Marconi (La Red 21, 2008).

¹⁵ En esta línea, Santiago Petit (2009) sostiene que en la medida en que tras la derrota del movimiento obrero y la reestructuración neoliberal ya no hay un afuera de la realidad que comanda el capital, los procesos de verdad no quedan del lado de la descripción de lo que hay (describir lo que hay es redundante frente al capital), sino del lado de los gestos que producen desplazamientos y agrietan la realidad. El sujeto de una política del malestar es aquel al que podríamos llamar sintomático, los que no caben en este mundo.

destructora del punitivismo desbocado de una Policía corrupta en alianza con el narcotráfico y la desidia violenta de unos mandatos institucionales que encarnábamos.

El sentido colectivo, el apoyo mutuo y la interdependencia radical del mundo insistían, afirmando con hechos que no es posible no resistirse productivamente mientras exista vida. Los clasificadores y sus resistencias, los vecinos y vecinas organizados, festejando, peleando, conservando, compartiendo la alegría de politizar el cuidado de la vida.

Estudí y traté de escribir críticas útiles a las racionalidades de gobierno que cotidianamente veíamos y, sin embargo, algo escapaba de toda respuesta cerrada, de cualquier mirada unificadora de la realidad. Algo en la vida, en mi propia vida, se negaba a ser encerrado en el interminable circuito de la mera reproducción.

Esta tesis desea ser, entonces, además de una crítica de procesos existentes, una afirmación vitalista. Una tesis que permita, al unísono de algunas durezas cristalizadas del punitivismo creciente, seguir viendo, para afirmarlas, las líneas de fuga que existen siempre, en cualquier actividad humana, mientras haya vida.

Y es que el capitalismo necesita de unos procesos de subjetivación que contradictoriamente requieren vida y deseo (sin ellos no hay consumo ni producción ni instituciones). La vida y el deseo son el magma creativo desde la interdependencia radical y por eso son el límite absoluto del capitalismo (Fujita Hirose, 2021).

Por eso, coloco un último capítulo en este documento, que ensaya un desplazamiento en los modos punitivos de entender el mundo actual y sus expresiones de la desigualdad. Es un capítulo cuya escritura es de otra tonalidad, pues, aunque intenta dialogar con los anteriores, lo hace desde otro lugar. Ese capítulo se propone pensar, a través de la experiencia con el colectivo Ni Todo Está Perdido,¹⁶ las resistencias que desbordan todo intento de gobierno y el creativo pasaje de objetos de gobierno a sujetos políticos irrepresentables de creación.

Existen muchos ejemplos de resistencia dentro y fuera de los marcos sindicales y estudiantiles clásicos: el movimiento feminista y sus pluralidades,¹⁷ los movimientos contra

¹⁶ NITEP es un colectivo constituido en su mayoría por personas que se encuentran en situación de refugio nocturno y gente viviendo en calle, surgido en el año 2018 en la Facultad de Ciencias Sociales (NITEP, s. f.).

¹⁷ Entre ellos, dos espacios de coordinación activos son: La Coordinadora de Feminismos (que emerge en 2014) y la Intersocial Feminista (fundada en 2017). Ambas nuclean a numerosos colectivos feministas del Uruguay.

la impunidad de los crímenes de la dictadura cívico-militar, como Gol contra la Impunidad,¹⁸ Familias Organizadas de la Educación Pública (FOEP),¹⁹ Ollas Populares,²⁰ Mercado Popular de Subsistencias (MPS),²¹ Red de Agroecología,²² etc. Antes que movimientos sociales, pueden ser entendidos como movimientos de la sociedad, transformaciones de la sensibilidad, experimentaciones de impugnación de unas formas de vida, a la vez que creación de otras, aquí y ahora; intentos de devenir y permanecer ingobernables.

“Declaramos nuestra existencia legítima en un mundo”, “deseamos un mundo que abrace y no expulse”, “no somos cosas, somos seres humanos”, “queremos vivir con dignidad”, “a cualquiera le puede pasar”, se lee en las declaraciones de NITEP. Son palabras que revelan una lúcida lectura de lo existente y de sus posibilidades de transformación. Este tipo de torsiones²³ tiene la capacidad de poner en jaque al sistema de protección social en su conjunto y, particularmente, a la política asistencial, la que, históricamente, ha venido construyéndose en el país desde un paradigma hegemónico de la carencia, la tutela correctiva y la punición sobre una población que se construye con exterioridad a los sujetos concretos, en tanto los considera incapaces y dependientes. NITEP, con sus acciones y declaraciones, demuestra lo contingente de la construcción de algo llamado “población de calle” y, por ende, de cualquier intento de clasificación en identidades cerradas.

Se trata de la capacidad de crear un nuevo juego de discursos (impropios para el estatus que detentan) que habilita nuevas preguntas, nuevas respuestas creadoras de nuevas posibilidades de existencia hechas desde y con el cuerpo (Fernández-Savater, 2020, p. 17).

¹⁸ Campaña para que se retire del padrón de socios del Club Atlético Peñarol a los represores condenados por crímenes de lesa humanidad. A esta campaña se han sumado diversas hinchadas de fútbol y básquetbol.

¹⁹ Colectivo abierto integrado por familias, ciudadanas y ciudadanos interesados en fortalecer la escuela pública (FOEP, s. f.).

²⁰ En 2020 se organizaron más de 700 ollas y merenderos a lo largo del territorio, las que sirvieron en los primeros cuatro meses ocho millones de platos de comida, constituyendo en ese momento la principal respuesta pública no estatal a la problemática (Rieiro *et al.*, 2021). Las ollas y merenderos continúan al día de hoy respondiendo a las dificultades alimentarias del precariado.

²¹ Proyecto que busca enfrentar el abuso de los supermercados a través de la organización y la lucha a partir del consumo asociativo y las empresas recuperadas o cooperativas (MPS, s. f.).

²² La Red de Agroecología del Uruguay articula a agricultores ecológicos, consumidores, procesadores y distribuidores de alimentos y diversas organizaciones sociales, instituciones y personas que comparten una visión positiva e integral sobre los impactos sociales, económicos y ambientales de la agroecología y acuerdan contribuir a su desarrollo (Red de Agroecología, s. f.).

²³ Torsión como reconfiguración de ciertos elementos y no como cancelación y primacía de una lógica opuesta (Ayos, 2013, p. 48).

Son colectivos conformados por “cualquiera”, que abren y sostienen preguntas sobre cómo queremos vivir juntas, juntos.

Mantengo la convicción de que la deshumanización no es una estructura social que se nos impone de afuera hacia adentro, sino una subjetivación exitosa en la impotencia y la tristeza que hemos hecho propia. Mantengo la certeza de que nadie sabe lo que puede un cuerpo²⁴ (singular, colectivo) hasta que va más allá de las fronteras ilusorias que tenemos en nuestros esquemas para pensar y vivir el mundo y expandimos la capacidad de afectar y ser afectados por la trama móvil de interdependencia que somos, que nunca dejamos de ser.

²⁴ “Y el hecho es que nadie, hasta ahora, ha determinado lo que puede el cuerpo” (Spinoza, 1984, parte III, proposición II, escolio). Preguntarse de qué experiencia se es capaz, qué soportamos y qué hacemos vuelve necesario construir esa capacidad de experimentación sin tener un saber previo, pues nadie sabe de qué es capaz. La ética es una teoría de los cuerpos y la forma en que esos cuerpos se componen en un plano común (Deleuze, 2003).

Estrategia metodológica

Las preguntas centrales que buscan ser respondidas en esta investigación sobre el período 2010-2019 guardan relación con los objetivos definidos y son las siguientes: ¿De qué modo es penetrado el intento de gobierno de la población excedentaria o precariado, desde la arena socio asistencial, por las racionalidades políticas hegemónicas en el campo penal? Esta imbricación de campos no es nueva, pero ¿ha sufrido metamorfosis? En caso afirmativo, ¿cómo se expresan estas? ¿Existen expresiones de resistencia a la securitización de la asistencia y sus formas de pensar lo político?

Otras preguntas emergieron en el proceso de intentar responderlas:

¿Cuáles fueron las políticas dirigidas a la extrema precariedad implementadas entre el MI y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el segundo período de gobierno del progresismo? ¿Qué características tuvieron en sus diseños y fundamentaciones? ¿Qué definiciones del problema y los sujetos plantearon? ¿Qué estrategias diseñaron para su tratamiento? ¿Es posible notar la penetración de racionalidades hegemónicas en el campo penal en estos programas? ¿Qué metamorfosis y singularidades posee esta imbricación? ¿Las innovaciones institucionales, de estrategias, de creación de programas y marcos normativos a partir del 2010 estarían expresando una inédita imbricación de ambos campos en nuestro país?

¿Cómo operan la territorialización, la focalización y los sistemas de información y vigilancia poblacional en estos programas? ¿El énfasis en la hiperfocalización territorial que requiere y promueve sistemas más sofisticados de vigilancia poblacional en estos programas del campo socioasistencial expresa prácticas más punitivas?

¿A qué problemas manifiestan responder el diseño y la ejecución conjunta entre el MIDES y el MI? ¿Qué argumentos se plantean para este vínculo conjunto? ¿Este vínculo posee liderazgos y tensiones? ¿Qué racionalidades están presentes en los diseños de los programas conjuntos entre el MI y el MIDES creados entre 2010 y 2019?

¿Existían antecedentes en Uruguay de implementación conjunta entre ambas arenas? ¿Qué continuidades y diferencias existen en estos programas? ¿Se trató de vínculos estables de coordinación interministerial?

¿Cómo y para qué las personas en situación de calle se organizan? ¿Qué sentidos y orientaciones de las políticas a ellas destinadas impugnan? ¿Es posible dar cuenta en el proceso de organización de las personas en situación de calle en Uruguay de algunos desbordamientos resistentes al intento de gobierno punitivo y a su focalización, territorialización punitiva y vigilancia poblacional?

Para poder contestar estas preguntas, nos fijamos los siguientes objetivos.

Objetivo general:

- Conocer cómo las racionalidades en juego en el consenso punitivo penetraron en la arena socioasistencial entre 2010 y 2019 en Uruguay, a la vez que explorar a partir de una experiencia específica (la de NITEP) las resistencias colectivas que desbordan el intento de gobierno punitivo.

Objetivos específicos:

1. Describir y analizar las políticas sociales de “combate a la pobreza” implementadas en conjunto entre el MIDES y el MI entre 2010 y 2019 en Uruguay, poniendo especial énfasis en el análisis de sus diseños, sus fundamentaciones y sus vínculos con las lógicas punitivas y la arena penal en general (los vínculos en las racionalidades que subyacen, así como en las relaciones político-programáticas y orgánico-institucionales).
2. Analizar cómo operan la territorialización, la focalización y los sistemas de información y vigilancia poblacional y su papel en la reconfiguración del campo socioasistencial.
3. Ahondar en el vínculo orgánico institucional entre el MIDES y el MI en la implementación de dispositivos socioasistenciales.
4. Analizar los vínculos organizacionales existentes y los programas de ejecución conjunta entre ambas esferas ministeriales.
5. Explorar a partir de la experiencia de NITEP las resistencias colectivas que desbordan y resisten el intento de gobierno punitivo, la criminalización de la pobreza y los nuevos tratamientos dirigidos a las personas en situación de calle en Montevideo.

6. Producir conocimiento en un campo muy poco explorado en el ámbito nacional sobre la intersección e imbricación entre las arenas penal y social del Estado uruguayo.

Nos interesa hacer foco en las racionalidades que se expresan en estos nuevos diseños y en sus efectos en torno a lo que son considerados problemas que requieren intervención. Entendemos por racionalidad política una cierta codificación *post factum* de un cúmulo de medidas administrativas, económicas, sociales, educativas, entre otras (Paulizzi, 2019, p. 234). La racionalidad política permite discernir el campo discursivo dentro del cual el ejercicio del poder es conceptualizado, enmarcando una forma de pensar y ejercer el poder (p. 234). Nos interesa analizar en esta investigación, la(s) racionalidad(es) política(s) que, presentes en el arte de gobierno a través del delito, permearon la arena socioasistencial.

Al analizar los programas conjuntos entre el MIDES y el MI del período 2010-2019 en el campo socioasistencial, intentaremos responder de qué tipo fueron sus fundamentos y principios rectores y la cercanía o distancia de cada uno de ellos con respecto a la llamada focopolítica, la territorialización, la vigilancia informática de las poblaciones y la hegemonía conservadora punitiva. Asimismo, analizaremos la población objetivo de dichos dispositivos, como esta es nombrada, construida, acotada y definida o no como sujetos titulares de derechos. Nos interesa hacer énfasis en las complejas hibridaciones entre diversas racionalidades, los cambios reactivos y los giros discursivos, en definitiva, en las luchas y compromisos que hacen singular al proceso en Uruguay.²⁵

Toda investigación implica un recorte del campo temático a profundizar. Nuestro problema de investigación tiene tres importantes ausencias: a) el punitivismo “desde abajo”²⁶ y el rol

²⁵ El neoliberalismo no es una construcción sólida, coherente y racional de preferencias políticas o un programa político internacionalizado. Más bien podríamos hablar de “neoliberalismos”. Los neoliberalismos, en tanto híbridos complejos, están en permanente (re)construcción y reinención institucional (O’Malley, 2013, p. 17). El neoliberalismo real es plural y móvil, por ello la hibridación es la norma: “la imagen se hace aún más enrevesada cuando se reconoce que el neoliberalismo puede interrelacionarse —y a menudo lo hace— con racionalidades vinculadas a la socialdemocracia” (O’Malley, 2013, p. 21). El neoliberalismo es también una forma de subjetivación política que opera activamente sobre el plano del deseo, la creación de modos de vida y la realización de mercancías. No un poder meramente exterior, sino la voluntad de organizar la intimidad de los afectos y gobernar las estrategias existenciales, es el devenir micropolítico del capitalismo, sus maneras de hacer vivir (Sztulwark, 2019).

²⁶ Más allá del crecimiento de prácticas estatales de legitimación del endurecimiento y expansión del castigo, existen pequeños detalles, cambios en la subjetividad de la interacción cotidiana, que marcan que el punitivismo no es solo “desde arriba”. También es una demanda social potente y, en este sentido, también es “desde abajo”. En la Encuesta Mundial de Valores de 2017 un 45% de los uruguayos declaraba que los pobres lo son por “flojos y carentes de voluntad”. Esa opción de respuesta había cosechado solo 12% en 1996 (Pardo, 2017). Algunas señales del punitivismo desde abajo también pueden verse en el crecimiento de la arquitectura

de los medios masivos de comunicación; b) lo que hacen efectivamente los operadores sociales y los sujetos de las políticas con los “mandatos” de las políticas, es decir, cómo efectivamente estos discursos operan a nivel de las prácticas de profesionales y destinatarios; y c) el amplio abanico de torsiones, desviaciones, resistencias y márgenes de invención creativa dentro del formato estipulado que desbordan los mandatos institucionales, esos espacios donde se juega la autonomía profesional, el despliegue de otros proyectos ético-políticos y las resistencias micropolíticas de los sectores populares.

Las hipótesis que subyacen en este trabajo requieren ser explicitadas. Ellas son: 1) La difusión de racionalidades políticas del campo penal en la arena socioasistencial no es nueva históricamente, pero sí lo son algunos de sus actuales contenidos y orientaciones. Estas novedades se expresan en nuevos marcos normativos, creación de institucionalidad, estrategias y programas de ejecución conjunta entre el MIDES y el MI a partir de 2010; 2) Se dispone de formas de control social cualitativamente distintas a partir del segundo gobierno progresista (2010-2014). Es en este período que se consolida el consenso punitivo interpartidario y se abandona discursivamente la pretensión rehabilitadora, ganando centralidad una visión punitiva conservadora (exigencia de castigos más severos, menor tolerancia ante algunas desviaciones, aumento de la vigilancia, el castigo y el encierro), expresada en políticas y discursos que se han desplegado con pretensión hegemónica a partir de una élite política que refuerza esas demandas a través de distintas formas de “populismo penal” (Vernazza, 2015; Paternain, 2012). Asimismo, este giro punitivo puede ser pensado como intentos de ejercer el gobierno y la regulación del precariado (Pérez de Sierra, 2017, 2019); 3) Las racionalidades hegemónicas presentes en el actual giro punitivo permearon de manera singular en el campo socioasistencial imponiendo el énfasis en la hiperfocalización territorial (que requiere y promueve sistemas más sofisticados de vigilancia poblacional) y el liderazgo del MI para la innovación de dispositivos sociales, deviniendo en su conjunto en prácticas crecientemente punitivas; 4) La experiencia de NITEP nos permite pensar algunas resistencias colectivas que desbordan y resisten el intento de gobierno punitivo, la criminalización de la pobreza y los nuevos tratamientos dirigidos a las personas en situación de extrema pobreza. Su análisis permite entender que ninguna gubernamentalidad es

defensiva, la expansión de los servicios de seguridad privada, el pedido de mano dura, las frases repetidas en ámbitos cotidianos como “los derechos humanos protegen a los delincuentes”, el apelo a la criminalización como primera respuesta a fenómenos dispares como la violencia doméstica o los conflictos interpersonales, etc.

monolítica ni inmóvil y que es en el encuentro con las resistencias que se abren nuevos caminos de exploración de otras condiciones de posibilidad colectivas.

El diseño de la investigación es de corte analítico, sobre los fundamentos y las diferentes concepciones político-filosóficas en la dimensión del diseño, que han justificado la creación de diversos dispositivos conjuntos dirigidos a la pobreza extrema entre 2010 y 2019. Para ello, la estrategia metodológica utilizada fue de corte cualitativo, basada en el análisis crítico del discurso.

Las técnicas de recolección y las fuentes del material empírico utilizadas son variadas e incluye fuentes documentales, entrevistas, pedidos de información pública y cuadernos de campo personales. El material de análisis que trabajamos en la investigación pertenece a fuentes secundarias y primarias.

Los enunciados de fuentes secundarias son de diverso tipo y se corresponden principalmente al período 2010-2019, aunque incluimos antecedentes previos (1995-1998): a) gubernamentales (plasmados en documentos de préstamos del gobierno uruguayo con el BID, diseño y material de difusión de programas, llamados públicos, licitaciones, formulación y evaluación del Plan Siete Zonas, Puerta Ley de Faltas-Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) y el Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (GISC), documentos y propuestas normativas del Poder Ejecutivo; b) parlamentarios (reflejados en los debates parlamentarios cuando fueron discutidas y votadas las leyes correspondientes y llamados a sala de miembros del Poder Ejecutivo); c) prensa, publicaciones y comunicados (entrevistas y declaraciones públicas por parte de miembros del gobierno y del colectivo NITEP).

Los enunciados de fuentes primarias pertenecen a: d) informantes calificados entrevistados (diseñadores de los programas, referentes institucionales y operadores de los programas); e) pedidos de acceso a la información pública cursados al MIDES, a la Intendencia de Montevideo y al Poder Judicial; y f) cuadernos de campo utilizados en el trabajo universitario con NITEP. Se realizaron diez entrevistas en profundidad entre 2017 y 2018 utilizando como criterios de selección la referencia y el diseño institucional directo, operadores directos de los programas e informantes expertos (de la Dirección de Evaluación y Monitoreo [DINEM] del MIDES y del derecho a la información y protección de datos personales).

Algunas puntualizaciones son necesarias para el lector: en el desarrollo y la exposición de los distintos enunciados utilizamos paréntesis rectos cuando falta texto e itálicas cuando enfatizamos algunos enunciados o contenidos, y advertimos que los subrayados o énfasis son siempre nuestros.

Asimismo, realizamos un análisis descriptivo basado en fuentes de datos secundarias sobre las poblaciones objetivo de los programas y descripciones socioeconómicas de los territorios donde se ejecutan estos programas. Utilizamos para esto como bases informacionales datos de las Encuestas Continuas de Hogares, del Censo Nacional, del Censo Nacional de Reclusos, informes anuales del Comisionado Parlamentario Penitenciario, así como datos estadísticos y administrativos de los distintos programas sociales ejecutados o coejecutados por el MI y el MIDES, información estadística del Observatorio del MI, informes elaborados por la DINEM-MIDES, sitios web de organismos internacionales financiadores, entre otros. Todos ellos fueron relevados entre 2015 y 2021.

El análisis del discurso hablado y escrito es una práctica transdisciplinaria (Van Dijk, 1997) que se interesa por el texto y el contexto, es decir, por el vínculo entre lenguaje y sociedad. Se trata de una práctica socialmente orientada y existe una gran variedad de orientaciones. En esta investigación nos centramos en el análisis social hermenéutico por encima del análisis informacional cuantitativo y del nivel estructural textual (Alonso, 1998). Nos interesa

los que los discursos hacen —y de lo que se hacen los discursos— y no lo que los textos formalizan desde su nivel genético [...] una macropragmática referida a los espacios y conflictos sociales que producen y son producidos por los discursos. (Alonso, 1998, pp. 202-204)

Se trata de los intentos de estudiar el lenguaje más allá de la oración, centrándose en el contexto social donde se produce el discurso. El análisis crítico del discurso enfatiza los modos en que la dominación social y política se reproduce a través de los textos (Fairclough, 2001[1989]). Se trata de la relación lógica del signo con la realidad extrasignificativa y pretende deducir de esta relación el sistema de lengua como codificación lingüística de una realidad extralingüística. El análisis crítico del discurso se centra en los fenómenos lingüísticos vinculados a problemáticas sociales, buscando desnaturalizar las ideologías a través del estudio de las prácticas discursivas. Los discursos, desde esta perspectiva, se ven

como un sistema que refleja y determina las formas en que los grupos sociales se expresan, piensan y actúan.

En esta investigación distinguimos discursos de enunciados. En efecto, los discursos pueden existir en forma de enunciados concretos pertenecientes a los hablantes o sujetos del discurso. Estas formas son ideológicas (denotan representaciones, identidades y relaciones), involucran, por tanto, creencias y relaciones sociales, ideas que tenemos sobre la pobreza, la asistencia, la delincuencia, la desigualdad, la distribución y el acceso a los bienes en una sociedad. Las relaciones de poder impregnan los discursos y estos últimos contribuyen a consolidarlas.

El análisis crítico del discurso estudia el lenguaje como práctica social y se centra especialmente en la relación entre lenguaje y poder. Van Dijk caracteriza este tipo de análisis cualitativo como transdisciplinario, “el análisis del discurso no concierne solamente a una disciplina única” (1990, pp. 43-44). El análisis crítico del discurso se enmarca en el conjunto de metodologías orientadas al estudio de la “producción, circulación e interpretación del sentido en contextos enunciativos determinados” (Abril, 1994, p. 431).

Nuestro análisis se centra en la discursividad política de gobierno, concibiendo lo político en sentido amplio, como todo discurso vinculado con una relación de poder y, por tanto, con conflictos y disputas por el orden posible de lo social. Las prácticas discursivas sedimentadas van definiendo históricamente posiciones y sujetos. El sujeto es, por tanto, efecto del discurso y el poder, no está dado sino que es posterior a una normatividad sedimentada en el tiempo y asentada en las prácticas, el discurso y el poder. ¿A qué orden de problemas vienen a responder estos programas creados? ¿Cómo se fundamentan unos y otros? ¿Cómo se estructuró el campo de posibilidades en torno al tratamiento actual de la pobreza en términos punitivos? ¿A qué sujetos van dirigidos y al unísono intentan construir?

Con relación al colectivo NITEP, analizamos sus discursos como expresión de resistencias en torno al intento de gobierno punitivo de la pobreza y como desplazamientos que se abren en torno a los sentidos de la vida común de la ciudad.

Analizamos los planes seleccionados y los discursos de NITEP en las dimensiones de análisis, a la vez que formulamos interpretaciones de este análisis con relación al estado del arte sobre las políticas sociales dirigidas a la extrema pobreza y sus debates contemporáneos.

Esta estrategia combinada permite trascender lo meramente descriptivo y comparar un conjunto de categorías analíticas entre los planes en algunas dimensiones conceptuales trabajadas a partir de nuestro marco teórico-conceptual.

En síntesis, el trabajo se realizó sobre diversos enunciados, incluyendo la revisión crítica de documentación de diseño de los planes y programas seleccionados, los debates parlamentarios cuando sus leyes fueron discutidas y votadas, los enunciados emitidos por distintos representantes del Ejecutivo y el Legislativo en la prensa, en editoriales y publicaciones en las páginas web oficiales, los enunciados de los actores entrevistados, así como trabajos académicos y evaluaciones sobre estos planes o planes similares de la región emitidos en el período 2010-2019.

Las dimensiones de análisis que ordenaron en primera instancia las piezas de discurso (enunciados) para su posterior análisis fueron las incluidas en la tabla 1.

Tabla 1. Dimensiones de análisis de los enunciados

Punitividad	Enunciados que refieren a los principios rectores derivados de la lógica punitiva: desconfianza, disuasión, supervisión individualizada, sanción (judicialización), gestión tecnocrática de poblaciones, monitoreo permanente de las poblaciones objetivo y amenaza más o menos explícita de castigo ante un comportamiento sugerido. Distinguimos racionalidades neoconservadoras, neoliberales y del llamado realismo de izquierda socialdemócrata. Enunciados pertenecientes a NITEP que impugnan estas lógicas desde otras claves interpretativas.
Territorialidad	Enunciados que refieren a la territorialización en el diseño y la ejecución de los programas y su fundamentación, al tratamiento local de las secuelas de la “cuestión social” ²⁷ en las respuestas socioasistenciales, individualización y comunitarización de la protección. Enunciados de NITEP que impugnan estas lógicas desde otras claves interpretativas.
Focopolítica	Enunciados que refieren a procesos de biologización de la pobreza a niveles de “mínimos biológicos”, procesos de transferencia del contrato a la tutela, semántica minimista (necesidades básicas, mínimos biológicos o de supervivencia, umbrales de ciudadanía, capital social, combate a la pobreza, concepción procesal de los derechos), fundamentaciones que defienden la necesidad de sistemas tutelares, políticas sociales focalizadas, residuales, compensatorias, territoriales, centradas en mínimos biológicos y desligadas de derechos sociales, que apelan al capital social. Enunciados de NITEP que impugnan estas lógicas desde otras claves interpretativas.
Vigilancia poblacional	Enunciados referidos a la supervisión individualizada, al monitoreo permanente de las poblaciones e individuos objetivo, a la multiplicación de bases de datos y sistemas de información y las categorías utilizadas en dichos sistemas, que deben ser llenadas por

²⁷ La “cuestión social” es una expresión arraigada en el área disciplinaria del trabajo social (Netto, 2003; Pastorini, 2004) para el análisis crítico del conjunto de problemas sociales, económicos, políticos y culturales que tienen como determinante la particular relación entre capital y trabajo en el contexto del capitalismo.

	los operadores. Enunciados de NITEP que impugnan estas lógicas desde otras claves interpretativas.
Categorización de los sujetos	Enunciados referidos a los criterios de focalización y a la población objetivo, cómo ella es nombrada, construida, acotada. Analizamos también si los beneficiarios son tomados como individuos o como parte de colectivos (familia, barrio, etc.) y qué reconocimiento de los sujetos titulares de derechos se expresan. Enunciados de NITEP que impugnan las categorizaciones desde otras claves interpretativas.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que refiere al orden del texto, a continuación de este colocamos un breve apartado de conceptos preliminares sobre las políticas sociales en perspectiva histórica, el gobierno de las clases peligrosas y el precariado como categoría.

En el primer capítulo presentamos los antecedentes teóricos acumulados sobre América Latina y Uruguay acerca de las políticas asistenciales y el ascenso del punitivismo. Luego nos concentramos en los antecedentes previos al ciclo progresista en el campo de la asistencia y la prevención social del delito, con relación a la imbricación entre lo asistencial y lo penal en nuestro país, para analizar después las políticas sociales en la era progresista y el giro punitivo en ese contexto. Por último, desarrollamos los antecedentes empíricos que indican el crecimiento de la lógica punitiva durante el período de interés. El segundo capítulo contiene la exposición y el análisis de las acciones conjuntas de la mano izquierda y la mano derecha en Uruguay durante el segundo y el tercer gobiernos progresistas: el Plan Siete Zonas, el GISC y la Puerta de Entrada de Ley de Faltas. En el tercer capítulo realizamos la descripción y el análisis sobre el colectivo NITEP y las diversas resistencias que instituyen al gobierno punitivo de la excedencia. Por último, colocamos las reflexiones finales abiertas al debate en clave de continuar profundizando en el pensamiento crítico y la acción política.

Conceptos preliminares

La política social

Según Donzelot (2007), lo que llamamos “lo social” es una construcción de las democracias modernas en el marco del capitalismo; un intento de ensamblar igualdad formal y desigualdad real; una invención necesaria para volver gobernable una sociedad en la búsqueda de lograr rechazar, en un mismo movimiento, tanto la posibilidad de revolución como la tradición autoritaria del mercado autorregulado. Así nacieron el rol social del Estado y su invaluable capacidad de reducir las pasiones políticas (Donzelot, 2007).

Desde entonces, tenemos una nueva capacidad: el arte de intervenir la sociedad sobre sí misma a través de políticas públicas. Aunque el sustrato de dichas intervenciones es siempre la “cuestión social” (aporía fundamental en el capitalismo), su manipulación nunca es unívoca. Así, su propia definición es siempre el resultado de las luchas y conflictos de diversos actores que pugnan por la orientación, la definición y la calidad de las respuestas, las que aseguran, o no, condiciones de vida y de trabajo, y satisfacción de necesidades. Lo “social”, entonces, lejos de ser un descubrimiento, es una “invención estratégica” realizada al calor de las luchas.

El papel del Estado es actuar como guardián y promotor de los lazos sociales correspondientes a la naturaleza de las sociedades modernas, lo que implica intervenir sobre la “cuestión social” al mismo tiempo que es definida y contenida.

En el ámbito de la modernidad, aceptamos que nuestra vida social sea una vida intervenida. En ese marco, el campo de las políticas sociales es un campo que produce constantemente y no solo es producido:

La cuestión social es entendida aquí en una doble —e inescindible— dimensión: como una forma particular (aunque no única) de problematizar y conceptualizar la vida social de las sociedades modernas; y como las intervenciones destinadas a “resolver” los problemas y conflictos en juego, y a definir y circunscribir, precisamente, qué es un “problema social” y un “conflicto”. En resumen: nominar y actuar. (Danani, 2016, p. 1)

Para analizar las transformaciones ocurridas en el campo de las políticas socioasistenciales, es necesario, entonces, analizar las condiciones que regulan y concretan los procesos (y modos) de permanencia y de transformación del orden social (Danani, 2016).

La forma concreta e histórica en que se define y responde a determinado problema social dice acerca de cómo una determinada sociedad define las razones de legitimidad y marca cuándo, cómo y para quién la protección es legítima. ¿Bajo qué argumentos y bajo qué circunstancias es legítima determinada política? ¿Qué sujetos se construyen como merecedores de reconocimiento y protección? Son estas, entonces, preguntas claves.

El campo burocrático es conceptualizado por Bourdieu como un espacio de luchas sociopolíticas contenido por unos límites. Este campo posee capacidad constitutiva de las estructuras simbólicas incorporadas en la organización, la aplicación y la representación públicas. Dicho campo constituye, por consiguiente, una arena de luchas de clasificación, una fuente de demarcaciones sociales, normas públicas y emociones morales (Bourdieu, 2006[1993]). El Estado es el gran generador de producción simbólica: las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de “problemas sociales”. Uno de los poderes mayores del Estado es el de producir e imponer “las categorías de pensamiento que aplicamos espontáneamente a cualquier cosa del mundo y al Estado mismo”. Así,

Si el Estado está capacitado para ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la “subjetividad” o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento [...]. En nuestras sociedades el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y a la representación de los instrumentos de construcción de la realidad social. En tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los agentes. (Bourdieu, 1993, pp. 1-3)

Así también cualquier política social puede ser analizada como indicador de la concepción de sociedad hegemónica en un determinado momento. A través de una política social, lo que puede mostrarse son “las reglas de socialización que una sociedad está construyendo” (Castaño Zapata, 2012).

La política social, según Offe, ha sido la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados. A partir del proceso de industrialización, los individuos “descubren que sus propias capacidades laborales —cuyas

condiciones de utilización no pueden controlar colectiva ni individualmente— ya no pueden servir como base para su subsistencia” (Offe, 1990[1976], p. 3), pero no entran por ello automáticamente a vender su fuerza laboral a cambio de un salario. La transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible sin políticas estatales (Offe, 1990[1976]). Según el autor, la función más decisiva de la política social es justamente la regulación del proceso de proletarización. Si este proceso puede ser continuo, masivo y relativamente suave es gracias a la política social estatal. La transformación de fuerza laboral desposeída en salario-trabajo “activo” no se produce solo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura política normativa mediante el poder estatal.

Las políticas sociales son, entonces, dispositivos multifuncionales que pueden, simultáneamente y en combinaciones cambiantes, intentar controlar motivos, ajustar estrategias laborales y regular cuantitativamente el suministro de trabajo. Se trata de dispositivos de “terapia de banda ancha” que incluyen también las medidas represivas de control social.

Offe reconstruye lo que llama el “proceso de proletarización” (1990[1976]). Este proceso da cuenta de una serie de etapas que permitieron al trabajo, en el modo de producción capitalista, constituirse en una mercancía. Este proceso no es un hecho natural y lineal que se vincula pura y exclusivamente con el ámbito de lo económico, sino que fue posible en la medida en que logró implementarse una serie de políticas estatales que acompañaron la emergencia y la posterior consolidación y expansión del capitalismo en sus diversas fases (mercantil, industrial, financiera). Dentro de este proceso, el autor distingue dos tipos de proletarización: pasiva y activa.

La proletarización “pasiva” daría cuenta del momento en el cual los trabajadores son despojados en forma violenta de sus medios de producción y de sus “medios de vida preexistentes” y se ven obligados, si es que no quieren perecer, a transformarse en trabajadores asalariados. No es hoy discutible que una proletarización “pasiva”, masiva y continua, con la consiguiente destrucción de las formas hasta entonces dominantes de trabajo y subsistencia, ha sido un aspecto socioestructural importante del proceso de industrialización. Se trata de la llamada por Marx acumulación originaria, que consistió en el apartamiento violento del productor de sus medios de producción (Marx, 2006[1867]). Es

interesante pensar que este no es un proceso culminado, sino que se reproduce constantemente a partir de nuevos medios.²⁸

Las consecuencias de esta desposesión (de los medios de trabajo y subsistencia) fueron y son el hambre y la privación física. Pero, para Offe, estos no alcanzan a explicar por qué los desposeídos se volcaron masivamente al trabajo asalariado, existiendo “rutas de escape” como la migración, el saqueo, diversas formas de vida alternativas, la mendicidad, el demorar el ingreso al mercado de trabajo o su intermitencia, los movimientos políticos y distintas estrategias de supervivencia que podrían vincularse con formas precapitalistas de producción, distribución y consumo, etc.

Para que la industrialización lograra consolidarse y expandirse era necesario que la fuerza de trabajo desposeída se transformara en fuerza de trabajo “activa”. Industrialización y “proletarización activa” son fenómenos coconstituyentes del mismo proceso. Se debía dar respuesta, entonces, al problema de la constitución y la reproducción continua de la relación trabajo-salario mediante la puesta en práctica de diversos mecanismos que permitiesen lograr “la disposición permanente y continua de los trabajadores desposeídos para constituirse en trabajadores asalariados” (Offe, 1990[1976], p. 3).

Los trabajadores debían y deben hallarse preparados para ofrecer su capacidad de trabajo como una mercancía en el mercado, considerando que los riesgos y cargas asociados son aceptables y deben albergar la motivación cultural de convertirse en asalariados. Asimismo, son necesarias precondiciones socioestructurales que hagan posibles las funciones reproductivas básicas a partir de regulaciones políticas formales (campo de servicios institucionales ligados a la socialización, la salud, la educación y el cuidado de ancianos). Y, por último, debe haber a la larga un equilibrio cuantitativo entre quienes son proletarizados pasivamente y quienes son capaces de hallar empleo como asalariados.

La proletarización activa implica, entonces, a diferencia de la pasiva, un mínimo de voluntad manifiesta de los trabajadores de participar en una relación salarial. Esto permite que “la

²⁸ Más recientemente, Harvey (2004) tematizó como acumulación por desposesión a los procesos que buscan mantener el sistema actual a partir de los cambios producidos en los países occidentales desde los años setenta hasta la actualidad y que incluyen, entre otros, la privatización de empresas y servicios públicos, que tienen su raíz en la privatización de la propiedad comunal. El neoextractivismo también da cuenta de este proceso en nuestra región. Tanto la acumulación originaria como la actual y continua acumulación por desposesión se imponen diferencialmente a hombres y mujeres (Federici, 2016).

clase trabajadora por educación, tradición y costumbre contemple las exigencias de ese modo de producción como leyes naturales auto evidentes” (Offe, 1990[1976], p. 5).

Esta “disposición” daría cuenta de aquellos procesos subjetivos que se manifiestan en imaginarios y representaciones sociales, y terminan por naturalizar la idea de que el trabajo es fundamentalmente equivalente a trabajo asalariado y que es natural que los trabajadores asalariados trabajen bajo el control de aquellas personas que adquieren en el mercado la mercancía fuerza de trabajo.

El capital, a su vez, debe considerar de alguna forma la situación de aquellos trabajadores que se ven imposibilitados de realizar en el mercado su fuerza de trabajo, pues la generalización y la determinación de formas de producción y de reproducción no vinculadas directamente a la relación salarial y al mercado de bienes y servicios podría provocar una relajación en lo que a la “compulsión de vender su fuerza de trabajo físicamente capaz en el mercado laboral” (Offe, 1990[1976], p. 7) hace referencia. Esto atentaría en última instancia contra la tendencia inherente del capitalismo de lograr la disposición permanente y continua de fuerza de trabajo asalariada en tanto y en cuanto ella es la que hace posible el proceso de valorización del capital. Para Offe, los trabajadores imposibilitados de realizar su mercancía fuerza de trabajo en el mercado serán incorporados a “áreas de captación” que les permitirán reproducirse, al tiempo que constituir un “ejército industrial de reserva de fuerza de trabajo” en condiciones de ingresar en cualquier momento al sistema económico productivo. La opción entre una vida laboral asalariada y formas de subsistencia extrañas al mercado no debe derivarse de una elección consciente y voluntaria de la fuerza de trabajo, sino que, en alguna medida, debe ser regulada positivamente mediante ciertos criterios definidos políticamente, si es que lo que se pretende es lograr la continuidad y la preeminencia del modo de acumulación capitalista.

En síntesis, la política estatal fue, según Offe, quien preparó y estabilizó la proletarización mediante tres mecanismos: a) políticas de represión y socialización; b) colectivización forzosa y el procesado de los riesgos que implicaba la industrialización y asalarización; y c) control cuantitativo del proceso de proletarización para lograr estabilizar la proletarización pasiva con la activa.

Todas las políticas sociales operan, entonces, sobre estos tres problemas estructurales: la motivación cultural hacia el trabajo, la institucionalización de sistemas de protección y

soporte de algunas áreas de la vida de forma desmercantilizada y cierto equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra asalariada (Offe, 1990[1976]).

La intervención estatal sobre estos tres problemas ante el escenario de crecimiento del desempleo estructural y las rápidas transformaciones en los mercados de trabajo ha variado sin dudas. A efectos de esta tesis nos interesa retener el papel clave de las políticas sociales en la proletarización activa, que incluye a las políticas de represión y socialización en conjunto.

Pavarini también nos ilumina en este sentido al explicar cómo pueden aumentar al unísono los dispositivos *soft* de control social y disciplinamiento y los dispositivos *hard* de prevención y persecución del delito. Se trata de la combinación de dispositivos que incluyen a las políticas de *hard control*, a la vez que la difusión de nuevas estrategias de *soft control* metamorfoseado (Pavarini, 1995; Pérez de Sierra, 2019).

Según Pavarini, este modelo podría definirse de la siguiente manera: las formas de control social formal “blandas” se extienden reduciendo no el espacio de las prácticas de control social formal “duras”, sino más bien el campo de las políticas de control social informal; por lo que las políticas sociales formales blandas no son alternativas a las definidas como duras, sino, sobre todo, a las formas de control social informal (Pavarini, 1995, p. 585).

Así, la expansión de las formas de control social formal blandas puede no ser acompañada por una restricción cuantitativa de los sujetos sometidos a las prácticas de *hard control*; es más: a menudo se verifica exactamente lo contrario (Pavarini, 1995, p. 585). Los sistemas de *soft control* terminan por regir solo “apoyándose” en relación con los de *hard* —a veces a través de la amenaza, otras en la efectiva aplicación—, de forma tal que si las formas de *soft control* se muestran inadecuadas, serán sustituidas por las de *hard control*. Entre *hard* y *soft control* existe, por lo tanto, una estrecha interacción que puede ser considerada como de tipo sinalagmático, como forma de intercambio disciplinario (Pavarini, 1995).

El gobierno de las clases peligrosas

El tratamiento de las llamadas clases peligrosas en las sociedades de Europa occidental tuvo durante gran parte del siglo XIX un registro moral y represivo. Sin embargo, hacia fines de

ese siglo, la racionalidad liberal instala un registro más médico-biológico con creciente participación social del Estado a través del higienismo.

Así, dirá Donzelot que durante el siglo XVIII en Francia se desarrollaron dos estrategias conducentes a la regulación de los comportamientos de los hijos. La primera compuesta por un conjunto de conocimientos y técnicas que debían permitir a las clases burguesas sustraer a sus hijos de la influencia negativa de los domésticos y ponerlos bajo la vigilancia de los padres. La segunda, que se puede nominar como “economía social”, incluye todas las formas de dirección de la vida de los pobres con vistas a disminuir el coste social de su reproducción, a obtener un número deseable de trabajadores con un mínimo de gasto público, lo que se ha convenido en llamar “filantropía”. Iniciativas filantrópicas que mantenían una cierta distancia con respecto a los órganos de poder político y fueron movilizadas por las amenazas impuestas a la clase dominante por las clases peligrosas, la combinación del crimen, la indigencia, la pauperización y el vicio que comenzaban a multiplicarse por las ciudades (Donzelot, 2008).

Según Morás, a fines del siglo XIX, Uruguay comienza a transformarse en el laboratorio social de distintas reformas desarrollando amplias prestaciones sociales a cargo del Estado: una importante extensión del sistema educativo, una estabilidad política prolongada, el desarrollo de las clases medias y la secularización del Estado (2000, p. 9). Así, “el traslado de las fuentes de interpretación del mundo de lo sacro a lo secular, supuso alcanzar una definición científica para problemas antes situados en el territorio de la moral” (2000, p. 206).

A lo largo del siglo XX, lo social (Donzelot, 2007) va consolidando la racionalidad social y con ella la socialización de los riesgos y la cimentación de una sociedad aseguradora lejos de la tutela individualizadora y más cerca del estatus colectivo de las protecciones y los riesgos.

Durante la construcción de los llamados Estados aseguradores, caracterizados por el pleno empleo, fue hegemónica la concepción del delito como producto de las sociedades y de una socialización deficiente en el marco de desigualdades sociales. Asimismo, la idea de perfectibilidad humana planteaba con fuerza el ideal rehabilitador con clara responsabilidad del Estado.

Sin embargo, a partir de 1970, se procesan dos transformaciones decisivas en el mundo del trabajo: el desempleo masivo y la precarización de las relaciones laborales. A diferencia del empleo estable y protegido de la sociedad salarial, el trabajo adquiere una forma precaria, mediante contratos temporarios y sin garantías de seguridad social. En este contexto, la “cuestión social” es convertida en la cuestión de la inseguridad y de la pobreza. “Asistimos a un deslizamiento del Estado social hacia un Estado de la seguridad” (Castel, 2004, p. 73), un retorno del Estado liberal del siglo XIX, que se dedicaba a garantizar el orden social a través del ejercicio de la autoridad y la caridad. A partir de 1970 presenciamos un retorno de las clases peligrosas (Castel, 2004), donde la cuestión de la inseguridad se instala en la problematización de las nuevas manifestaciones de la cuestión social, reeditando un nuevo nudo entre peligrosidad y pobreza.

Junto al desmonte de los Estados de bienestar (o, más bien, su torsión neoliberal), se desarticula el complejo penal-*welfare* que combinaba “legalismo liberal” en el proceso penal y un “compromiso correccionalista” centrado en la idea de rehabilitación del delincuente. La rehabilitación tomaba su sentido de la integración social del “delincuente” entendida como integración al mercado laboral.

Garland (2001) sostiene que estamos ante el nacimiento de una nueva cultura de control del delito. Las estrategias de control y prevención del delito, según dicho autor, no se adoptan porque resulten “prometedoras” o “eficaces” para estos fines, sino porque ofrecen una definición de los problemas e identifican unas respuestas en términos que encajan con la cultura dominante y la estructura de poder sobre la que descansa. A juicio de Garland, estas respuestas cada vez más represivas —y cada vez más extendidas— frente al delito no son producto de una situación coyuntural o excepcional, sino que responden a profundos cambios que han alterado las relaciones sociales en nuestras comunidades.

Así, Garland (2005) asegura que una pluralidad de fuerzas, que es menester estudiar en conjunto, empujan en la misma dirección del control. Aunque estas tendencias punitivas se han identificado tradicionalmente con posturas electorales y políticas conservadoras, en la actualidad parece apreciarse una mayor coincidencia, hasta el punto de que se ha llegado a sugerir un escenario de lucha por ver quién es más duro con el delito.

La respuesta pasa no solo por un mayor intervencionismo jurídico-penal y un más decidido recurso a sanciones serias, sino que, para Garland, ha aparecido asimismo un nuevo aparato

de control del delito que ha ampliado enormemente el control formal y, sobre todo, informal del delito. Este incluye organizaciones de control del delito, colaboraciones público-privadas, planes de policía de comunidad y prácticas de trabajo que incluyen a varias agencias. Estas respuestas actuales se caracterizarían por una serie de transformaciones: 1) el declive del ideal de la rehabilitación de los delincuentes; 2) el resurgimiento de las sanciones punitivas y de la justicia expresiva; 3) cambios en el tono emocional de la política criminal; 4) el retorno de la víctima; 5) el énfasis en que lo fundamental es la protección de los ciudadanos; 6) el nuevo populismo; 7) la reinención de la prisión; 8) la transformación del pensamiento criminológico; 9) el desarrollo expansivo de las infraestructuras de la prevención del delito y la protección de la comunidad; 10) la sociedad civil y la comercialización del control del delito; 11) los nuevos estilos de gerencia y prácticas de trabajo; y 12) una sensación permanente de crisis (Garland, 2005).

En esta línea, Wacquant establece que existe un nuevo gobierno de la inseguridad social que se ejerce a través de una creciente red carcelaria asistencial; red que apunta a volver “útil” al precariado, “conduciéndolos a la vía del empleo no cualificado, o a depositarlos en el centro devastado del ‘cinturón urbano negro’ o en las penitenciarías que se han convertido en los satélites distantes, aunque directos, de éstos” (Wacquant, 2010, pp. 40-41).

Si bien la combinación entre asistir y castigar no es nueva, creemos que sí lo es su nueva capacidad productiva, es decir, los efectos que busca, los que logra y los procesos que la explican en su forma actual y la hacen al menos parcialmente inédita. En este sentido, sostiene Wacquant que

la lucha contra el crimen no es sino un pretexto conveniente y una plataforma propicia para una redefinición más amplia del perímetro de las responsabilidades del Estado que opera simultáneamente en el plano económico, en el asistencial y en el penal. (2010, p. 60)

La creciente punitividad se expresaría en algunos valores que orientan el diseño de la acción pública actual: actitud pragmática en la gestión de los riesgos, punitividad populista, responsabilidad individual por encima de la colectiva, énfasis en las obligaciones de ciudadanía por encima de los derechos, alto contenido moral en las propuestas sociales y penales, priorización de la protección contra el delito por encima de otras interpretaciones de seguridad y protección. Este conjunto de valores puede ser pensado como complejo del delito: un conjunto de principios de derecho penal que encarnan tal mentalidad, determina

las políticas y prácticas en materia de delito e influye en el tono y la dirección del gobierno en general, sobre todo en lo que atañe a otras políticas para manejar a los pobres (Garland, 2005, p. 41).

Con la apertura de un complejo campo del control y la prevención del delito se delinean diversas tendencias. Aun cuando es posible verificar un cierto declive del ideal de la rehabilitación y de los argumentos correccionalistas en las intervenciones penales, es cierto que ha habido diversas fuerzas en disputa.

A pesar de ello, y siguiendo a Garland (2005), existirían dos grandes vertientes predominantes. La corriente neoliberal centrada en el ámbito de la administración, con un razonamiento estadístico, desindividualizante y con representación estadística, un fuerte análisis costo-beneficio, fuertes procesos de racionalización y sistematización, utilización de principios del *management*, la privatización, el corrimiento del ideal de la rehabilitación a la incapacitación, la centralidad en las consecuencias del delito, la relevancia política de la víctima, las estrategias de responsabilización por el control del delito, incluida la comunidad, la nueva penología. Esta corriente naturaliza el delito como desviación y, por tanto, las altas tasas de encarcelamiento y reincidencia no son leídas como fracaso, sino como control efectivamente ejercido. También llamada criminología actuarial, se trataría de una forma de gestión de la población excedentaria en la era del posfordismo, del gobierno de la excedencia (De Giorgi, 2006).

Otra corriente presente es la llamada neoconservadora, que implica una radicalización de la punitividad y los contenidos expresivos de la pena, los emotivos discursos morales en torno a la disciplina moral, la responsabilidad individual y el respeto a la autoridad, el *prison works*, la prevalencia del tono emocional y la alta politización del tema, siendo la seguridad un eje central de la competencia electoral. Esta corriente implica también el llamado giro punitivo (endurecimiento de penas, aumento exponencial de la población encarcelada, crueldad), gasto excesivo, demostración expresiva de la fuerza, castigo penal expresivo, el llamado realismo criminológico de derecha y la tolerancia cero. Ambas perspectivas, como intentaremos mostrar, más que contraponerse se imbrican.

El precariado

Inútiles para el mundo, desocupados de larga duración, superpoblación relativa, trabajadores flexibles y precarios, subproletariado, trabajadores informales, masa marginal, precariado, excluidos. Más allá de los nombres que utilicemos, importa poder entender de qué hablamos cuándo nos referimos al precariado y qué discusiones existen detrás de las distintas opciones y conceptos.

Consideramos que asalariada es la población que, despojada parcial o totalmente de la propiedad sobre sus condiciones materiales de existencia (por ende, imposibilitada de reproducir su vida con sus propios medios de producción), logra obtener regularmente sus medios de vida bajo la forma del salario (Íñigo, 2010). Es decir, son aquellos que, expropiados de condiciones materiales de existencia, deben vender fuerza de trabajo para su supervivencia y reproducción individual y familiar (Íñigo, 2003).

Sin duda, una característica del capitalismo actual es el volumen creciente de población que tampoco logra obtener regularmente sus medios de vida bajo la forma del salario. Se trata de la llamada por Marx (2006[1867]) superpoblación relativa (de manera fluctuante, latente o intermitente). Lo inédito es que esta superpoblación ya no se presenta solo de forma aguda, sino que se hace crónica (independiente de las fluctuaciones del ciclo industrial y aun con crecimiento de la producción y la productividad del trabajo).

Clásicamente, se ha considerado a la masa de población sobrante para las necesidades de fuerza de trabajo del capital en un momento determinado como superpoblación relativa y se ha planteado que esta superpoblación relativa cumplía la función de ejército industrial de reserva, siendo incorporada o licenciada, en distintas proporciones, según las vicisitudes del ciclo industrial, al ejército obrero en activo (Íñigo, 1999). Su función dentro del capitalismo sería entonces: a) la de estar disponible para los momentos de expansión de la producción y b) ejercer presión sobre los trabajadores activos aumentando el grado de competencia y presionando a la baja los salarios.

Sin embargo, esta superpoblación relativa no es un todo homogéneo y tiene, además, su especificidad en América Latina y en los países dependientes en general, donde los mercados de trabajo están fuertemente segmentados.

Ya a finales de los años sesenta Nun planteó que para las sociedades capitalistas dependientes latinoamericanas la noción de ejército industrial de reserva era insuficiente. Había que distinguir entre ejército industrial de reserva y masa marginal, pues al existir mercados de trabajo fragmentados la presión de la superpoblación no se ejercía sobre el conjunto de los activos. Así, la masa marginal sería aquella población sobrante para las necesidades del capital que no cumple funciones de ejército industrial de reserva, al menos con relación al núcleo central o hegemónico de la economía capitalista, aunque podría cumplirlas en el mercado secundario. Según Nun, la masa marginal es:

esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto —lo mismo que el de ejército industrial de reserva— se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando. De esta manera, los desocupados pueden ser, a la vez, un ejército industrial de reserva para el sector competitivo y una masa marginal para el sector monopolítico. (1971, p. 21)

Según Márquez Scotti (2015), dadas las características del desarrollo capitalista en la región, Nun propone la existencia de un contingente de población que no es absorbido por el sector hegemónico de la economía, ni siquiera en los períodos de expansión. Esto advertía acerca de la existencia de un excedente laboral de nuevo signo, ya que no se constituía en reserva laboral, y de una segmentación importante en el mercado laboral. A partir de la diferenciación marxiana entre la superpoblación relativa y el ejército industrial de reserva, Nun (1969, citado en Márquez Scotti, 2015) identifica la existencia de una superpoblación que no cumple con la función de ejército industrial de reserva. La noción de masa marginal designa a este segmento que no es absorbible: es un segmento del que los procesos dominantes de acumulación capitalista pueden prescindir. Esta masa marginal a-funcional en el plano de la producción y dis-funcional en el plano del consumo adjetiva a las relaciones establecidas entre la población excedente y el sector productivo hegemónico (Márquez Scotti, 2015).

Otros autores en esta línea señalan que muchos son “trabajadores informales urbanos”, es decir, integrados en uno de los segmentos diferenciados dentro del mercado de trabajo urbano, en una única pero heterogénea estructura productiva. Allí encontramos cuentapropistas y trabajadores precarios (la relación asalariada no es estable y la regulación de las relaciones de trabajo es casi inexistente). Este enfoque entiende que no es aplicable

para Latinoamérica la noción de ejército industrial de reserva de la misma manera que en Europa, porque una parte de la mano de obra ocupada en el sector informal no sería movilizable —por restricciones de capacitación y falta de dinamismo del sector formal— y, por tanto, los salarios pagados en el sector al que denominan moderno no serían afectados por ese excedente de mano de obra.

Otros consideran, por el contrario, que la informalidad resulta siempre funcional a la acumulación capitalista. Se trata de poner énfasis en que no existe estrictamente nadie excluido, sino más bien incluidos de manera subordinada e irregular en el mercado de trabajo y de consumo. Es un enfoque que interpreta la marginalidad como un necesario e inevitable producto de las dinámicas de acumulación, es decir, como uno de sus resultados estructurales. Por tanto, la dinámica de la marginalidad se explica siempre por referencia al funcionamiento de la lógica del capital (Salvia, 2011).

En palabras de Márquez Scotti:

Este modo de conceptualizar al excedente laboral, como masa marginal, recibió algunas críticas en su momento [...] una parte importante del excedente laboral sí era funcional al modelo de acumulación, particularmente las dos figuras prototípicas del excedente laboral de entonces: la informalidad y el campesinado de subsistencia. El trabajo informal cumplía una doble funcionalidad ya que por un mecanismo de salarización encubierta, las firmas abarataban costos de contratación de mano de obra y además el sector informal proveía de bienes y servicios requeridos por la fuerza de trabajo que el sector formal no podía proveer. Por su parte, el campesinado también cumplía una doble funcionalidad, mediante la provisión de bienes básicos de consumo y los procesos de semiproletarización que fueron la base de las agroexportaciones en la región. Pese a lo anterior, en efecto hubo algunos segmentos del excedente laboral que, como lo señaló Nun, resultaron a-funcionales. (2015, p. 41)

Así, por ejemplo, existen procesos de creciente proletarización de fracciones sociales que van siendo incorporadas a la clase obrera por la expropiación de sus condiciones materiales de existencia y a los procesos de repulsión de superpoblación relativa:

Es justamente la tendencia a generar una creciente superpoblación relativa una de las bases en que se asienta el crecimiento del lumpenproletariado y el problema de su conceptualización con relación a la clase obrera: una parte de esa superpoblación relativa solo puede encontrar sus medios de vida en actividades ilegales (caracterizadas como delictuales) en un contexto en que ramas de la actividad económica capitalista y que mueven enormes masas de dinero hoy se desarrollan fuera de la ley (la más evidente el tráfico de drogas). (Íñigo, 2003, p. 6)

Más recientes son las categorías de subproletariado y precariado. Subproletarios serían aquellos que, no poseyendo medios productivos, ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado sin encontrar quien esté dispuesto a adquirirla por un precio que asegure su reproducción en condiciones normales. Esta categoría reúne a aquellos que se encuentran en inferior condición que los asalariados, son los más pobres entre los pobres (Singer, 2010). Nos parece interesante esta definición pues engloba a desocupados, subocupados, trabajadoras de la reproducción de la vida (principalmente mujeres) y trabajadores precarios. Así también ha emergido el término *precariado*, neologismo formado a partir de los sustantivos precariedad y proletariado (Castel, 1997).

Consideramos que una parte de esta población puede cumplir diversas y cambiantes funciones: de ejército industrial de reserva (material humano disponible para ser explotado por el capital en el mercado de trabajo formal), ser mano de obra subsidiaria e informal, mientras que otra puede considerarse masa marginal (inempleables). Compartimos con Salvia (2011) que los excedentes de población —identificados y analizados por Marx (2006[1867]) en *La ley general de la acumulación capitalista*—, es decir, la “sobrepoblación relativa” producida por la dinámica actual del capitalismo tiene tres destinos posibles: 1) servir como ejército industrial de reserva para sectores que eventualmente puedan demandar fuerza de trabajo; 2) servir como fuerza de trabajo al servicio de empresas “cuasi-informales” subordinadas a los sectores dinámicos de la economía; y 3) comportarse como “masa marginal”, es decir, como fuerza de trabajo sobrante (Salvia, 2011, p. 125).

En este trabajo, optamos por utilizar el término precariado. Y con él nombrar al sector de la población activa que bien se encuentra desempleada, bien es trabajadora en situación de precariedad (tanto por su bajo nivel de ingresos, por la informalidad y/o ilegalidad, como por la incertidumbre sobre su futuro laboral y las condiciones mínimas en el que este se desarrolla) o bien oscila con intermitencia entre estas diversas situaciones. Incluimos bajo el término precariado a todos los integrantes de sus familias.

Capítulo I. Los noventa y la era progresista en relación con la asistencia y el ascenso punitivo

En este capítulo analizamos en primer lugar los antecedentes teóricos acumulados sobre América Latina y Uruguay acerca de las políticas asistenciales y el ascenso del punitivismo. Luego nos concentramos en los antecedentes previos al ciclo progresista en el campo de la asistencia y la prevención social del delito en relación a la imbricación entre lo asistencial y lo penal en nuestro país, para después analizar las políticas sociales en la era progresista y el giro punitivo de esta. Por último, desarrollamos los antecedentes empíricos que indican el crecimiento de la lógica punitiva durante el período de interés.

Son vastos los antecedentes de investigación sobre las transformaciones ocurridas en el campo socioasistencial en el ciclo progresista de gobierno (Álvarez Leguizamón, 2011; Amarante y Vigorito, 2009; Andrenacci, 2009; Baráibar, 2020; Antía *et al.*, 2013; Amarante *et al.*, 2010; Amarante, Arim *et al.*, 2010; Midaglia, 2012; Midaglia y Silveira, 2011; Midaglia y Antía, 2011; Midaglia *et al.*, 2010, entre otros).

Algunos, más recientes, se enfocan en los programas de proximidad creados en el período 2010-2015 (Baráibar, 2017, 2020; Paulo y Baráibar, 2019; Vecinday y Bentura, 2019, 2020; Custodio, 2018, 2021; Filardo y Merklen, 2019; Leopold Costábile *et al.*, 2015; Antía *et al.*, 2018; Paulo y Baráibar, 2019; Pérez de Sierra, 2016, 2019; Rieiro *et al.*, 2015; Serna, 2020; Tejera, 2012).

También existen trabajos sobre las transformaciones ocurridas en el campo penal durante los gobiernos del Encuentro Progresista (Abella y Fessler, 2017; Abella, 2019; Cabo Acosta, 2021; Díaz, 2018; Dosil, 2018; Vernazza, 2015, 2017; González y Leopold, 2018; Sapriza *et al.*, 2016; Bardazano, Corti, Duffau y Trajtenberg, 2015; Paternain, 2012b, 2013, 2021; Vigna, 2012; Viscardi y Barbero, 2010; Mallo y Viscardi, 2010).

Sin embargo, Uruguay no cuenta con antecedentes de investigación específicos sobre la intersección e imbricación entre las arenas penal y social del Estado y es justamente este vacío lo que deseamos contribuir a llenar. Nuestra referencia en la región es, sin duda, el trabajo de Ayo (2010, 2013) quién, para el caso de Argentina, ha investigado en profundidad la confluencia entre las políticas social y criminal durante el período 2000-2010. Algunos

artículos publicados con avances exploratorios sobre el actual cruce entre el Estado penal y social en Uruguay son Pérez de Sierra (2017, 2018, 2019).

I.1 El campo de la asistencia

Sostiene Baráibar (2020) que al estudiar los desarrollos sobre la política asistencial un primer aspecto visualizado es la escasa formulación conceptual, al menos en relación con otras esferas de intervención del Estado como las regulaciones en el mundo del trabajo, la seguridad social y los servicios universales (o con esta orientación como propósito). Dentro de la política social, es la asistencia la que presenta mayor grado de indefinición, con contornos difusos.

La delimitación de la asistencia social surge fundamentalmente a partir de la definición de los sujetos a los cuales se destina. Aunque las formas en que estos son nombrados tienen cierta variación, en todos los casos la asistencia es entendida como las acciones dirigidas a las poblaciones en mayores situaciones de privación social y económica, es decir, a los pobres (Baráibar, 2020, p. 14). Para Grassi, estos pobres deben ser entendidos como trabajadores y la asistencia como

aquella expresada en planes y programas cuya finalidad principal explícita es el socorro a los grupos y sectores de la población trabajadora que desenvuelven su vida en condiciones de carencia de recursos y de ingresos básicos para satisfacer sus necesidades de sobrevivencia. (2006, p. 234)

Según Andrenacci y Repetto, la política asistencial es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los pobres en su sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo o para acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (2006, p. 85).

Para Campana (2014), la asistencia social constituye una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos o poblaciones definidos como pobres en función de atributos previamente construidos e identificados.

Siguiendo la exposición de Baráibar (2020), otra forma de delimitar la política asistencial surge de definirla como una prestación no contributiva cuyos beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas e incluye transferencias de ingreso o especie, prestaciones y activos.

Sin embargo, hay quienes hablan de prestaciones, en todo caso, no directamente contributivas en el entendido de que: 1) la producción de riqueza es social; 2) el trabajo reproductivo y de cuidados no cotiza; y 3) nuestros sistemas fiscales son aún mayoritariamente indirectos y, por tanto, regresivos.

Otros dos vectores son mencionados por la autora: la pertenencia comunitaria, que supone que la asistencia se atiende con preferencia a los miembros del grupo y rechaza a los extraños, y la ineptitud para el trabajo, que implica que la asistencia recoge preferentemente a quienes son carecientes en tanto no tienen capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando. La extensión del campo de lo social asistencial depende del cambiante sentido dado a cada uno de estos criterios (Castel, 1997).

Además, la asistencia —y en general toda protección a la pobreza— ha sido siempre sospechosa de generar desincentivos al empleo (Arriba y Pérez, 2007), lo que lleva al principio de *less eligibility* (menor elegibilidad) que supone que el beneficio tiene que ser insuficiente para no competir con salarios y no desestimular al asistido a encontrar otros medios de sustento ni conferirle efectivo bienestar.²⁹ El acceso al beneficio tiene que ser costoso y el merecimiento algo incómodo y vergonzante, del cual a la persona le gustaría liberarse para preservar su autoestima (Pereira, 2000, citado en Baráibar, 2020).

²⁹ Hoy como ayer, la tarea de lograr que los pobres y los “voluntariamente ociosos” se pusieran a trabajar no era solo económica, era también moral. En este sentido, sostiene Bauman: “El aporte de la ética del trabajo a los esfuerzos por reducir el número de mendigos fue sin duda invaluable. Después de todo, la ética afirmaba la superioridad moral de cualquier tipo de vida (no importaba lo miserable que fuera), con tal de que se sustentara en el salario del propio trabajo. Armados con esta regla ética, los reformistas bien intencionados podían aplicar el principio de ‘menor derecho’ a cualquier asistencia ‘no ganada mediante el trabajo’ que la sociedad ofreciera a sus pobres, y considerar tal principio como un paso de profunda fuerza moral hacia una sociedad más humanizada. ‘Menor derecho’ significaba que las condiciones ofrecidas a la gente sostenida con el auxilio recibido, y no con su salario, debían hacerles la vida menos atractiva que la de los obreros más pobres y desgraciados. Se esperaba que, cuanto más se degradara la vida de esos desocupados, cuanto más profundamente cayeran en la indigencia, más tentadora o, al menos, menos insoportable les parecería la suerte de los trabajadores pobres, los que habían vendido su fuerza de trabajo a cambio de los más miserables salarios” (1998, p. 28). Asimismo, el castigo fue el complemento histórico para que el indigno trabajo asalariado fuera aceptado.

Desde otras perspectivas y siguiendo la tradición de Foucault, Álvarez Leguizamón denomina “focopolítica” al nuevo arte de gobierno poblacional surgido a fines del siglo XX. El objetivo prioritario de este nuevo arte ya no es controlar los cuerpos y las vidas para obtener mayor productividad, como lo buscara la biopolítica, sino territorializar y producir formas de autocontrol comunitario sobre las poblaciones pobres. La focopolítica no impide que se mantengan algunas técnicas de la biopolítica, pero implica, sin duda, un nuevo triunfo en la búsqueda de mayor frugalidad (Álvarez Leguizamón, 2002, p. 59) al ocuparse solo de la vida a niveles de “mínimos biológicos” de ciertas poblaciones consideradas de riesgo: los más pobres de entre los pobres, las poblaciones denominadas “vulnerables” por poseer algún atributo que las coloca en un lugar de mayor riesgo social y ciertas minorías, como las mujeres y niños pobres y las poblaciones nativas o aborígenes (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 2).

Merklen también analizó el pasaje de la figura del “trabajador” y el “ciudadano” a la del “pobre” y “extremadamente pobre” como sujetos de las nuevas políticas sociales, corrimiento categorial que da cuenta de la reformulación de la “cuestión social” en términos de pobreza, hacia los años ochenta y noventa, por una reorientación de las políticas sociales (2005, p. 42). A diferencia de los diseños universales, donde la política social forma parte integral de la “política de desarrollo”, estos cambios implican que la política social pasa a jugar un rol marginal y es subsidiaria de la política macroeconómica (Mkandawire, 2005). El impulso a las políticas sociales focalizadas se expande por la consideración de que la política social era demasiado costosa, a la vez que se debían cambiar los objetivos, sustituyendo los de “democratización social” por objetivos centrados en el “combate” a la pobreza.

Las políticas focalizadas priorizan la atención a determinados grupos sociales y suelen ser más descentralizadas en su diseño e instrumentación, con una lógica de funcionamiento “de proyectos” y más orientadas a subsidiar la demanda que a ofertar públicamente los servicios sociales básicos (Franco, 1996). Según Filgueira, en América Latina y con ese marco, se construyó en los noventa un “triángulo perverso” entre privatización, desregulación y focalización del gasto social, fuertemente permeado por la disciplina fiscal (1998).

Los años siguientes a la reapertura democrática (1985) significaron, aunque con recuperación de importantes espacios republicanos, un amplio deterioro respecto de los

atributos democráticos del país y de su estructura social fuertemente mesocrática. El proceso de deterioro de la calidad de vida de amplias capas sociales, la creciente informalización de la población económicamente activa, la expansión de los sectores de pobreza crítica, el deterioro de la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y otras demandas vitales eran fenómenos instalados en el Uruguay de la reapertura y de difícil reversión a corto plazo (De Sierra, 1992). A estos fenómenos se vino a sumar toda una serie de reformas neoliberales en los años noventa, tanto en el ámbito económico como en el social, que, sin embargo, Uruguay transitó con cierta moderación en relación con el resto de América Latina gracias a las resistencias del campo popular (Lema, 2019). La era neoliberal fue el contexto en el que el primer gobierno progresista en Uruguay (2005-2009) ensayó su primer programa de gobierno. Las propuestas del progresismo en la arena de las políticas públicas sociales debieron hacer frente, por tanto, a una reforma del Estado heterogéneamente iniciada (y en algunas áreas firmemente consolidada), que convivía, sin embargo, con una larga tradición estatista en el imaginario colectivo (Midaglia, 2001).

I.2 Punitivismo: un acercamiento

El ascenso punitivo en Uruguay no es un proceso original ni nativo. De hecho, según Fassin, vivimos desde hace cuatro décadas y a escala mundial una época del castigo que no es correlativa a la evolución de la criminalidad y la delincuencia (2018, p. 9). Esta tendencia, aunque con variaciones, es observable en todos los continentes y en diversos países, con el caso emblemático de Estados Unidos (Fassin, 2018, p. 11). Estados Unidos vio crecer su población carcelaria de 200.000 presos en 1970 a los 2.300.000 cuarenta años más tarde (Fassin, 2018, pp. 10-11). Más allá de las singularidades históricas y nacionales, es posible hablar, entonces, de un momento punitivo.

En nuestra región, Sozzo plantea que “en las últimas dos décadas, se ha producido un crecimiento extraordinario del encarcelamiento en América del Sur, con algunas variaciones a través de los contextos nacionales pero en el marco de una misma tendencia” (2016, p. 9). La población carcelaria en nuestro continente se duplicó en los años 2000 según datos del World Prison Brief (ICPR, s. f.). El crecimiento mayor de la tasa de encarcelamiento se ha producido en Brasil, seguido por Perú, Colombia, Uruguay (182% entre 1992 y 2014), Argentina y Ecuador. En estos países, la tasa de encarcelamiento creció durante los diferentes

períodos en los que gobernaron alianzas políticas llamadas “posneoliberales” (aun cuando no en el mismo grado y partiendo de distintos niveles precedentes) (Sozzo, 2016). Si tomamos nuestro país, durante el ciclo progresista de gobierno, la tasa de encarcelamiento creció un 62%.³⁰ Según el informe anual del Comisionado Parlamentario publicado en 2020, existían, con datos cerrados a noviembre de 2019, 11.574 presos, unos 328 cada 100.000. Uruguay era así Uruguay uno de los países de América Latina con más presos, superando ampliamente a Perú (267), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (169) y Argentina (167). Se trata de un número muy significativo, teniendo en cuenta el tamaño poblacional del país. Estas cifras nos ubican dentro de los países con la tasa de prisionización más alta de América Latina y del mundo.³¹

Pero la tasa de prisionización no es el único indicador del ascenso punitivo, sino que se combina con la extensión del dominio de la represión o el castigo como recurso privilegiado ante el conflicto social y un agravamiento del régimen de sanción: se criminalizan nuevos hechos que no eran objeto de sanción, se agravan las sanciones por los mismos hechos (como veremos, se establecen penas mínimas más duras para algunos delitos, se condena más a menudo a la privación de libertad y por más tiempo) y se cristaliza una cierta intolerancia selectiva que habilita prácticas punitivas en otros campos, dando como resultado una mayor severidad y selectividad del castigo.

La militarización de la Policía es un proceso consolidado durante el ciclo de gobierno progresista (Osorio, 2021), junto a la tasa policial más alta de América Latina (679 policías por cada 100.000 habitantes, considerablemente más alta que la media de la Unión Europea, de 326) (Salas, 2021). Aunque el Frente Amplio (FA) planteó reiteradamente la importancia de mantener al cuerpo militar alejado de las tareas vinculadas a la seguridad interna, en

³⁰ Dependiendo de las mediciones, la altura del año y los años de referencia, esta cifra varía. Tomamos la referencia de datos de World Prison Brief (años 2006 a 2017). En abril de 2017, existían 11.253 personas privadas de libertad en Uruguay, lo que proporcionaba una tasa de 322 presos por cada 100.000 habitantes. Las tasas de prisionización en 2015 para América del Sur eran las siguientes: Bolivia, 122; Venezuela, 159; Argentina, 160; Ecuador, 162; Paraguay, 174; Chile y Colombia, 242; Perú, 246; y Brasil, 307 (Sozzo, 2016). En 2014, la tasa de prisionización para Uruguay ascendía a 279 presos por cada 100.000 habitantes. Estas cifras nos ubican dentro de los países con la tasa de prisionización más alta de América Latina. En 2021 la tasa de prisionización alcanzó los 383 presos por cada 100.000 habitantes.

³¹ Según World Prison Brief, a octubre de 2021, los países con la prisión más alta del mundo, es decir, el número de presos por cada 100.000 son Estados Unidos (629 por 100.000), seguido de Ruanda (580), Turkmenistán (576), El Salvador (564), Cuba (510), Palaos (478), Islas Vírgenes Británicas (447), Panamá (436), San Cristóbal y Nieves (423), Granada (413), Tailandia (412), EE. UU. Islas Vírgenes (394), Bahamas (392), Uruguay (383) y Brasil (381) (ICPR, s. f.)

diferentes formas y contextos se incorporaron fuerzas militares o militarizadas al área de la seguridad pública (Osorio, 2021, p. 115). Asimismo, es posible describir una ascendente apelación a subir penas, evitar la espera en libertad de la condena en el caso de algunos delitos y de reincidencia, como veremos en la reforma del Código del Proceso Penal (aprobado con amplia mayoría parlamentaria en el año 2017). También identificamos en el período progresista de gobierno una escasa opción por las penas no privativas de libertad y el despliegue de más de cincuenta operativos de saturación policial en algunos barrios, entre otros indicadores.

Tenemos, entonces, un aumento de la punitividad durante el ciclo de gobierno progresista, fruto de un consenso interpartidario que permite hablar de una hegemonía conservadora (Paternain, 2013). Esta hegemonía alcanza hoy niveles muy altos de adhesión social, por lo que es posible hablar también de un punitivismo “desde abajo” y de amplias transformaciones subjetivas.³²

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuándo hablamos de punitividad? La punitividad puede ser “entendida en términos amplios como los niveles de dolor o sufrimiento producidos por el sistema penal” (Sozzo, 2016, p. 10). Se trata del poder de castigar, que determina a quién, por qué, cuánto y cómo se debe inferir dolor intencionadamente (Christie, citado en Sozzo, 2016, p. 20). Pero el sistema penal, aunque fundamental, es solo una parte. Nos interesa ampliar la mirada y pensar cómo la sociedad extiende el castigo sin existir delito y fuera del sistema penal. Se trata de considerar los usos del castigo “extra legal penal” para el gobierno de la desigualdad y el llamado “gobierno a través del delito” (Simon, 2011).³³ Podríamos incluir, entre otros indicadores para nuestro país, los rituales de hostigamiento y degradación que la Policía aplica a los jóvenes pobres en las periferias urbanas sin mediar orden judicial, la evaluación que la Policía realiza al desalojar los espacios públicos por “uso indebido” a juicio del equipo policial que efectúa el operativo en el marco de la Ley de Faltas (Uruguay,

³² Según recoge la encuesta Latinobarómetro 2021 (Corporación Latinobarómetro, 2021), un 27% de los uruguayos apoyaría un gobierno militar y un 41%, uno no democrático.

³³ Podrían incluirse por ejemplo para nuestro país, los rituales de hostigamiento y degradación que la Policía realiza a los jóvenes pobres en las periferias urbanas sin mediar orden judicial; la evaluación que la Policía realiza al desalojar los espacios públicos por “uso indebido” a juicio del equipo policial que efectúa el operativo en el marco de la Ley de Faltas; el alto número de suicidios de privados de libertad (la tasa de suicidios en prisión en 2017 fue cuatro veces mayor que la tasa nacional), el aumento de la letalidad policial en Montevideo. Éstos indicadores permiten pensar en prácticas de degradación y sufrimiento que no surgen de una sentencia del sistema judicial: se castiga fuera del sistema penal y sin existir delito y éste se extiende a veces a barrios enteros y categorías de poblaciones como veremos en el capítulo dos.

Poder Legislativo, 2013a), el alto número de suicidios de personas privadas de libertad (la tasa de suicidios en prisión en 2017 fue cuatro veces mayor que la tasa nacional) o el aumento de la letalidad policial en Montevideo. Estos indicadores, como analizaremos en el siguiente capítulo, permiten pensar en prácticas de degradación y sufrimiento que no surgen de una sentencia del sistema judicial: se castiga fuera del sistema penal sin existir delito y el castigo se extiende a veces a barrios enteros y categorías de población.

En la misma línea, Garland sostiene que el complejo penal es solo parte de una red de instituciones sociales abocadas a la regulación disciplinaria, moral y política de las clases bajas. “Esa red daba sustento a un marco definido de acción social sobre los pobres, compuesto de principios, métodos y objetivos compartidos que, en conjunto, constituían una estrategia clara de regulación social” (2018, p. 82). Podemos hablar, entonces, de una red de regulación social que gestionaba y gestiona una población común, aunque móvil, con una estrategia disciplinaria laxamente organizada dirigida a los pobres. No solo comparten población, sino que esta es definida de manera exterior, nunca en sus propios términos o sus necesidades autodeclaradas, sino con base en las imágenes de peligro, desmoralización y contagio establecidas por el bloque dominante (Garland, 2018).

Simon (2011) sostiene que el delito puede ser una manera de gobernar: no se trataría del gobierno del delito sino del gobierno a través de él. El delito se habría convertido así en algo fundamental para el ejercicio de la autoridad en Estados Unidos. Esto se refleja, según Simon, en tres fenómenos: 1) el delito se convierte en una cuestión estratégica significativa, de modo que si cualquier institución actúa para prevenir delitos o comportamientos semejantes, es visto como que actúa de modo legítimo; 2) el delito se utiliza para legitimar intervenciones de distinto tipo que en realidad tienen otras motivaciones; y 3) las tecnologías y discursos sobre el delito y la justicia penal se han convertido en la imagen visible de otras instituciones, donde pueden transformarse en nuevas oportunidades de gobernanza (Simon, 2011, p. 15). En la situación norteamericana, el delito no solo se privilegia ante otros problemas sociales, sino que algunos de estos llegan a reconocerse a través del delito y, consiguientemente, también es el delito el modelo de respuesta a esos otros problemas. Simon defiende la idea de que el gobierno a través del delito tiene la consecuencia fundamental de transformar el Estado de bienestar en un Estado penal: “El resultado no ha sido menos gobierno, sino un poder ejecutivo más autoritario, un poder legislativo más pasivo y un poder judicial más a la defensiva” (2011, p.1 7). En la situación que él analiza, el delito se ha convertido en el

problema jerarquizado. Simon describe así cómo el delito y las formas de conocimiento asociadas a él, como el derecho penal o la criminología, se transforman en “poderosas herramientas con las que interpretar y encuadrar todas las formas de acción social como un problema para el gobierno” (2011, p. 17). El delito estaría siendo utilizado, según el autor, “como una excusa para llevar a cabo otras cosas que son más difíciles de hacer o que sencillamente están prohibidas” (2011, p. 271). Este gobierno a través del delito produce una reducción democrática, profundiza la polarización social y reduce las posibilidades de innovación colectiva al alimentar una cultura del miedo y el control (Simon, 2011).

Si gobernar es estructurar un campo posible de acción de los otros (Foucault, 1996, p. 15), podemos hablar del gobierno a través del delito como un intento (siempre parcialmente infructuoso e incompleto) de dirigir, conducir y gestionar la vida de los otros y de sí mismo utilizando la amenaza (poco importa si real o imaginaria) a la seguridad civil y su castigo expresivo como clave interpretativa de variados efectos de la desigualdad. En este intento están involucradas tanto las instituciones públicas como las privadas. Así, la idea de gubernamentalidad excede a la cuestión del Estado como búsqueda de modelar conductas mediante la intervención de los deseos, aspiraciones, intereses, creencias y hábitos, ya que el Estado es el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades múltiples (Foucault, 2007, p. 96).

Nos interesa analizar en este trabajo la(s) racionalidad(es) política(s) presentes en el arte de gobierno a través del delito que en el ciclo de gobierno progresista instalaron condiciones de posibilidad para un relato otrora opositor y actualmente gobierno, que redobla la apuesta. El énfasis en torno a la necesidad de dejar atrás la ingenuidad de la izquierda y su “visión sesentista” dio pie al discurso de “mano dura”,³⁴ la militarización de la seguridad interior y políticas de seguimiento y regulación poblacional. Entendemos por racionalidad política una cierta codificación *post factum* de un cúmulo de medidas administrativas, económicas, sociales, educativas, entre otras (Paulizzi, 2019, p. 234). La racionalidad política permite

³⁴ “El Ministerio del Interior lo que tiene que hacer es *atacar a los delincuentes* y eso no es política de mano dura ni de mano blanda es política de mano justa. Y *la mano justa requiere que cuando se necesita la mano dura se la utilice* y que cuando lo que hay que tener es flexibilidad y diálogo se lo utilice. Esto nosotros lo dijimos desde el primer momento, entonces no hay derechización ninguna” (Bonomi, 2012b; el énfasis es nuestro).

discernir el campo discursivo dentro del cual el ejercicio del poder es conceptualizado, enmarcando una forma de pensar y ejercer el poder (2019, p. 234).

Cabe preguntarse entonces sobre qué produce colocar al delito como el problema modelo de la acción gubernamental. ¿Estamos ante una nueva problematización de la “cuestión social” ya no como desigualdad a ser atendida con medidas globales, tampoco como pobreza a combatir (Merklen, 2005), sino como un problema de seguridad y delincuencia concentrado en algunos individuos y algunos territorios? Sin duda, la ampliación de la población carcelaria, la estigmatización de poblaciones y territorios, la militarización de la Policía, la pérdida de garantías procesales, la pérdida de confianza interpersonal y en las instituciones democráticas, parecen ser algunas de las producciones de esta racionalidad política de gobierno. En este sentido, sostiene Simon: “Los más afectados son los habitantes de zonas urbanas donde los elevados índices de delitos violentos, la intensa presencia policial y las crecientes tasas de encarcelamiento están reconfigurando la comunidad en el plano demográfico, social y económico” (2011, p. 57).

En el final de este capítulo reflexionamos sobre el ascenso de un consenso punitivo interpartidario que coloca en el centro de la agenda pública a la seguridad ciudadana en Uruguay. La campaña electoral de 2019 tuvo como uno de sus ejes centrales el plebiscito para la reforma constitucional Vivir sin Miedo,³⁵ que alcanzó un 47% de aprobación. Intentaremos probar que fueron los discursos, prácticas y reformas de cuño crecientemente punitivo durante el ciclo progresista de gobierno los que instalaron el espacio para la emergencia de un punitivismo redoblado desde las cúpulas políticas hoy en el gobierno.³⁶ Dicha tendencia tuvo expresión en los resultados electorales, donde triunfó una coalición de derecha y ultraderecha que hoy gobierna. Mostraremos a continuación cómo durante el ciclo progresista se consolidó una gubernamentalidad a través del delito que permeó la arena socioasistencial con sus lógicas. Intentamos, asimismo, reflexionar sobre el ascenso punitivo

³⁵ Plebiscito de reforma constitucional en materia de seguridad. La consulta se llevó a cabo simultáneamente con las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2019 y proponía: 1) Creación de una Guardia Nacional (militar) con efectivos de las Fuerzas Armadas del Uruguay; 2) Cumplimiento de las penas (prohibición de libertad anticipada para determinados delitos graves); 3) Cadena perpetua revisable; 4) Allanamientos nocturnos (actualmente la Constitución uruguaya solo permite los allanamientos diurnos con orden judicial).

³⁶ El impulsor del plebiscito, Jorge Larrañaga, insistió en todo momento en que “el gobierno le da[ba] la razón”, por entender que la reforma propuesta convalidaba a nivel constitucional lo que ya estaba implementando el gobierno, en particular lo dispuesto por José Mujica en su presidencia (Acosta, 2019).

en nuestro país en su dimensión “desde arriba” y en distintas arenas de políticas que nos involucran a quienes trabajamos con los sectores más afectados por la criminalización.

Para realizar esta aproximación, se hace necesario recorrer los antecedentes históricos recientes.

I.3 Antecedentes en los noventa

La interpenetración de la arena penal (a partir de la tematización de la prevención social del delito) y las políticas sociales dirigidas a la pobreza extrema tienen antecedentes a nivel nacional y regional desde, al menos, mediados de los años noventa.

Sozzo señala para nuestra región cómo desde

mediados de la década de 1990 en Argentina —pero también en otros escenarios— se fue construyendo social y políticamente a la inseguridad frente al delito como uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos, bajo el signo de la idea de “crisis”. (2009, p. 58)

Destaca, además, que esta crisis ha sido visualizada desde el inicio como integrada por un componente “objetivo” que está dado por un crecimiento variable del número de hechos delictivos que integran lo que comúnmente se define como la “criminalidad de la calle” o la “microcriminalidad”, delitos contra las personas que se desenvuelven especialmente en el espacio público, aun cuando también en las viviendas, y que suelen incluir un contacto directo (inclusive violento) entre ofensor y ofendido. Por otro lado, este componente “objetivo” ha sido acompañado también por un componente “subjetivo”, la “sensación de inseguridad”, que traduce un malestar en las expectativas y sentimientos de los residentes de las ciudades con respecto a la posibilidad de ser víctimas de un delito. La “crisis” de la inseguridad frente al delito como construcción social y política se inscribe complejamente en las transformaciones económicas, sociales y culturales que han atravesado las tres últimas décadas (Sozzo, 2009, p. 59). Al unísono, se ha producido una creciente “politización”, entendiendo por tal que cada vez más el brazo “político” de las estructuras estatales centralizadas se encuentra ubicado en el centro de la escena (Sozzo, 2009, p. 59).

Diversos organismos (especialmente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y el BID) comenzaron a mediados de los años noventa a expresar

preocupación por los desdoblamientos sociopolíticos que los efectos de las reformas neoliberales podrían acarrear en la región. El deterioro pronunciado en términos de condiciones de vida, empleo y distribución de la riqueza empezaba a producir distintas y novedosas expresiones colectivas de resistencia (movimientos de desocupados piqueteros,³⁷ sin tierra,³⁸ movimientos territoriales, ocupaciones colectivas de terrenos para vivir,³⁹ movimientos juveniles y estudiantiles,⁴⁰ etc.). Es en este período, asimismo, que empieza a priorizarse en las agendas de la región y en nuestro país “la constatación de un preocupante incremento de la inseguridad pública”.⁴¹

La pobreza empieza a ser tematizada como objeto de gobierno específico (Álvarez Leguizamón, 2011), especialmente en torno a la necesaria focalización de la educación en contextos de pobreza y la asociación recurrente a su vínculo con la prevención del delito (Martinis, 2013).

En Uruguay a partir de los noventa empiezan las primeras iniciativas que encadenan discursiva y prácticamente pobreza, delincuencia, focalización (territorial y en la pobreza) y tercerización.

Uno de los efectos más importantes del desarrollo de esta perspectiva acerca de la educación y las situaciones de pobreza tiene que ver con que propondrá un marco conceptual que justifique el planteo de la necesidad de desplegar estrategias específicas en instituciones educativas en contextos de pobreza. Se irá asumiendo, como un dato de la realidad, el hecho de que a condiciones socioculturales adversas será necesario responder con una institución educativa definida específicamente en función de dicho contexto. Desde estos planteos, la necesidad de introducir políticas focalizadas en el ámbito educativo será asumida como un imperativo, sentándose bases conceptuales para el proceso que con mucha más fuerza se desarrollará a partir del año 1995.

Por otra parte, en la misma línea de trabajo puede ubicarse uno de los esfuerzos más importantes de diagnóstico acerca de la situación de las denominadas “áreas sociales” (educación, salud y alimentación) realizados por el Estado uruguayo. Nos referimos específicamente al diagnóstico elaborado desde el Programa de Inversión Social (PRIS) de la Presidencia de la República, en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del gobierno uruguayo y el Banco

³⁷ Se conoce como movimiento piquetero al movimiento de trabajadores desocupados surgido en Argentina a mediados de la década de 1990 en Argentina.

³⁸ El Movimiento Sin Tierra (MST) se fundó en un congreso realizado en 1985 en Brasil.

³⁹ Con respecto a la ola de invasiones de tierra planificadas en torno a 1990 en Montevideo, ver Álvarez Rivadulla (2012).

⁴⁰ Con respecto a Uruguay, ver Zibechi (1997) y Graña (1996).

⁴¹ La cartera de seguridad ciudadana del BID se inicia, como veremos, en 1996.

Interamericano de Desarrollo (BID), en el año 1994. Este documento, de la misma forma que los trabajos mencionados precedentemente, ubica las desigualdades existentes entre los sujetos como pertenecientes a los ámbitos sociales o familiares, tendiendo a una naturalización de dichos fenómenos. (Martinis, 2013, pp. 108-109)

La activa participación de organizaciones de la sociedad civil se desarrolla rápidamente en Uruguay a través de convenios celebrados entre agencias estatales (fundamentalmente el entonces Instituto Nacional del Menor [INAME] y diversas intendencias) y una multiplicidad de organizaciones definidas genéricamente como organizaciones no gubernamentales (ONG) a partir de los años noventa. También cobran fuerza programas que articulan recursos provenientes de gobiernos extranjeros u organismos internacionales de crédito con el estado uruguayo y las ONG. En este sentido, puede mencionarse el Fondo de las Américas⁴² en la primera mitad de la década de los noventa y los programas de seguridad ciudadana y de infancia y familia en situación de riesgo (ambos financiados mediante préstamos por el BID) en la segunda mitad de la misma década (Martinis, 2013). Este proceso va a generar una rápida interrelación entre una gran multiplicidad de proyectos educativos gestionados por ONG y programas de políticas sociales desarrollados por el Estado uruguayo.

Así, el INAME (a partir de 2004 y hasta la fecha Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU]), el MI (fundamentalmente a través del Programa de Seguridad Ciudadana) y Presidencia de la República (Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia) pasaron a ejecutar programas “socioeducativos” dirigidos a la pobreza.

Por otra parte, según Sanjurjo y Trajtenberg (2022), en el terreno de la seguridad, tras el retorno a la democracia en 1985, la Policía Nacional de Uruguay recuperó el liderazgo en la provisión de seguridad y adoptó un enfoque de seguridad pública. Este enfoque comenzó a cambiar a fines de la década del noventa, impulsado por discusiones regionales y globales sobre seguridad comunitaria, seguridad ciudadana y seguridad humana. Para estos autores, el desarrollo del paradigma de seguridad ciudadana en Uruguay puede dividirse en tres períodos: un primer período involucró esfuerzos de carácter piloto para promover estrategias

⁴² Fondo que surge a partir de un convenio suscrito entre el gobierno de los Estados Unidos y el de Uruguay, que establecía la posibilidad de destinar rubros que deberían aplicarse al pago de intereses de la deuda externa a programas sociales de atención a situaciones de pobreza. Convenios similares habían sido establecidos entre el gobierno de los Estados Unidos y diversos países latinoamericanos, por este motivo el fondo tenía una proyección de carácter continental.

de prevención del delito (1998-2004), un segundo incluyó reformas estructurales clave para profesionalizar la fuerza (2005-2012) y el último implicó el uso de estrategias basadas en evidencia combinadas con innovaciones en materia de políticas y programas (2013-2020) (Sanjurjo y Trajtenberg, 2022).

Según Vila (2012) el período que comprende el segundo mandato del doctor Julio María Sanguinetti y el gobierno del doctor Jorge Batlle (1995-2004) estuvo signado por un

cambio en la concepción sobre la seguridad, ya que la transición a la democracia y los elementos sombríos de la doctrina de la seguridad nacional gradualmente quedaban en el pasado. Nuevos conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana sustituían las miradas de las décadas precedentes, con visiones integrales del desarrollo humano y la seguridad como derecho fundamental del hombre. En este marco, los apoyos provenientes de organismos de crédito facilitaron la implementación de un proyecto que buscaba un abordaje multidimensional de la seguridad; el Programa de Seguridad Ciudadana, articuló aspectos institucionales con factores de prevención social del delito tratando de erradicar las causas que conducen a la criminalidad. (2012, p. 212)

Martinis (2013) sostiene, en contraposición, que los postulados de seguridad ciudadana de los noventa mantenían, aunque reformulados, continuidades profundas con la concepción de la doctrina de la seguridad nacional (DSN). Algunos de sus componentes fueron resignificados perfilando la construcción de un sujeto excepcional, un nuevo enemigo interno: el pobre como peligroso, a partir de tejer una cadena de equivalencias entre pobreza, bajos logros académicos y peligrosidad (Martinis, 2013, p. 93).

En el período 1995-2004 encontramos dos leyes de seguridad ciudadana que implicaron algunas actualizaciones a la normativa nacional, con una orientación esencialmente agravatoria de los delitos (Vila, 2012, p. 212). El aumento de la criminalidad como constante social se entendía que debía ser combatido con penas más duras, aspecto que partía de un supuesto racionalista desestimulante del infractor, aunque complementariamente aplicaba una batería de medidas que buscaban atemperar las causas del delito (Vila, 2012, p. 214).

Durante el período comprendido entre 1998 y 2004, el MI desarrolló varias estrategias piloto, entre las cuales destacan la policía comunitaria tradicional, los enfoques de violencia doméstica y amplios programas de prevención social del delito (Sanjurjo y Trajtenberg, 2022). En este período, un actor clave en la nueva estrategia fue el BID, que financió el Programa de Seguridad Ciudadana y apoyó estrategias piloto en las ciudades de Montevideo y Canelones. En consecuencia, la prevención del delito se asoció principalmente con los

enfoques de prevención social y comunitaria, que compaginaban el trabajo de la policía comunitaria con servicios sociales locales (Sanjurjo y Trajtenberg, 2022).

I.3.1 La Ley de Seguridad Ciudadana

El proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana fue elevado por el Poder Ejecutivo a la consideración parlamentaria el 3 de abril de 1995. El documento en el cual se remitía el proyecto de ley consta de cuatro apartados: I) Apreciaciones generales; II) Antecedentes; III) La seguridad pública como bien común; y, IV) Proyecto de ley. Los tres primeros apartados constituyen la exposición de motivos del proyecto de ley, en tanto que el cuarto presenta el conjunto del articulado que el Poder Ejecutivo colocó a consideración parlamentaria (Martinis, 2013). Siguiendo a Martinis (2013), podemos afirmar que la presentación del proyecto es justificada desde una doble preocupación: a) la constatación de un preocupante incremento de la inseguridad pública y; b) la percepción de que la opinión pública creía que la Policía no estaba siendo eficaz en la prestación de sus servicios específicos. Así, se alcanzaba la siguiente conclusión: “se está gestando en la sociedad uruguaya un síndrome similar al que ya se ha apoderado de la mayoría de los países donde la marginalidad social afecta a un porcentaje importante de la población” (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 2). Y en esta línea, prosigue:

El tema de la seguridad pública constituye en el Uruguay de hoy y tal como ocurre en muchos otros países, uno de los problemas más graves que se les plantea a las sociedades y Gobiernos. Empero, circunscribir a estos últimos esa responsabilidad, prescindiendo de los demás factores de la vida social e ignorando las causas profundas, económicas y culturales que pueden estar en ese problema, llevaría a que se desviara el camino recto que conduce a encontrar las adecuadas soluciones. El aumento de la marginalización, a pesar de la mejora en general de los niveles de vida, el avance de un consumismo insatisfecho que se agrega a las acuciantes dificultades que en lo económico viven vastos sectores de la sociedad, se ha traducido en graves tensiones, en incremento de la violencia y de los tipos delictivos unidos a ella. Este fenómeno ha provocado una creciente alarma y simultáneamente un reclamo de drásticas medidas represivas, no siempre sustentado en un análisis global y ponderado sino como producto de circunstancias coyunturales (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 4).

Es importante enfatizar cómo, en la conclusión de la presentación del problema de inseguridad que pretendía atacar la ley, se vincula la emergencia de este problema con lo que se denomina como situación de marginalización social. Así, la marginalidad sería la que se

ubicaría en la base de la situación que afectaba a la sociedad uruguaya, constituyendo una amenaza a su estabilidad y equilibrio, partiendo de establecer un antagonismo entre una entidad que se concibe como “la sociedad” y un fragmento de esta que se cataloga negativamente: “sus márgenes” (Martinis, 2013, pp. 124-125). En definitiva, las tres formas de enunciación de particularidades remiten a un significado común: la pobreza. Marginalidad, consumo insatisfactorio y problemas económicos constituyen posiciones equivalentes, nombrando la constitución de un sujeto que, al quedar progresivamente al margen del universo social, lo amenaza. Se aprecia así una forma de constitución del antagonismo social que será recurrente en todo el proceso de presentación y defensa del proyecto de ley: oponer al conjunto integrado de la sociedad con un sector que, habiéndose apartado de ella, la amenaza desde su exterior. En este sentido, la amenaza que proviene de los márgenes sociales se expresaría bajo la forma de un aumento de la violencia y la delincuencia, generando una situación de alarma social (Martinis, 2013, p. 127). De todas formas, el discurso oficial del momento reconoce la existencia de “causas profundas”, “económicas y culturales”, la “marginalización”, el “consumismo insatisfecho” y “acuciantes dificultades que en lo económico” viven vastos sectores de la sociedad. Como veremos más adelante, los discursos más recientes no enfatizan y a veces directamente soslayan la desigualdad como causa.

Ya en los primeros meses de 1995 y como tema prioritario del novel gobierno, comenzó a discutirse este proyecto de ley, que finalmente resultó aprobado como la Ley n.º 16.707, el 12 de julio de 1995 (Uruguay, Poder Legislativo, con los votos de todos los partidos político (Delfante, 2007, p. 36). Los debates parlamentarios en torno a la seguridad ciudadana en ese año tuvieron amplia cobertura mediática, del mismo modo que proliferaban en los medios noticias que daban cuenta de una extendida situación de inseguridad, particularmente en las grandes ciudades del país y específicamente en la ciudad de Montevideo (Martinis, 2013, p. 121).

El presidente electo, Sanguinetti, ya antes de asumir su segunda presidencia (1.º de marzo de 1995) había convocado e instalado una Comisión de Seguridad Pública en febrero de ese mismo año. Esta comisión alcanzó una serie de acuerdos, los cuales fueron presentados como base para la elaboración de la ley que finalmente el Ejecutivo propuso en abril.

La mencionada comisión habría alcanzado acuerdos con relación a la reforma del Código Penal; la modificación del Código del Niño; el mejoramiento del sistema carcelario y normas sobre la Policía. Según Martinis, esto permite apreciar que en la construcción discursiva que elaboró el Poder Ejecutivo sobre el tema de la seguridad ciudadana los aspectos penales se relacionaban con los vinculados a la niñez, las cárceles y la Policía. La conjunción de estos elementos constituirá una articulación desde la cual tomará sentido el conjunto del proyecto de ley (Martinis, 2013, p. 126).

En rasgos generales, esta ley modificó sustancialmente el Código Penal, aumentó algunas penas, creó nuevas figuras delictivas y, asimismo, cambió el Código del Niño en lo relacionado con el proceso, a la vez que concedió la potestad al juez de menores de internar en cárceles de adultos a niños, niñas y adolescentes en determinadas circunstancias.

En cuanto a la reforma al Código del Niño, el proyecto de ley confería a los jueces de menores la posibilidad de

recluir a los mayores de dieciséis años en establecimientos de alta seguridad, cuando aquellos por la gravedad de su conducta se transforman en una amenaza para la seguridad pública [...] esa reclusión se hará con intervención del personal del Instituto Nacional del Menor y en lugares separados de los reclusos adultos. (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 8).

Asimismo, proponía la creación de una Brigada de Tutela Juvenil, cuya función “será en esencia establecer un vínculo de información y prevención con los sectores juveniles de la población” (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 8). Esta brigada coordinaría con el INAME (actualmente INAU) y, según se establecía en el artículo 6 del proyecto de ley, “preferentemente cumplirá funciones preventivas y educativas, en la forma que se reglamentará” (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 14).

Por una parte, entonces, se establecía la posibilidad de la internación de mayores de 16 años en cárceles de adultos, de acuerdo al carácter “peligroso” del adolescente. Por otra parte, y para el resto de los jóvenes (los no tan peligrosos), se proponía la creación de una nueva figura radicada en el MI, la mencionada Brigada de Tutela Juvenil, para establecer “un vínculo de información y prevención” con los sectores juveniles de la población. Se trataría

de un cuerpo especialmente instruido para tal función, a lo que contribuiría la Escuela Nacional de Policía, cuyo ámbito de acción proponía, además, extender y perfeccionar mediante convenios con los servicios de enseñanza pública superior (Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 1995, p. 14). Esta es, para Martinis (2013), quizás la innovación más reveladora de todo el proyecto de ley. Se introduce la noción de que el MI asumiría funciones preventivas y educativas en relación con los jóvenes. Esto implica la superposición del MI con aquellas instituciones vinculadas a la educación, fundamentalmente la familia y la escuela. Teniendo en cuenta el desarrollo global del proyecto de ley, es claro que las normas de intervención que se proponen en relación con adolescentes y jóvenes se dirigen a un sector específico de ellos: los pobres. Son estos los peligrosos y los necesitados de tutela. La propuesta asumía un carácter represivo (internación en cárceles) para los peligrosos y preventivo-educativa para aquellos necesitados de tutela (Martinis, 2013, p. 129). “Es en este sentido que hemos postulado la influencia que en la construcción de este discurso puede apreciarse de los principios de la DSN y su construcción del ‘enemigo interno’”, concluye Martinis (2013, p. 131).

Aunque existieron algunas voces disonantes, la norma contó con un muy importante respaldo en los cuatro partidos con representación parlamentaria.⁴³

Según Martinis, es posible afirmar que, más allá de las consideraciones que se introdujeron en cada caso, la construcción general de sentido con relación al tema de la seguridad ciudadana que presentaba el proyecto de ley fue avalada. En definitiva, se avalaba que menores de 18 años pudiesen ser recluidos en cárceles de adultos y se otorgaba un lugar

⁴³ La propuesta de internación de menores en establecimientos de alta seguridad fue finalmente aceptada, pero se introdujeron algunas consideraciones planteadas por los diversos sectores políticos: la internación debía producirse como consecuencia de la aplicación de los principios del debido proceso en cada caso; la medida debía ser transitoria en tanto el INAME no estuviese en condiciones de hacerse cargo de la situación; la responsabilidad sobre los internados sería del propio INAME; el MI se ocuparía de la seguridad perimetral, no pudiendo ingresar al establecimiento sino bajo requerimiento de las autoridades del INAME; los menores serían ubicados en lugares separados de los adultos; no se abdicaba de la posibilidad de la reeducación de los menores. En cuanto a la posibilidad de conformar brigadas de tutela juvenil, se modificó la propuesta, encomendándose al MI la coordinación y el eventual establecimiento de convenios para el desarrollo de acciones preventivas y educativas con diversos organismos públicos. Asimismo, se introdujo la creación de comisiones honorarias de promoción de la “infancia en situación de riesgo”, integradas por representantes del MI, el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Intendencia, la Junta Departamental respectiva y un representante designado por las ONG locales. Las funciones de estas comisiones estarían asociadas a la coordinación y al desarrollo de planes locales de prevención y desarrollo vinculados a la infancia en situación de riesgo.

central al MI en el establecimiento de acciones preventivas y educativas para esos mismos jóvenes (Martinis, 2013, p. 141).

De esta manera, la focalización territorial y en la pobreza de las políticas sociales, junto a la idea de una necesaria acción conjunta del MI con otras áreas del Estado, empezaba a hacerse parte de un diagnóstico en relación con la prevención del delito. Así, en la explicitación de las acciones preventivas con respecto al delito se colocaba en un lugar central lo que se define como “acciones de base territorial”. En este sentido, el entonces ministro del Interior, Didier Operti, planteaba en el Parlamento:

Se trata de un camino nuevo que deberíamos transitar y al cual el ministerio, si obtiene la aprobación de la ley —como espera—, piensa dedicarle buena parte de la tarea preventiva en el correr del año, a fin de involucrar en el tema de la seguridad pública no solo al ministerio encargado de ella, orgánicamente, sino también al conjunto del Estado y de la población en sus manifestaciones de organización más directas, como son las de carácter zonal [...] Queda claro el tenor que se da al problema de la seguridad pública, al punto de convertirlo en uno de los asuntos sobre los cuales es necesario movilizar al Estado en su conjunto y a las organizaciones vecinales. Este es un tema en el que debemos unir esfuerzos, y estoy pensando en los guardianes municipales —en el cabal sentido de la palabra—, debidamente asistidos por la autoridad policial cuando sea necesario. No se trata de establecer en el Uruguay o en Montevideo un estado policíaco. Debemos preservar los lugares de uso público. Creo que todos verán con alegría lo que pasa con la Plaza del Entrevero; yo, que transito diariamente por allí, estoy satisfecho con su estado actual. Esa plaza se había convertido en un lugar tugurizado y hoy es un hermoso espacio de recreación y disfrute del ciudadano de Montevideo. (Ministro del Interior, citado en Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura, 1995, sesión n.º 11, pp. 38-39)

Nótese que el ciudadano de Montevideo es quien disfruta la plaza antes tugurizada, mientras que quienes participan de esa tugurización no parecen detentar el mismo estatus de ciudadanos (Martinis, 2013, p. 138).

La Ley de Seguridad Ciudadana finalmente fue aprobada y plantea en su texto que el MI coordinará con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), la ANEP, el INAME, la Junta Nacional de Empleo u otros organismos competentes, la aplicación de políticas de prevención y educación relacionadas con los problemas de la juventud, pudiendo celebrarse los convenios que a tal fin se considerasen necesarios. El Poder Ejecutivo reglamentaría esta disposición (artículo 33 de la ley). Asimismo, en el artículo 35, se establece que:

el Ministerio del Interior coordinará con las Intendencias Municipales la aplicación de políticas de prevención del delito, de base zonal, pudiendo a tal fin celebrarse los convenios que se consideren necesarios. Las instituciones públicas y privadas prestarán su concurso en

las campañas educativas e informativas que se desarrollen a fin de promover la seguridad ciudadana, procurando el apoyo de los medios de comunicación. (Uruguay, Poder Legislativo, 1995)

Y en relación con la infancia en situación de riesgo, el artículo 37 plantea la creación

en cada departamento de la República una Comisión Honoraria de Promoción de la Infancia en Situación de Riesgo integrada con un representante del Instituto Nacional del Menor, uno del Ministerio de Interior, uno del Ministerio de Salud Pública, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno de la Intendencia Municipal y uno de la Junta Departamental respectivas y uno designado por las Organizaciones No Gubernamentales del lugar, dedicadas a los problemas de la minoridad, con los siguientes cometidos:

- A) Coordinar la acción de las diferentes instituciones públicas y privadas, estableciendo las áreas y lugares físicos en que se realizará efectivamente esa coordinación;
- B) Diseñar planes de prevención y desarrollo local destinados a la protección y mejoramiento de la infancia en situación de riesgo;
- C) Promover la formación de organizaciones barriales que colaboren en las referidas tareas;
- D) Confeccionar el mapa departamental de las zonas de mayor concentración de necesidades básicas insatisfechas;
- E) Elevar anualmente un informe a la Asamblea General del Poder Legislativo y a las Juntas Departamentales respectivas.

Las Intendencias Municipales coordinarán el funcionamiento de esta Comisión para el desarrollo de sus cometidos. La Comisión podrá solicitar el asesoramiento de las instituciones públicas y privadas que estime convenientes. (Uruguay, Poder Legislativo, 1995)

“La infancia y juventudes pobres como problema de seguridad ciudadana” podría ser la síntesis de la construcción discursiva de esta ley, una especie de mito ratificado por el sistema político que advierte sobre la existencia de un estado predelictual sobre el cual hay que intervenir bajo el “lema” de la prevención social del delito. Se trataría, como señala Zaffaroni (1986), de una forma de discriminación oficial en donde se identifica a un conjunto de personas, grupos o barrios sobre los que se debe delinear una estrategia de intervención para proteger a otras personas, grupos o zonas.

En lo que respecta al actor responsable de la tarea de prevención, queda cristalizado un actor: la Policía, y su ingreso legítimo al campo de las políticas sociales y, en particular, las dirigidas a los niños y jóvenes pobres o “en riesgo”.

I.3.2 El Programa de Seguridad Ciudadana

En línea con la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en 1995, comenzó en 1998 el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC). Este funcionó en la órbita del MI entre los años 1998 y 2004. El programa se aplicó en los departamentos de Montevideo y Canelones y fue financiado con un préstamo del BID, por un monto de USD 25.000.000 (Préstamo BID n.º 1096/OC-UR), y, en menor medida, con fondos locales. Contó con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Proyecto URU/98/007).

El objetivo principal del PSC era disminuir las situaciones de violencia interpersonal en la población de Montevideo y Canelones y, de ese modo, reducir la percepción de inseguridad. La idea era hacer partícipes de forma activa a organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, así como a instituciones públicas y privadas competentes en el tema. Los objetivos específicos del PSC estaban dirigidos a dar al MI una mayor capacidad —por medio de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD)— en la creación de políticas y programas para la prevención del delito y su posterior implementación, involucrando a diversos sectores. En segundo lugar, se pretendía integrar a los jóvenes de las denominadas “zonas de riesgo” a la comunidad y, en tercer término se buscaba lograr mejoras en las situaciones de prevención de la violencia y del delito. Finalmente, en cuarto lugar, se buscaba bajar los niveles de violencia familiar (Rivero, 2007, p. 26).

El PSC estableció, de acuerdo a dichos objetivos, cuatro subprogramas, cada uno de ellos con distintos proyectos. El primero se tituló Acciones en el Ministerio del Interior y se realizó a través de tres proyectos: 1) el fortalecimiento de la DNPSD (incluyendo a la Unidad de Coordinación); 2) el impulso a campañas de sensibilización, realizando campañas publicitarias acerca de las situaciones de delito y cómo prevenirlas; y 3) el relacionamiento Policía-comunidad.

El segundo subprograma estaba dedicado a los jóvenes y se expresó a través de dos proyectos: 1) acciones con los jóvenes para disminuir su participación en acciones violentas y 2) la creación del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR).

Para el tercer subprograma, referido a la comunidad, se implementaron dos proyectos: 1) la creación de los Centros Pilotos de Prevención (CPP) dirigidos a la prevención del delito con

referencia barrial y 2) la financiación de proyectos de iniciativas comunitarias para prevenir actos de violencia.

Por último, para cumplir con el cuarto subprograma, sobre violencia familiar, se forman dos proyectos: 1) sensibilizar a la población de Montevideo y Canelones sobre la violencia familiar y 2) la capacitación y atención en violencia familiar a las víctimas de este tipo de violencia.

En el marco del segundo componente del PSC se creó la Red de Casas Jóvenes. El Proyecto Red de Casas Jóvenes comenzó a elaborarse en el año 1998, implementándose a través de tres instituciones estatales: el INJU-MEC y el INAME, como responsables del proyecto, en coordinación con los Centros Educativos de Capacitación, Arte y Producción (CECAP-MEC). Su modelo de referencia lo constituía la experiencia que ya venía realizando el INAME en cuatro centros juveniles ubicados en diferentes zonas de la capital. Las Casas de Jóvenes reunían todas las condiciones para el INAME, en cuanto operaban como herramientas de prevención, pero también como instancias de seguimiento a la etapa de egreso tanto para la población de amparo como para la proveniente de los centros de privación de libertad.

El objetivo general de las Casas de Jóvenes era “facilitar posibilidades y oportunidades para la superación de la exclusión, promoviendo el desarrollo integral de las/los jóvenes beneficiarios mediante la consolidación de una red de Casas Jóvenes, en tanto espacios privilegiados de socialización” (Rodríguez, 2005, p. 25). En tanto los objetivos específicos planteados eran: a) Formular, implementar y evaluar estrategias de atención integral a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante la adecuada articulación de estrategias y recursos de proyectos que se están ejecutando con éxito por actores públicos y privados; b) Contribuir mediante el acercamiento de la información relevante y actualizada a generar insumos que permita a los participantes de las Casas la elaboración de proyectos personales realistas y eficaces; c) Estimular la inserción o reinserción de los participantes de las Casas, tanto a nivel de la educación formal como no formal, así como posibilitar el ingreso al mercado laboral; y d) Contribuir a la sensibilización de valores y conductas que permitan la autoelaboración de hábitos y estilos saludables de vida a través de desarrollar en estos espacios metodologías e instrumentos alternativos para la utilización del tiempo libre de manera creativa potenciando un desarrollo armónico.

En cuanto a la población beneficiaria, esta era constituida por adolescentes y jóvenes (de 12 a 24 años de edad), habitantes de la zona metropolitana de la capital.

En los documentos del programa se plantea:

Un alto índice de estos jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo formal y provienen de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, un porcentaje importante de los mismos, pertenecen a núcleos familiares incompletos y/o monoparentales, cuyos padres no han completado enseñanza primaria y se encuentran afectados por condiciones de empleo precarias e inestabilidad laboral. Existen además, jóvenes cuyas familias pertenecen a los sectores de los que hoy se denominan “nuevos pobres”, que habitan los mismos barrios marginales y en viviendas modestas. Es frecuente que una de las figuras parentales se encuentre trabajando aunque su característica principal es haber tenido un mejor nivel de vida en el pasado, con cobertura en servicios y mejores condiciones habitacionales. Al cambiar de zona de residencia han cambiado también los referentes socioculturales. De esta manera, estos núcleos familiares no cuentan con apoyos adecuados para mantener sus antiguos valores y hábitos, por lo cual los adolescentes y jóvenes tienden a asumir valores imperantes en su nuevo medio social y cultural. (Rodríguez, 2005, p. 29)

Así, la situación problema que se intentaba modificar era la desventaja social de estos jóvenes:

Se trata de intervenir sobre la situación de desventaja social que presentan estos sectores juveniles, mediante un abordaje integral que ofrezca referentes socio-culturales insertos en el plano local. Estos espacios deben constituirse en nodos generadores de la información, permitiéndole el acercamiento a un mundo que generalmente se percibe como ajeno. Para responder a: Falta de información apropiada a las necesidades de los jóvenes. Escasa transmisión de valores y falta de apoyos y recursos para construir sus proyectos de vida. Insuficiencia de actividades sociales, recreativas, culturales y espacios apropiados para promover las mismas. Escasa formación en valores y hábitos de estudio, de trabajo, deportivos, es decir de integración social. (Rodríguez, 2005, p. 29)

Las Casas Jóvenes poseían la intención deliberada de dirigir la propuesta a adolescentes y jóvenes pobres de Montevideo y el área metropolitana, y se ubicaban en “enclaves territoriales en zonas de alto grado de vulneración de derechos y necesidades básicas”. Con relación al Programa Red de Casa Jóvenes, es posible identificar como el MI asumía nuevas “responsabilidades” al llevar adelante el Programa de Seguridad Ciudadana, a instancias de la Ley de Seguridad Ciudadana (Uruguay, Poder Legislativo, 1995, artículos 33, 35 y 37).

Así, el MI, financiado por el BID y con ejecución por parte de INAME e INJU, a través de convenios con ONG, asumía una responsabilidad en las políticas de juventud y adolescencia, que antes no tenía (Rodríguez, 2005, p. 33). En palabras del BID:

Este Programa promueve la estrategia del Banco en cuanto procura impedir el deterioro de la base de capital humano, y reforzar el desarrollo socioeconómico sostenible a través de la reducción de los factores de riesgos sociales específicos que se comprueben como causa del comportamiento violento y de la incidencia del delito. Por otra parte, al promover iniciativas basadas en la comunidad, y el fortalecimiento y la mutua coordinación de las asociaciones locales, el Programa impulsa también la movilización de la sociedad civil. (BID, 1998, Resumen ejecutivo, p. 3)

Y más adelante consolida esta asociación causal entre infancia y juventud, pobreza, riesgo social y delito:

Los jóvenes no adquieren las aptitudes necesarias para ingresar en el mercado de trabajo, y su capacidad de producción se ve afectada a los largo de su vida adulta. En consecuencia, se crea un terreno fértil para la perturbación social y la violencia. (BID, 1998, PSC, Marco de referencia, 1998, p. 1)

En este documento se señala también entre las señales perturbadoras la situación de los jóvenes infractores y sus condiciones de encarcelamiento en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez (COMCAR):

hay una severa limitación de otras oportunidades de rehabilitación de estos establecimientos, tales como capacitación vocacional y componentes cognitivos dirigidos a modificar actitudes, valores o creencias que mantienen la conducta antisocial, así como actividades recreativas y deportivas. Consecuentemente, dichas limitaciones dificultan la reinserción de estos jóvenes en la sociedad y disminuyen su potencial productivo. (BID, 1998, PSC, Marco de referencia, 1998, p. 4)

Entre los tres objetivos que el BID se planteaba con nuestro país a fines de los años noventa, encontramos el de:

poder mantener los buenos niveles alcanzados por el país en materia de servicios sociales, y *asegurar la disponibilidad de capital humano* requerido para el crecimiento sustentable en el contexto de Mercosur y globalización de mercados, apoyaría los esfuerzos por mejorar la prestación y calidad de los servicios, aumentando la eficiencia y precisando su *focalización*, en especial para modernizar la *educación y la salud*, y desarrollar la infraestructura sanitaria. (BID, Estrategia de país, 1997, p. 8; el énfasis es nuestro)

A modo de síntesis, elaboramos la tabla 2, con los principales hitos en torno a los antecedentes de coordinación y gestión conjunta entre el MI y otras dependencias estatales del área social.

Tabla 2. Hitos en torno a la seguridad ciudadana en los noventa

Año	Normativa	Asunto	Observaciones
1993	Decreto 248/1993	Se crea la Comisión Nacional de Prevención del Delito y la Dirección Nacional de Prevención del Delito	
1995		Comisión de Seguridad Pública	Febrero de 1995, ámbito del conjunto de los partidos con representación parlamentaria convocado por el electo presidente.
1995	Ley 16.707	Se crea la Ley de Seguridad Ciudadana	Incluye multisectorialidad, violencia doméstica y posibilidad de cárcel para menores. Niños y jóvenes pobres: represión (cárceles de adultos para menores peligrosos) y prevención para los necesitados de tutela. Aparece la mención explícita a la prevención. MI asumiría funciones preventivas y educativas.
1997	Ley 16.814	Se crea la Policía Comunitaria	Comienza en 1998.
1998		Base de datos computarizada con mapeo geográfico de delitos y actos de violencia	
1998-2004	Préstamo BID	Programa de Seguridad Ciudadana	Funcionó en la órbita del MI, pero con participación de otras agencias públicas nacionales, departamentales y de la sociedad civil. Sus objetivos se ubicaron fundamentalmente en el campo de la prevención de los fenómenos de inseguridad pública.

Fuente: Elaboración propia.

I.3.3 Herencias de la doctrina de seguridad nacional

Es muy difícil desmovilizar las doctrinas de persecución de los enemigos internos, pero es muy fácil cambiar el enemigo interno. Antes los enemigos eran los comunistas, ahora son las personas que cometen delitos (Ramalho, citado en Legrand, 2019)

Creemos posible rastrear algunas raíces del discurso contemporáneo en torno a la seguridad en la doctrina de seguridad nacional (DSN) que fuera sustentada por la dictadura cívico-militar en Uruguay, al igual que en el resto de América Latina. La idea de una amenaza interna, encarnada por un enemigo interior, posee, según diversos autores, algunos trazos de continuidad.

La DSN postulaba la necesidad de gobiernos fuertes para combatir la amenaza interna que representaban quienes sostenían la necesidad de transformaciones estructurales y la

distribución de la riqueza en los países de América Latina (Martinis, 2013, p. 93). La figura del enemigo interno podía esconderse en cualquier persona y cualquier parte, intentando subvertir, real o potencialmente, el orden existente. Este enemigo interno se constituía en una amenaza a la seguridad nacional y la posibilidad de la unidad nacional más allá de clases y grupos sociales. Lo que la DSN cristalizó fue una perspectiva de análisis bipolar de la sociedad con claras continuidades en el discurso de la seguridad ciudadana: la existencia, por un lado, de un “adentro” consustanciado con valores nacionales y, por otro, de quienes se oponen a ellos desde “afuera” y buscan socavarlos. Estos últimos atentan contra la seguridad nacional y deben ser combatidos.

Para Martinis, la preocupación por la seguridad a partir de finales de los años ochenta se desplazó en los noventa al narcotráfico y la pobreza crecientes (2013, p. 94).

En distintos países latinoamericanos es apreciable la conversión de postulados propios de la Seguridad Nacional, y más concretamente de la Doctrina de la Seguridad Nacional, al ámbito de la seguridad ciudadana a través de la instauración de códigos de equivalencia entre “el guerrillero de antaño y el delincuente de hoy”. Este proceso de traslación del eje de la seguridad del campo de la seguridad nacional al campo de la seguridad ciudadana impregna a este último escenario lógicas operacionales desarrolladas bajo coordenadas de guerra política o guerra psicológica que posicionan a la criminalidad común en el papel de: “nuevo enemigo sistémico” que otrora ocupaban los grupos subversivos. Este proceso de construcción simbólica permite imponer fórmulas de descalificación y etiquetamiento social negativo tendientes a la generación de una base social de apoyo, necesaria e imprescindible, para lograr el aumento en el poder coactivo que ejerce el sistema penal así como de las potestades de sus agencias a efectos de contener, “por los medios que sea”, a estos nuevos: “enemigos del sistema” que son hoy en día los delincuentes. (Zamora Cordero, 2006, p. 130)

Lo que parece haber sobrevivido es la lógica de la bipolaridad en función de la cual están los ciudadanos, quienes asumen valores nacionales, y los nuevos enemigos internos: el pobre, el marginado, el delincuente:

En este sentido, no postulamos que la expansión de la lógica del enemigo interno desde la DSN a los discursos que nombran la seguridad ciudadana sea un proceso mecánico o que exprese alguna esencia de lo social que sería necesario desentrañar. Sí postulamos que ofrece una forma de organización del antagonismo que puede ser funcional a la conservación de un cierto orden. El significativo seguridad/inseguridad jugaría un lugar de primer orden en esta construcción discursiva, entendido como el centro en torno al cual se ordenan una serie de significados que permiten trazar fronteras sociales que separen a quienes son reconocidos como integrantes de derecho del colectivo social (ciudadanos) y aquellos otros que amenazan dicho colectivo desde acciones de delincuencia o violencia. (Martinis, 2013, p. 96)

I.4 El papel de los organismos internacionales

A finales de los años noventa, se advierte un cambio en el BID y el BM. Ambos organismos deciden innovar en la intervención en lo social, “multiplicando los esfuerzos para luchar contra la pobreza”. De ahí en adelante, un nuevo actor se instala legítimamente en la escena pública en el campo de la cuestión social. Según Merklen, este actor supranacional actuará a partir de este momento en tres registros: 1) a nivel intelectual, tomando una posición de liderazgo, tanto en el ámbito de la producción de datos como en el de la definición de la problemática y la producción de herramientas conceptuales; 2) a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera; y 3) en la acción directa, transformándose en proveedor de fondos directos para proyectos de “lucha contra la pobreza” (2005, p. 124).

También Wacquant plantea que el principal obstáculo para el pensamiento crítico en la actualidad está en la formación de una verdadera “Internacional Neoliberal”, anclada en una red de *think tanks* cuyo centro es la costa este de Estados Unidos y que cuenta con el refuerzo de los grandes organismos internacionales, tales como el BM, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC):

Esta “Internacional” difunde a una velocidad exponencial los productos de la falsa ciencia, con el fin de legitimar mejor las políticas socialmente reaccionarias puestas en marcha en todos los sitios en la era del mercado triunfante [...] Pierre Bourdieu y yo mismo hemos intentado, en *Las argucias de la razón imperialista*, esbozar las líneas maestras de un análisis crítico del desarrollo y de los efectos reales y simbólicos de esta nueva vulgata planetaria que nos presenta un mundo fabricado por las grandes multinacionales como el resultado último de la historia, y la mercantilización de todas las cosas como la conquista más elevada de la humanidad. Esta vulgata resuena en todas las bocas, incluidas las de los gobernantes e intelectuales, que se reclaman de izquierdas y se creen progresistas (a veces sinceramente). (Wacquant, 2001, p. 1)

Uno de los centros de difusión de este nuevo “sentido común” en la región es, sin duda, el BID. Actualmente, dicho actor es el principal agente de financiamiento internacional de nuestro país, alcanzando la deuda de Uruguay con este banco alrededor del 3,5% del PBI (BID, s. f.).

El BID financia préstamos en diversas áreas,⁴⁴ entre las que se encuentran la seguridad y la protección social. Como vimos, el BID es la principal agencia multilateral en el país, representando en los últimos cinco años alrededor del 50% del endeudamiento del sector público con los organismos multilaterales y el 5% de la deuda pública global (BID, 2015).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, nacidos de la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en 1945 en Estados Unidos, emprendieron a mediados de los noventa una nueva iniciativa: la Estrategia de Reducción de la Pobreza, que proseguía con las políticas de ajuste —privatizaciones de los servicios (agua, electricidad, telecomunicaciones, transportes públicos), eliminación de los subsidios a los productos básicos, aumento de los impuestos pagados por los pobres por la generalización del IVA, abandono de las protecciones aduaneras, liberalización de movimiento para los capitales, privatización de las tierras—, pero aumentaba las inversiones en salud y educación dirigidas a la población en condiciones de pobreza (Carballo, 2021, p. 63).

Según Carballo (2021), a partir de los años setenta, pero más intensamente desde fines de los ochenta, la pobreza se constituyó en una de las preocupaciones centrales del BM, marcando un nuevo estilo que consagró al campo social como espacio de preocupación y ocupación de sus políticas. Una lectura posible sobre esta trayectoria muestra la capacidad del BM de integrar aprendizajes en una política estratégica, que actualmente organiza, traduce y hace confluir dicha experiencia —y sus intereses— en una firme intervención en las estructuras estatales, a fin de sostener y definir tendencias sobre los procesos de reforma institucional que promueve (Carballo, 2021, p. 65).

El grupo BID, creado en 1959, comprende al BID, la Corporación Interamericana de Inversiones y el FMI, todos con sede en Washington, Estados Unidos (Carballo, 2021, p. 65). A lo largo de los años, el Banco ha incrementado su capital nueve veces, acciones que en palabras del propio BID: “han permitido que el BID incremente el apoyo al alivio de la pobreza y otros programas de desarrollo que han ayudado a transformar a América Latina y el Caribe”. La Asamblea de Gobernadores constituye el órgano directivo y cada país miembro es representado por un gobernador, que habitualmente es el presidente del

⁴⁴ Las áreas estratégicas son: transporte; energía; agua y saneamiento y residuos sólidos; ciencia y tecnología; protección social; educación y formación laboral; agroindustria; exportación de servicios; gestión y finanzas públicas y desarrollo urbano y seguridad.

respectivo banco central, el ministro de Hacienda o un alto funcionario público, y tiene poder de influencia en las decisiones en función del capital que ese país miembro aporte al Banco. Si bien el conjunto de países latinoamericanos y caribeños posee el 50% de los votos, solo Estados Unidos detenta un 30% del poder de votación, seguido por Argentina y Brasil, con un 10,7 % cada uno, y de forma decreciente por el resto de los países —Uruguay posee un 1,15 %— (Carballo, 2021).

Los primeros préstamos del BID en la arena de la seguridad ciudadana se produjeron cuando un economista uruguayo, Enrique V. Iglesias, fue presidente del BID, entre 1988 y 2005.

Según Carballo (2021), la estrategia de vinculación del BID con los países se apoya en dos grandes mecanismos: préstamos financieros y préstamos de asistencia y asesoramiento técnico. Los préstamos financieros se dividen en operaciones ordinarias (préstamos reembolsables que el banco efectúa, garantiza o en los cuales participa) y operaciones especiales (este Fondo para Operaciones Especiales, creado en 1995, está constituido por préstamos reembolsables destinados a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos). La asistencia y asesoramiento técnico es un mecanismo que se destina a solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos para: 1. el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional, y 2) la formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de expertos en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo (BID, 1996).

En suma, tanto el origen del BM como el del BID formaron parte, aunque en formas peculiares, del nuevo orden internacional político y económico construido luego de la Segunda Guerra Mundial por Estados Unidos y Gran Bretaña, y su creación se inscribe y participa de la estrategia de contención de tendencias ideológicas de izquierda, planteada por Estados Unidos en el contexto de la llamada Guerra Fría (Mallardi *et al.*, 2015; Carballo, 2021). En este sentido, los préstamos trascienden ampliamente la sola disposición de recursos financieros, y constituyen un instrumento de dirección política que porta un discurso performativo sobre los asuntos agendados y tramitados (Carballo, 2021).

El portafolio de préstamos financieros y préstamos cognitivos (o conceptuales) ofrecido por estos actores ha funcionado como polea de transmisión de prácticas e ideas que progresivamente fue conviviendo con la dinámica y funcionalidad de las estructuras estatales

de la región. Así, bajo el manto de la asistencia o de la cooperación para el desarrollo, la dirección de su intervención queda invisibilizada respecto a los intereses político-ideológicos que representan, en tanto presentan sus propuestas y recomendaciones como resultados del estudio experto, de experiencias y lecciones aprendidas o buenas prácticas (Carballo, 2021, p. 74).

De este modo, en América Latina, los organismos internacionales han desarrollado una influyente dirección política mediante diversas estrategias que deben ser leídas en el marco de un rasgo intrínseco al proyecto neoliberal (Carballo, 2021).

El BID fue el primer banco multilateral de desarrollo en involucrarse en el ámbito de la seguridad ciudadana (1996) y financió su tercer proyecto en Uruguay en 1998, inaugurando así toda una línea de trabajo en torno a la seguridad ciudadana.⁴⁵ En un informe titulado *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana, 1998-2012* el BID sostiene:

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) lleva participando desde hace casi dos décadas en proyectos de seguridad ciudadana. Aunque la programación en el sector no se identificó formalmente como prioridad del Banco hasta la aprobación del Noveno Aumento General de Recursos en 2010, la importancia de la seguridad ciudadana para el desarrollo continuado de la región se ponía de relieve en documentos anteriores [...] En 1996 y en 1998 se aprobaron, respectivamente, el primer proyecto con un componente que abordaba de manera explícita la seguridad ciudadana y los dos primeros proyectos consagrados específicamente esta temática [...] La concesión de préstamos a El Salvador en 1996 y a Colombia y Uruguay en 1998 dio inicio al apoyo del Banco a la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cuando el BID otorgó sus primeros préstamos, poco se conocía sobre las formas de prevenir la violencia y la delincuencia; con todo, ya se apreciaba que era más rentable prevenir que simplemente responder a las consecuencias de la violencia, y que para tener en cuenta la gran diversidad de factores de riesgo se precisaba un criterio multisectorial. El Banco promovió una visión preventiva integral fundada en la percepción de la violencia como una conducta aprendida asociada a una serie de factores de riesgo que era posible prevenir. Al carecer de experiencia en la esfera de la seguridad ciudadana como tal, el Banco procuró sacar partido de su pericia en sectores pertinentes para la prevención de la violencia (como educación, salud, protección social, desarrollo urbano y justicia) y usar su financiamiento para estimular la continuidad de la programación a largo plazo. El Banco auspició conferencias y seminarios sobre violencia y delincuencia, y ya en 1996 financió una serie de operaciones de cooperación técnica relacionadas con la violencia de género; ese mismo año, se aprobó también el primer proyecto del Banco con un componente que abordaba de forma explícita la seguridad ciudadana. Los primeros proyectos cuyo objetivo primario era reducir la violencia y la delincuencia se aprobaron en 1998. En el proyecto de

⁴⁵ Aunque inicialmente la cartera en torno a la seguridad ciudadana creció con lentitud (apenas se aprobaron seis préstamos a comienzos de la década de 2000), la demanda de operaciones en el sector ha aumentado con vigor desde 2009. Entre 2010 y 2014 se aprobaron seis operaciones por un total de USD 263,8 millones, más de la mitad del total de la cartera (USD 481 millones).

Uruguay (1998), el Banco respaldó el desarrollo de un modelo de *reinserción integral de jóvenes delincuentes* y la transformación de un hospital en un centro de rehabilitación (BID, 2014, pp.9 y ss.; el énfasis es nuestro).

Parece llamativa la velocidad con la que el BID pasa de “no saber sobre seguridad” a recomendar activamente soluciones y préstamos para viabilizar las “reformas necesarias basadas en evidencias”.

En la tesis de Dighiero (2020) se señala cómo el sitio web del MI extrae en el año 2015 una serie de informes publicados originalmente en el blog *Sin Miedos*, del BID, en los cuales se fundamentan algunas de las reformas llevadas a cabo. Por ejemplo, en “La teoría detrás de la reforma policial en Montevideo”, Jaitman y Galiani (2015), economistas argentinos, exponen la teoría de la economía del crimen como forma recomendada de abordar los problemas derivados de la inseguridad ciudadana.⁴⁶

Para Galiani (2014), en otro informe publicado, que se titula “¿Mano dura, mano blanda o política racional para combatir el crimen?”, la sugerencia que aporta la teoría económica del crimen tiene que ver con una política racional que combata a la delincuencia, combinando el enfoque de mano dura con el de mano blanda.

Volviendo al tema inicial de esta entrada, en lugar de pensar en términos de “mano dura” versus “blanda”, es más útil clasificar las estrategias de control del crimen en cuanto a si intentan cambiar el entorno que determina los costos de incurrir en actividades criminales, o si intentan cambiar las propensiones individuales hacia el comportamiento criminal del potencial victimario a través de políticas de prevención, como por ejemplo aumentar el capital humano de los criminales potenciales, el tratamiento farmacológico, y muchas otras intervenciones que persiguen disminuir la incidencia del número de crímenes. Esta distinción entre la oportunidad de cometer el crimen y la propensión al comportamiento criminal nos ayuda a avanzar hacia un debate más pragmático que ideológico sobre la forma más eficiente de controlar el crimen, y también deja en claro que los enfoques llamados “duros” y “blandos”, que en esencia se refieren a acciones punitivas y de prevención del crimen, pueden ser complementarios. (Galiani, 2014, p. 3)

El BID, además, realiza algunas sugerencias generales en materia de seguridad para los países latinoamericanos (Dighiero, 2020, p. 21). Un artículo escrito por Sutton (2017) y

⁴⁶ “... los criminales son racionales en el sentido de que ellos miden los costos y beneficios de sus acciones, y que el crimen puede ser disuadido mediante políticas que reducen los beneficios del crimen *vis-a-vis* los de las actividades legales. Es decir, el crimen puede disuadirse si aumenta la rentabilidad de actividades legales o si aumenta el costo esperado de las acciones ilegales haciendo el crimen menos atractivo (si se manipulan las probabilidades de arresto y condena)” (Jaitman y Galiani, citados en Dighiero, 2020, p. 20; Jaitman y Galiani, 2015).

titulado “Cuatro formas de mejorar la seguridad en los barrios”, sugiere a los gobiernos de la región desarrollar sistemas de mapeo del crimen, aplicar vigilancia policial en “puntos calientes” a través de estos mapas, identificar áreas de “déficit de cohesión social” y desplegar intervenciones orientadas a la solución de problemas “para reducir el desorden físico”. Dighiero (2020) sostiene que si bien algunas sugerencias parecen ser de carácter abstracto, las primeras son muy concretas y refieren a políticas llevadas a cabo por el MI uruguayo.

I.5 La era progresista, definiciones y balances

En el año 2005 asume por primera vez el gobierno de Uruguay un partido de izquierda, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría.⁴⁷ Este triunfo coincide con un ciclo de “gobiernos progresistas” en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, por lo que diversos autores lo han tematizado como “ciclo progresista” (Caetano, 2018; Moreira, 2017). Este largo ciclo (2003-2015) se interrumpió en América Latina a partir de un proceso anverso de cambio, con una oleada de gobiernos con orientaciones de contrarreforma y giro a la derecha.⁴⁸ A la fecha, es posible atisbar un rápido cierre de este ciclo y un retorno de gobiernos progresistas.⁴⁹

Esta ola de gobiernos progresistas representó (y aún representa) un desafío para las ciencias sociales, principalmente a partir de la poca concordancia que existe sobre cómo referirse a dichos procesos y los balances que dejaron.

Para Caetano (2018), la consistencia de las políticas redistributivas desplegadas durante la “década social” (2004-2014) en América Latina se habría visto comprometida por la debilidad de los proyectos de desarrollo implementados durante esos períodos, en particular en relación con la dificultad de superar un modelo de crecimiento económico básicamente

⁴⁷ En 2004 el Frente Amplio (fundado en 1971) formó una nueva coalición junto al Nuevo Espacio, la cual recibiría el nombre de Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. Esta saldría triunfante de las elecciones presidenciales de ese mismo año con el 50,45 % de los votos. Tras obtener el triunfo, el Nuevo Espacio y todos los grupos que componían el Encuentro Progresista solicitaron, en noviembre de 2005, ingresar al Frente Amplio, quedando desde ese mismo año todos dentro de dicha coalición.

⁴⁸ Bolsonaro desde 2019 en Brasil, Macri en Argentina (2015-2019), Piñera en Chile desde 2018, Lacalle en Uruguay desde 2020.

⁴⁹ Boric en Chile, Fernández en Argentina, Petro en Colombia, Lula en Brasil, por citar los más cercanos.

sustentado en el “boom de los *commodities*”, así como en lo atinente a la profundización de una pauta de inserción internacional que permitiera dar sustento a otro tipo de políticas alternativas de orientación transformadora. Un balance posible, entonces, se centra en evaluar: 1) la profundidad de las políticas de redistribución; 2) el proyecto de desarrollo con su patrón de crecimiento económico; y 3) la pauta correspondiente de inserción internacional. Según Caetano (2018), sin desmerecer la fuerza de las reacciones conservadoras, varias reformas postergadas por el progresismo en las tres áreas señaladas explican la pérdida de iniciativa y desafección ciudadana que han cosechado estos gobiernos. Así, la modalidad de expansión del capitalismo en América Latina, conducida por las cadenas globales de producción lideradas por las grandes transnacionales, apunta hacia las industrias extractivas basadas en recursos naturales (en Uruguay carne, arroz y soja). Y, más allá de la retórica neodesarrollista, los gobiernos progresistas parecieron finalmente aceptar ese rol o, por lo menos, no encontraron alternativas efectivas a sus restricciones: “los gobiernos progresistas adoptaron medidas cada vez más favorables a los mercados, hasta el punto de que la ‘restauración conservadora’ que denuncian con regularidad, se introdujo subrepticamente dentro de ellos mismos” (Caetano, 2018, p. 26). Siguiendo al autor y si bien es cierto que el “ciclo progresista” y la “década social” no fueron en modo alguno una nueva “década perdida”, resultó una experiencia muy diversa y plural, con logros importantes en distintas áreas, en particular en el campo social. Así, Moreira (2017) plantea que lo más destacable del ciclo progresista uruguayo fue el avance realizado en la llamada “agenda de derechos” (despenalización del aborto, legalización de la marihuana, matrimonio igualitario, ley trans). Para la autora, Chile y Uruguay se movieron con un arco de inflexión mucho mayor de continuidad con los gobiernos precedentes y una mayor disposición a mantener el viejo equilibrio republicano.

Por su parte, Caetano sostiene que han aparecido estudios que ponen en cuestión la profundidad de las políticas redistributivas del progresismo y los logros del gobierno en materia de reducción de desigualdad. Aunque amplias mejoras se produjeron en el sector formal a partir de diversos indicadores, la evolución de la pobreza medida por NBI no mostró avances radicales en el período: en 1985, un 27,6% de la población tenía al menos una NBI, en 1996 era un 38,7%, mientras que, con base en el último censo, en 2011 un 34% de las personas presentaban al menos una NBI (Calvo *et al.*, 2013).

Para Sztulwark, los gobiernos progresistas reinscribieron las energías populares desencadenadas durante la crisis de principios del siglo XXI en una modalidad de “inclusión por consumo” (2019, p. 17). El neoliberalismo no necesita ganar elecciones para gobernar (Laval y Dardot, 2013), pues se trata ante todo de una nueva razón del mundo, que hace de la competencia la norma universal de los comportamientos, sin dejar intacta ninguna esfera de la existencia humana. Por tanto, no es fácil desplazarlo por la vía puramente electoral. Una lógica tan corrosiva erosiona hasta la concepción clásica de la democracia e introduce formas novedosas de sujeción que constituyen un desafío político e intelectual inédito. Las micropolíticas neoliberales son centrales para entender los límites (auto)impuestos de los progresismos. En palabras de Sztulwark, “frente al orden neoliberal, la voluntad de inclusión no supo constituirse como una alternativa fuerte” (2019, p. 39).

Según Segato (2018), el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil cayó en una confusión conceptual entre la ampliación del consumo y la ampliación de la ciudadanía, que dio pie a una dinámica negativa de ampliación del consumo y restricción de la ciudadanía, en tanto se descuidaron los vínculos comunitarios y la ampliación del debate. Esto estuvo agravado, además, porque la ampliación del consumo no surgió de la redistribución de la riqueza estructural, sino del incremento de la exportación de los *commodities* y porque este mismo modelo implica el despojo y el desarraigo comunitario y territorial de pueblos y formas de vida divergentes al proyecto del capital (durante la gestión del PT fueron asesinados más indígenas y líderes comunitarios que en todos los períodos democráticos anteriores) (Segato, 2018). En este sentido, sostiene la autora, se constituye un modo de vida hegemónico, que continuó desarrollándose durante el ciclo progresista anterior y probablemente se expresará en un posible nuevo ciclo progresista intentando limitarlo.

La experiencia reciente parece demostrar, afirma Sztulwark, que incluir y cuestionar la precariedad del espacio de inclusión no son cosas que se hicieran a la vez: se optó por incluir precariamente a los excluidos en un espacio neoliberal estatalmente asistido (inclusión en las formas habituales del consumo sin politizarlas), en lugar de leer en la llamada “exclusión” una potencia capaz de problematizar el cepo neoliberal sobre la democracia y crear nuevos modos de producción y afirmar formas de vida más allá de la racionalidad neoliberal (2019, pp. 101-102). De hecho, el macrismo, en Argentina, puede interpretarse como una fase superior en la medida en que libera al consumo de la voluntad de incluir (Sztulwark, 2019, p. 105).

Con el triunfo del gobierno de izquierda en Uruguay, se produce uno de los cambios más importantes en la historia política electoral del país, en tanto, por primera vez, una fuerza política por fuera de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) asumía la administración política del Uruguay (Lorenzoni y Pérez, 2013). Un partido de izquierda —el Frente Amplio— llega al gobierno nacional tras ganar las elecciones de 2004 por mayoría absoluta y asumiendo como presidente de la República el doctor Tabaré Vázquez. Así, el Uruguay se integraba a la oleada de gobiernos progresistas en Latinoamérica. En 2009, aunque por una diferencia más ajustada, se reitera la victoria del FA, con José Mujica como presidente.

Desde el inicio del gobierno, el FA otorgó jerarquía al panorama social, lo que, de acuerdo con Midaglia y Antía (2011), se expresó de manera inmediata en dos áreas: la atención a las demandas de los sindicatos, actores colectivos históricamente aliados a esta fuerza política, y en la realidad de los sectores sociales empobrecidos. De esta forma, una de las áreas acordadas y priorizadas por el gobierno fue el desarrollo de políticas de atención a la pobreza (Baráibar, 2020, p. 216).

En la arena social, se crea el MIDES en abril de 2005, para ser un “ámbito que diseñe, coordine y planifique, las políticas sociales del país”, pero fuertemente asociado (temporal y temáticamente) al Plan de Emergencia (creado en marzo de 2005) y su focalización.

En las elecciones presidenciales de 2014, ninguna de las fórmulas logró la mayoría absoluta de los votos emitidos en primera vuelta, por lo que se realizó una segunda vuelta, resultando victoriosa la fórmula presidencial que llevó a Tabaré Vázquez de nuevo a la presidencia. El FA fue el partido más votado, obteniendo la mayoría absoluta de las dos cámaras legislativas. Junto con estas elecciones se llevó a cabo un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años, el cual fue impulsado por los sectores mayoritarios de los partidos Nacional y Colorado, y contó con la oposición del partido de gobierno. Este plebiscito no alcanzó los votos suficientes para ser aprobado, pero obtuvo un 46,81% de adhesión (Uruguay, Corte Electoral, 2014).

Los gobiernos progresistas del FA lograron mejorar algunos indicadores de bienestar de la población, sin embargo, no pudieron resolver los problemas distributivos al momento de generar riqueza ni los redistributivos, porque no se tomaron medidas contra la riqueza acumulada. Su objetivo fundamental fue captar la inversión extranjera directa (IED) como

motor de desarrollo y para ello aceptaron las reglas que imponen los tratados bilaterales de inversión y las empresas transnacionales, reafirmando así las instituciones políticas y económicas del capital (Elías, 2019).

I.5.1 Las políticas sociales y la era progresista

En los quince años de gobierno progresista, emergieron numerosos programas sociales, muchos de ellos destinados a la pobreza extrema y aislados de las prestaciones del mercado de trabajo o débilmente articulados con otros servicios sociales sectoriales universales. Solamente entre el año 2005 y el año 2008 fueron creados 132 programas, de los cuales 53 fueron asistenciales y 42 promocionales (los 37 restantes tradicionales)⁵⁰ (Baráibar, 2020, p. 301).

En 2014 se identificaba un total de 330 programas sociales de carácter nacional (se trata de iniciativas que fueron relevadas en 2014, sin considerar aquellas que fueron dadas de baja a lo largo del tiempo) (MIDES, 2016a). Los datos dan cuenta de una matriz de protección social en la que coexisten elementos tradicionales, surgidos en la primera mitad del siglo pasado, con numerosas iniciativas de reciente creación. En el primer caso están 155 programas y son 163 los del segundo. Entre 2005 y 2014, fueron creados 174 nuevos programas sociales (MIDES, 2016a). Durante el segundo gobierno del FA (2010-2015) se sumaron nuevos programas focalizados, como el Plan Juntos y en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), se aprueba el que se entiende como el tercer marco que orienta la política asistencial: la Reforma Social (2012), que —entre otros aspectos— dará el sustento al inicio de los programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo) y al Plan Siete Zonas (Baráibar, 2020, p. 319). En el quinquenio 2005-2009 el desarrollo de iniciativas no focalizadas comprende el 53% del total de programas, para el período siguiente desciende al 44%.

⁵⁰ Los programas sociales creados se distinguen entre tradicionales, asistenciales y promocionales. Los primeros se caracterizan por una orientación universalista y se expresan en las políticas sectoriales que buscan ampliar el acceso de la población a bienes estratégicos para la consagración de una nación moderna. Los segundos están en su mayoría dirigidos a la atención de problemáticas asociadas a la vulnerabilidad y la pobreza. Finalmente, los promocionales coexisten con los asistenciales. Mantienen el carácter focalizado y dirigido a sectores en situación de vulnerabilidad, pero se inscriben en servicios sociales de corte universal (MIDES, 2010).

Si bien existieron intentos de incorporación de los estratos de población más vulnerables al esquema de protección universal, las respuestas ensayadas tendieron a profundizar su estructura fragmentada entre el componente de bienestar de vocación universal y el de asistencia focalizada en grupos y situaciones especiales (Antía *et al.*, 2013). Se incorporaron algunas modificaciones en las matrices clásicas de bienestar, que, si bien en el corto plazo no supusieron reformulaciones sustantivas en el tratamiento de los principales riesgos sociales, con el correr del tiempo dieron lugar a la “sedimentación de caminos diferenciados de atención pública”. Palier analiza este proceso para los Estados de bienestar de Europa continental:

Las recientes reformas han dado lugar a dualizaciones múltiples: el desarrollo de dos mundos de bienestar dentro del sistema público, la adición de un componente privado a lo público, y la división de la población entre los trabajadores con una carrera laboral larga y estable, los *insiders* asegurados, y los *outsiders* asistidos o activados. Además de los sistemas de seguros restantes —pero más individualizados y parcialmente privatizados—, se está desarrollando un mundo secundario de trabajo y bienestar para los *outsiders*, compuesto por empleos secundarios atípicos, políticas de activación y prestaciones focalizadas para las que es necesaria la comprobación previa de la carencia de ingresos. Esto significa que ya no toda la población está cubierta por los mismos principios e instituciones. (2012, p. 81)

Se consolidó así en Uruguay una dinámica segmentada en la provisión social (Antía *et al.*, 2013).⁵¹ Si bien existen matices entre sectores, en líneas generales los estratos en mejor posición económica y política atienden sus riesgos sociales recurriendo al mercado o a aquellas unidades del sistema que mejor funcionan, mientras que los sectores sociales bajos utilizan la vía de la asistencia pública (Antía *et al.*, 2013). En definitiva, se abandona explícitamente la pretensión política de cubrir las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar (Antía *et al.*, 2013). Se institucionaliza una cierta dualización del sistema de protección, sistema que, si bien ha logrado la entrada de los vulnerables a las políticas sociales de corte más universal, no ha podido romper con la segmentación ya existente. Así,

⁵¹ “Al no terminar de reorientar las estructuras de provisión consolidadas en décadas anteriores, el conjunto de avances que ha realizado el país en materia social (en términos sectoriales y de inversión pública) tiende a diluirse ante la dinámica segmentada de la operativa de provisión social. [...] Este escenario, fragmentado y dualizado, no necesariamente se consolida como rasgo estático de la nueva matriz de bienestar. Por el contrario, el país cuenta con posibilidades de combatir esos aspectos a través de readecuaciones de las políticas sociales de opción universal, que contribuyan a la integración social y recreen mecanismos de igualdad de oportunidades. De esta manera, el abordaje y moderación de esta problemática sistémica se ha transformado en uno de los principales desafíos que enfrenta el esquema de protección y bienestar nacional” (Antía *et al.*, 2013, p. 17).

si bien la situación de los *outsiders* del bienestar mejoró, logrando acceso a bienes y servicios públicos, las profundas diferencias entre los niveles de calidad de ambos bloques se mantienen muy alejadas. Este recorrido podría inhibir el fortalecimiento de rutas de integración social, a favor de la consolidación de rutas paralelas —y, sobre todo, desiguales— de desarrollo social, sostienen Antía *et al.* (2013). Esta fragmentación en la matriz de bienestar parece corresponder a una cierta naturalización de la desigualdad social. Baráibar muestra cómo esta problematización desaparece progresivamente de los discursos y programas oficiales (2020). Así, en el inicio del gobierno progresista (2005) se afirma que para luchar contra la pobreza y la indigencia es necesario construir políticas focalizadas, con contraprestaciones controladas.

En orden de aparición, se presenta la creación del MIDES, el Programa de Ingreso Ciudadano como componente del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)⁵² y, posteriormente, las Asignaciones Familiares (AFAM) en el marco del Plan de Equidad⁵³ (PE), a partir de 2008 hasta la actualidad.

Junto a esta la nueva institucionalidad se produce la consolidación de la política asistencial cuando en 2008 se crea el Plan de Equidad (PE). Este se resolvió a partir de la definición de finalización del PANES, que se desarrolló entre 2005 y 2007 y fue fundante de la política asistencial en los gobiernos del FA.

Un aspecto relevante del PE fue la creación, de manera estable, de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), definida como de carácter no contributivo:

Esta Red de Asistencia no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, por el contrario, se pretende articular de manera específica con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales. (CNPS, 2008, p. 9)

La RAIS procuraba contemplar los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o

⁵² El Ingreso Ciudadano consistió en una prestación no retributiva en dinero por hogar durante dos años y con las siguientes contrapartidas: inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación en actividades comunitarias (Uruguay, Poder Legislativo, 2005a).

⁵³ Es una prestación mensual en dinero que otorga el Banco de Previsión Social (BPS) a niños y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Uruguay, Poder Legislativo, 2008a).

instalación en situaciones de pobreza e indigencia y se la entendía como articulada con el resto del sistema de protección social (CNPS, 2008). De acuerdo con el MIDES (2019), a través de las transferencias se busca disminuir la pobreza en el corto plazo, sosteniendo niveles básicos de consumo. También se plantean objetivos de largo plazo, a partir de las mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares pobres.

Nuevas prestaciones alimentarias se viabilizaron desde 2011 a través de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y antes mediante la Tarjeta de Alimentación. La TUS “constituye una transferencia monetaria en formato de tarjeta, orientada a mejorar el acceso a alimentos y bienes de primera necesidad de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema” (MIDES, 2019, p. 28).

Finalmente, a partir de 2012, se sumaron los programas de proximidad o programas prioritarios: Cercanías, Uruguay Crece Contigo (UCC) y Jóvenes en Red (JER).⁵⁴ Se definen como programas contra la exclusión que nacieron a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando a la población del llamado núcleo duro de la pobreza. Sus rasgos distintivos son la proximidad, la alta focalización, el trabajo de cercanía, la territorialización y la interinstitucionalidad. Los tres programas tuvieron como eje común realizar un intenso trabajo de campo en la localización de beneficiarios, el desarrollo de tareas con los hogares respectivos (estrategias de proximidad en territorio) y tender a articular un conjunto amplio de prestaciones (Tejera, 2012). Se trató de tres dispositivos de cercanía con las familias en el territorio, que pretendían hacer de “puente” hacia la oferta de protección social y tuvieron apoyo del BID.

En ese marco fueron desarrollados variados programas sociales, también presentes al asumir el gobierno nacional en 2020. Nuevamente en sintonía con lo ocurrido en América Latina, tienen centralidad las transferencias monetarias, las prestaciones en alimentación y los programas de empleo protegido.

⁵⁴ El Programa Cercanías tiene como población objetivo a los hogares extremadamente pobres, que poseen TU, aspirando a alcanzar un universo aproximado de 30.000 hogares. El Programa UCC agrega a este mismo universo de hogares la condición de tener al menos un niño menor de 4 años y riesgo social y sanitario para ser elegibles. El Programa JER se dirige a jóvenes pobres de 14 a 24 años de edad desvinculados del mercado formal del empleo y de las instituciones educativas.

Uruguay no ha sido la excepción de los procesos regionales de reorientación de las políticas socioasistenciales, con sus formas implícitas de interpretar y actuar sobre los procesos de desigualdad y fragmentación social. Se ha ensayado así toda una batería de programas compensatorios llamados de combate a la pobreza, en los que se combinan políticas de renta condicionada con dispositivos de cercanía donde el territorio es tomado como una variable fundamental, como espacio de gestión y resolución de los problemas sociales, confinando al tratamiento de la cuestión social a un marco de gestión localizada (Hamzaoui, 2005). Las políticas selectivas en territorios geográficos contienen, entre otros riesgos, el de terminar consolidando los procesos de segregación. La integración social pasa así a ser integración local a secas, rejerarquizando las relaciones de proximidad que las regulaciones universales habían desdibujado a partir del derecho colectivo y la desindividualización del socorro, al decir de Castel (1997). Se opera así una creciente paradoja: “la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía” (Lacomba, citado en Hamzaoui, 2005, p. 16).

La era progresista tiene, sin duda, evaluaciones posibles muy variadas.⁵⁵ Por una parte, existieron continuidades tanto en materia de bienestar social dirigido a la pobreza como en el modelo de desarrollo dominante (énfasis en la inversión extranjera de tipo extractivo, primarización de la economía y extranjerización de la propiedad), en la arena penal y en términos de la concentración de la riqueza.⁵⁶ Sin embargo, han existido al unísono señales claramente estatistas y de regulación socioeconómica (disminución de los indicadores de pobreza e indigencia medida por ingresos; elevación del salario mínimo;⁵⁷ formalización del

⁵⁵ Para profundizar en distintos balances del ciclo progresista, se puede ver, por ejemplo: Caetano, 2018; Moreira, 2017; Traversa, 2017; Santos *et al.*, 2013; Elías, 2019.

⁵⁶ La evolución de la desigualdad de ingresos muestra un índice de Gini que, habiendo crecido mucho en los noventa y hasta bien entrada la década del 2000, decrece con el primer gobierno del FA (que logra una de las caídas más importantes de América Latina de la desigualdad, en el entorno de unos 6 puntos del Gini desde 2008 a 2012), para después de 2012 detenerse y quedar relativamente estable. Sin embargo, en materia de riqueza, la desigualdad es muy marcada, concentrando el decil más rico el 62% de la riqueza neta total en 2012. Mientras que, ese mismo año, la distribución de ingresos arrojaba un índice de Gini de 0,5, la distribución de la riqueza presentaba un índice de Gini de 0,82 (De Rosa, 2016).

⁵⁷ El porcentaje de incidencia en personas bajo la línea de pobreza pasó de 32,5% en 2006 a 8,1 % en 2018 (INE, 2019) y el total de personas en indigencia en 2018 alcanzó un mínimo histórico al pasar de 2,5 % en 2006 a 0,1 % en 2018. Con relación al salario real, entre 2004 y 2018 el salario acumuló un aumento total de 61% en términos reales, mientras que el salario mínimo nacional se multiplicó por cuatro en términos reales para el mismo período. Por su parte, el desempleo se ubicó a partir de 2007 por debajo del 10%, y en 2011 llegó al mínimo nivel histórico desde que existen registros (6,3%) después de haber alcanzado en 2002 el récord de 17%. La participación de la masa salarial en relación con el PBI pasó, después de haber alcanzado en 2003 su nivel más bajo (42%), a 51,6 % del PIB en 2018 (Uruguay, Presidencia de la República, 2019).

trabajo doméstico y rural; fuerte ampliación de la cobertura de salud a través del Sistema Nacional Integrado de Salud; reforma fiscal; elevación de los salarios medios; reimplantación de los consejos de salarios y los fueros sindicales; eliminación del decreto que impedía las ocupaciones; ley que garantiza los cobros de derechos laborales cuando no cumple una empresa tercerizada; ley de ocho horas para el sector rural; leyes de negociación colectiva pública y privada; ley de responsabilidad penal del empleador, etc.). Asimismo, existieron avances en materia de la llamada agenda de derechos, como el matrimonio igualitario,⁵⁸ la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo,⁵⁹ la legalización de la marihuana,⁶⁰ la ley trans,⁶¹ la aplicación inicial de un sistema nacional de cuidados,⁶² entre otros. Todo ello en un contexto de fuerte crecimiento económico. Pero, más allá de los balances posibles de la “era progresista”⁶³ y los límites que en la región le están siendo colocados a sus procesos más redistributivos, el neoliberalismo es un proceso que se construye también “desde abajo”, al decir de Gago:

el neoliberalismo —como política activa de creación de instituciones, lazo social y subjetividad bajo el modelo de la empresa— ha conseguido instalarse más bien de un modo muy dinámico y multiforme, tanto “por arriba” como “por abajo”. Por eso es necesario ampliar su definición [...] el neoliberalismo muta y sobrevive por arriba y por abajo: como renovación de la forma extractiva-desposesiva en un nuevo momento de soberanía financierizada y como racionalidad por abajo que negocia beneficios en ese contexto de desposesión, en una dinámica contractual que mixtura formas de servidumbre y de conflictividad [...] Entonces hablar de *neoliberalismo desde abajo* es un modo de dar cuenta de la dinámica que *resiste la explotación y la desposesión y que a la vez se despliega en (y asume) ese espacio antropológico del cálculo* [...] Puesto en estos términos, parece difícil convencerse de que el fin del neoliberalismo depende de la declaración de unos gobiernos que dicen haber dejado atrás esas políticas. (2021, pp. 12 y 16; el énfasis es nuestro).

En nuestra tesis de maestría (Pérez de Sierra, 2012),⁶⁴ investigamos el contenido teórico-político de las orientaciones del Plan de Emergencia (2005) y el Plan de Equidad (2008). En

⁵⁸Ley n.º 19.075 (Uruguay, Poder Legislativo, 2013b) y modificaciones realizadas por Ley n.º 19.119 Uruguay, Poder Legislativo, 2013c).

⁵⁹ Ley n.º 18.987 (Uruguay, Poder Legislativo, 2012).

⁶⁰ Ley n.º 19.172 (Uruguay, Poder Legislativo, 2014).

⁶¹ Ley n.º 19.684 (Uruguay, Poder Legislativo, 2018c).

⁶² Ley n.º 19.353 (Uruguay, Poder Legislativo, 2015a).

⁶³ El giro a la izquierda en Uruguay y Chile ha sido calificado, en relación con otros gobiernos del mismo signo en la región, como una “política de cambios amortiguada” dependiente de un ciclo económico expansivo (Moreira, 2017).

⁶⁴ Premio a la Mejor Tesis de Maestría (2015) en el concurso de Mejores Tesis de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales; Premio Carlos Filgueira en el rubro Tesis de Maestrías, con publicación (2016).

cuanto al Plan de Emergencia, encontramos toda una reorientación del conflicto distributivo, que se cristalizó en los discursos oficiales en términos de pobreza (cuando no de pobreza extrema) y su combate. Encontramos un claro efecto de este corrimiento: la biologización de la pobreza y su combate en términos de supervivencia orgánica. Ejemplo de ello fue la centralidad del Ingreso Ciudadano, garantizando un mínimo acceso a la alimentación para la población indigente. Aunque efectivamente existió el reconocimiento de una situación terrible en nuestra sociedad, la respuesta temporal y precaria produjo como efecto la consolidación de respuestas de tipo compensatorio y residual. Desaparecía del horizonte discursivo el debate sobre la desigualdad y la distribución de la riqueza y quedaba la discusión técnica por alcanzar a los “más pobres entre los pobres” (Pérez de Sierra, 2012). Se consolidó así la figura del indigente y extremadamente pobre como sujeto de las nuevas políticas. Esta figura se amplió en el caso del Plan de Equidad a vulnerables con hijos a cargo o personas de la tercera edad indigentes y volvió a reducirse en los programas prioritarios creados a partir de 2012 y, como veremos, en los programas objeto de análisis en esta tesis. El Plan de Equidad pretendió poner el acento en la cuestión distributiva, aunque continuó con el combate a la pobreza, resultando un híbrido entre focalización y universalismo dualizado (Midaglia, 2011, 2012). Asimismo, existió continuidad en la modalidad gerencial de las políticas: la racionalidad técnico-burocrática se elevó al rango de vanguardia decisoria, así como sus requerimientos de más dispositivos tecnológicos (con sus manifestaciones en la definición del Índice de Carencias Críticas (ICC),⁶⁵ la jerarquización de la DINEM-MIDES y la gestión tercerizada vía organizaciones de la sociedad civil y convenios como parte sustantiva de la modalidad gerencial (Midaglia, 2012; Pérez de Sierra, 2012).

Los programas asistenciales creados a partir de 2010 están diseñados y focalizados en la vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, en los diseños a partir de 2013 se empiezan a solapar criterios y objetivos típicamente socioeconómicos —como ser la incidencia de la pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas, etc.— con otros vinculados a tasas de criminalidad o al sistema penal, que parecen confirmar el proceso de “colonización del

⁶⁵ El ICC se aproxima a determinar los hogares con menores ingresos mediante otras dimensiones del bienestar, por lo que se diferencia de la metodología más usual para definir la pobreza, que es la monetaria. Elaborado en 2008 en el marco de un convenio entre el MIDES y la Universidad de la República, sirvió para seleccionar a los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica de forma de definir a la población elegible para las AFAM-PE. Posteriormente fue utilizado también para definir a la población elegible del programa de transferencias TUS, así como para determinar a la población elegible de varios programas sociales en conjunto con otros indicadores específicos, como, por ejemplo, UCC y Cercanías (MIDES, 2013a).

sector asistencial por la lógica punitiva y panóptica característica de la burocracia penal post-rehabilitación” (Wacquant, 2011, p. 3).

I.5.2 Principales hitos del giro punitivo durante el ciclo progresista

En este apartado realizamos un breve recorrido por algunos indicadores del crecimiento de la lógica punitiva en relación con diversos conflictos sociales durante el ciclo de gobierno progresista. Este recorrido intenta describir, asimismo, continuidades y torsiones en relación con los antecedentes señalados de los años noventa.

I.5.2.1 Primer período de gobierno progresista (2005-2010)

a. Creación del delito de usurpación

En marzo del año 2005 asume el primer gobierno de coalición progresista en Uruguay. En mayo de 2007 se aprueba la Ley n.º 18.116 (Uruguay, Poder Legislativo, 2007), que establece el delito de usurpación. Esta nueva tipificación permite procesar penalmente a ocupantes de tierra para vivir y la ejecución de su desalojo en 48 horas:

(Usurpación).- Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría: 1- El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. [...] La denuncia del delito de usurpación podrá ser efectuada por cualquier persona, en cualquier momento. (Uruguay, Poder Legislativo, 2007)

Esta figura ha permitido el desalojo de ocupaciones colectivas de terrenos para vivir, procesos que otrora el mismo partido en el gobierno promovió activamente como parte de la lucha por el derecho a la vivienda. Su principal efecto es que coloca la usurpación como un delito en el marco del derecho penal, cuando hasta el momento las ocupaciones eran tramitadas por el derecho civil en términos de desalojos. La homologación de la Ley n.º 18.116, implicó la modificación del artículo 354 del Código Penal, penalizando potencialmente dentro de la figura delictiva cualquier tipo de ocupación de tierras en la justicia penal y habilitando a cualquier ciudadano a ser posible denunciante. Yendo a su curso legislativo, la ley se aprueba por unanimidad en la Cámara de Representantes, en la Comisión de Constitución y Legislación, y seguidamente en la Cámara de Senadores. En los motivos expuestos por quienes presentaron el proyecto, prima una clara alusión a la defensa

de la propiedad privada en nombre de la industria turística y a la promoción de la captación de inversiones. La ley dispone como agravante que la comisión del delito se desarrolle en zona balnearia, lo que no absuelve al resto de las ocupaciones. La iniciativa respondió a exigencias planteadas desde asociaciones empresariales y de propietarios.

b. Modificaciones

En 2018 se realiza una nueva propuesta de carácter legislativo, a título de Desalojos Colectivos y Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales. Se trata de la Ley n.º 19.661, aprobada en setiembre y publicada en octubre de 2018 (Uruguay, Poder Legislativo, 2018b). Esta ley consta de variantes. Por una parte, para los desalojos colectivos —de cinco o más familias— de aquellos que estén ocupando de forma continua por más de veinticuatro meses sin que el propietario haya iniciado las acciones pertinentes a su recuperación, la demanda de desalojo deberá ser acompañada de un proyecto de utilización del predio y el plazo del desalojo será de un año una vez ejecutada la sentencia. Se otorgan mayores garantías para los asentamientos ya consolidados.

Sin embargo, hasta 2018 el delito de usurpación con la modificación del Código Penal contradice los derechos posesorios garantizados por el Código Civil y la Ley de Ordenamiento Territorial (Uruguay, Poder Legislativo, 2008b),⁶⁶ con lo cual un mismo ocupante puede obtener por la vía civil el derecho posesorio y ser, al unísono, procesado por la vía penal. Esto afecta principalmente a pobladores urbanos de asentamientos con tenencia precaria de la tierra u ocupantes de fincas abandonadas. Al día de hoy, existen personas procesadas penalmente bajo la figura de este delito por ser ocupantes de tierras o de casas deshabitadas. Si bien no existe información pública disponible del número de personas imputadas y procesadas por el delito de usurpación desde 2007, ante un pedido de información pública realizado en el marco de esta investigación a la Fiscalía General de la

⁶⁶ El artículo 65 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible sostiene: “(prescripción adquisitiva).-Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario” (Uruguay, Poder Legislativo, 2008b). Anteriormente, el Código Civil uruguayo trataba la prescripción como modo de adquirir el dominio en la llamada “prescripción treintenaria” en el caso de los inmuebles.

Nación en julio de 2022, se establece que solamente en el año 2019 fueron 57 las personas imputadas y 20 las finalmente condenadas por este delito. En 2017, según informes publicados, existieron 39 personas encausadas por el delito de usurpación. Por otra parte, realizada la misma consulta sobre denuncias efectuadas por la División Asesoría Jurídica y el Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo, podemos afirmar que al menos existen 51 denuncias por parte de la Intendencia de Montevideo entre 2019 y 2022. El delito de usurpación es un tipo penal que criminaliza la ocupación pacífica y un vehículo peligroso a través del cual se busca presionar por la vía penal procesos de desalojo sin que existan las debidas garantías procesales de defensa, como ocurre en los casos de desalojos establecidos en el ámbito civil (España, 2019, p. 261).

b. Integración del Ministerio del Interior al Gabinete Social

En 2009, tras un decreto presidencial, entre los ministerios miembros del Gabinete Social se integra al Ministerio del Interior.

I.5.2.2 Segundo período de gobierno progresista (2010-2015)

a. Emergencia y tragedia carcelaria

En julio del año 2010 se aprueba la Ley n.º 18.667 (Uruguay, Poder Legislativo, 2010), de emergencia carcelaria, que implicó un refuerzo económico para la construcción de nuevas cárceles (entre ellas la primera público-privada en el país) y mejoras de infraestructura y personal penitenciario. En la exposición de motivos del proyecto se reconocía que el sistema carcelario atravesaba una “situación de riesgo y especial vulnerabilidad”. Es importante recordar que en 2009 se dio a conocer el informe del relator especial de las Naciones Unidas, que sostenía la necesidad de “cambios fundamentales al sistema de justicia penal en su totalidad, con el fin de prevenir el colapso del sistema penitenciario [...] El pueblo de Uruguay, un país reconocido por su democracia y desarrollo social, no merece este sistema penitenciario” (Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2009). Por otra parte, el 8 de julio de 2010 sucedió la mayor tragedia carcelaria de la historia uruguaya. Un incendio en la cárcel de Rocha dejó 12 muertos y ningún responsable penal por el caso. El edificio fue vaciado posteriormente porque se comprobó que no estaba apto para ser una cárcel. Se trataba de un pabellón de 28 metros cuadrados, donde había 20 presos

de entre 20 y 25 años, casi todos reclusos por delitos menores.⁶⁷ El proyecto presentado por el Ejecutivo planteaba un colapso total en los sistemas eléctricos y sanitarios de algunos centros carcelarios, de hacinamiento generalizado y desbordamiento de la capacidad material de los recursos humanos, lo que habilitaba “medidas de urgencia”. Esta ley derivó, unos años después, en la construcción de la primera megacárcel público-privada en Uruguay:

El crecimiento constante de la población carcelaria, sumada a la indignidad de las condiciones de reclusión, determinó que en el año 2010 se sancionara la Ley 18.667, de Emergencia Carcelaria. El objetivo de la Ley radicaba en la mejora en las condiciones edilicias y materiales, mediante una autorización específica para gastos extraordinarios, a ser efectivizados por el Poder Ejecutivo. En este instrumento se contempla explícitamente la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, la culminación de obras pendientes, y el mejoramiento de la infraestructura. La Ley No. 18.719 de Presupuesto duplicó los recursos asignados al Ministerio del Interior y dispuso la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) [...] En el año 2011, la Gerencia de Evaluación de Proyectos de la CND realizó un Análisis de Perfil sobre la “construcción de un nuevo recinto penitenciario para 2000 personas”. En este trabajo, se enfatiza la tendencia de aumento de la población carcelaria en términos de “demanda por plazas carcelarias”. En efecto, se aborda la problemática de la superpoblación de las cárceles uruguayas desde la perspectiva de oferta y demanda. En este sentido, el modelo de ejecución adoptado es presentado por el propio Análisis como ventajoso para el Estado, pero también como una oportunidad de negocio para el privado [...] El Informe de Factibilidad del 2012 distingue las tres posibles modalidades para la construcción de una nueva cárcel: el contrato de obra pública; la participación público-privada; y la privatización, pronunciándose en sus conclusiones y desarrollos en favor de la segunda modalidad [...] El 9 de junio del 2015 se firmó el Contrato para el Diseño, Construcción, Conservación y Operación de la Unidad de Personas Privadas de Libertad N° 1 entre el Ministerio del Interior y el grupo de empresas nucleadas en el consorcio Unidad Punta de Rieles S.A.” (Rey y Puchot, 2017, pp. 9 y ss.)

b. Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación y del operador civil penitenciario

En 2010 se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) en la órbita del MI, sustituyendo la ex Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

⁶⁷ Existieron llamados a sala para interpelación parlamentaria y pedidos de renuncia del ministro del Interior en funciones. En ese marco, el ministro del Interior Bonomi dijo que “se transformó un tema trágico en un hecho político”. Bonomi también se refirió a la huelga de hambre que comenzaron los presos de Rocha y que luego sumó a 2.500 presos de diferentes dependencias. El ministro dijo que la medida había sido levantada. “Es una medida fundamentalmente propagandística que agarra fuerza en el inicio y cuando agarra fuerza la levantan. Yo en otra etapa de mi vida, hace 18 años, hice una huelga de hambre con siete compañeros y duró 35 días. Eso era una huelga de hambre y no una medida propagandística. Esto es una forma de llamar la atención, que está bien porque tienen razón, tienen derecho y reivindican cosas que todos sabemos que pasan en el país. Pero no agrandemos lo que están haciendo” (Redacción 180, 2010).

Cabo Acosta (2021) realizó su tesis de maestría referida al estudio de la política pública penitenciaria en el marco de la denominada reforma del sistema carcelario que introdujeron los gobiernos del Frente Amplio en el Uruguay. El punto de partida de su análisis es el año 2010, cuando se crea el INR como organización encargada de llevar a cabo este proceso.

Según la Ley de Presupuesto Nacional n.º 18.719 (Uruguay, Poder Legislativo, 2011d), le compete: “la gestión de las diferentes instituciones penitenciarias en el país, teniendo como cometidos la asistencia de los procesados, la rehabilitación de los penados y la administración de las medidas sustitutivas y alternativas a la privación de libertad”. El INR es la organización encargada de llevar adelante la reforma penitenciaria mediante un nuevo modelo de intervención en la gestión de las prisiones uruguayas, integrando personal civil especializado, formado y capacitado para gestionar las Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad (Cabo Acosta, 2021, p. 10). En este marco, se crea en 2015 el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), a partir del decreto 209/0156 del Poder Ejecutivo, como espacio institucional dependiente del INR. Como parte de uno de los componentes estratégicos en la construcción del rol del operador civil penitenciario, elaboró un plan de estudios que abarca la organización de toda la formación penitenciaria del país, con una propuesta específica para el operador como nuevo funcionario civil. Este nuevo funcionario penitenciario es denominado desde el plan de estudios del CEFOPEN como “agente de intervención socio-educativa” en el trato directo con las personas privadas de libertad (CEFOPEN, 2017). Cabo Acosta (2021) analiza los sentidos político-pedagógicos de la política penitenciaria en el marco de la denominada reforma del sistema carcelario e identifica dos momentos. Reconoce un primer momento, denominado como “primer impulso”, donde un enfoque de derechos humanos orientó la política penitenciaria, consolidado con la creación del INR y teniendo como grandes antecedentes la Ley de Humanización del Sistema Carcelario (Uruguay, Poder Legislativo, 2005b) y el informe del relator especial de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2009). Se trató de un avance en la discusión sobre la problematización del modelo custodial imperante en el sistema carcelario, permitiendo instalar la necesidad de la despolicialización del mismo. Cabo Acosta identifica segundo momento, denominado como la “vuelta al paradigma de seguridad ciudadana”, donde a partir del tercer período de gobierno frenteamplista se comienza a visualizar un freno al primer momento de la reforma, con un desdibujamiento progresivo de los sentidos políticos que la fundamentaban y

ganando terreno nuevamente una perspectiva más custodial y el discurso de la seguridad en las cárceles. Según la autora, dos grandes hitos materializan este retroceso: la concreción la Unidad Penitenciaria n.º 1 (que empezó a construirse en 2015), como proyecto público-privado, con más de 1500 plazas para personas privadas de libertad y, junto con este proyecto, el ingreso de la Guardia Republicana a trabajar dentro de los establecimientos carcelarios (2019) y el cambio realizado por el gabinete del Ministerio del Interior en el año 2019 sobre el artículo 21 en el decreto 104 del operador penitenciario, que implica que los operadores penitenciarios pueden asumir otras tareas, que son parte de las adjudicadas a la función policial, como ser: engrilletar, contar, registrar y requisar a las personas privadas de libertad (Cabo Acosta, 2021, pp. 125 y ss.). En este giro, cobra prevalencia la idea de que la persona solo con el acceso a determinados derechos como la educación y el trabajo no puede rehabilitarse, llevando a enfatizar la necesidad de un estudio de las conductas del sujeto que conducen al delito a partir de la definición de indicadores y la indagación de su historia en la trayectoria delictiva, sobre todo aquellos marcados por una intervención desde la psicología conductual donde la persona era diagnosticada y evaluada a partir de la observación de sus conductas. A esta segunda perspectiva es la que adhiere la última gestión del INR de los gobiernos frenteamplistas, proponiéndose más la idea de desistimiento del delito que la de rehabilitación (Cabo Acosta, 2021, p. 133). Así, la última gestión del INR y en el marco del énfasis en una perspectiva conceptual más conductista, también comienzan a tener mayor presencia las nociones de trato y tratamiento con relación al trabajo con las personas privadas de libertad en las unidades penitenciarias, dejando en segundo plano la idea de intervención socioeducativa y llegando a un punto en que el rol del operador civil casi no se distingue de la función policial dentro de los centros penitenciarios (Cabo Acosta, 2021, p. 137). La autora concluye de su trabajo de investigación una vuelta al paradigma de seguridad ciudadana en la reforma penitenciaria, lo cual es expresión de que no se pudo construir hegemonía desde un proyecto político antagónico al modelo custodial que en un principio se propuso transformar (Cabo Acosta, 2021, p. 141).

c. Consolidación y ampliación de la militarización de la seguridad pública

A pesar de que el Frente Amplio consideraba antes de ser gobierno que las fuerzas armadas no debían intervenir en seguridad interna, esta intervención se consolidó y amplió. En su programa de gobierno de 2004, el FA se proponía

regular con precisión la diferencia entre los conceptos de defensa nacional militar y de seguridad ciudadana, estableciendo la responsabilidad absoluta y excluyente de la Policía Nacional en esta última materia [...] Disponer la inmediata asunción de responsabilidades por parte de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación de la custodia perimetral y de la guardia interna de todos los establecimientos carcelarios del país. (Frente Amplio, 2003)

Osorio (2021) en su tesis de maestría busca identificar si existió un proceso de militarización de la seguridad pública en Argentina y Uruguay durante los gobiernos progresistas. Con relación a Uruguay y su proceso de militarización⁶⁸ de la seguridad pública durante el gobierno progresista, la autora destaca que:

la gestión del FA como gobierno distó bastante del enfoque que había planteado antes de asumir la presidencia, en el que sostenía que las FFAA no debían intervenir en tareas de seguridad interna. Este punto es importante porque los gobiernos progresistas llegaron al poder con un discurso contrario al de la militarización, entendiendo que este fenómeno afectaba los derechos humanos de la población por el perfil represivo de estos cuerpos. (Osorio, 2021, p. 116)

En su análisis del caso uruguayo, reconoce tres consolidaciones o ampliaciones de la militarización en el período:

1. Se mantuvo la guardia militar perimetral de cárceles (en servicio desde 1997).
2. Se creó la Guardia Republicana (GR) en 2011. Se trató de la creación de un cuerpo que nació de la unión de dos fuerzas de choque, la Guardia de Coraceros y la Guardia Metropolitana (unidades que en el pasado habían tenido una participación activa en los aparatos de represión de la dictadura). La GR utiliza un uniforme camuflado similar al de las fuerzas armadas y fue creada con el apoyo de todos los partidos en la Ley de Presupuesto Nacional n.º 18.719 (Uruguay, Poder Legislativo, 2011d), durante el segundo gobierno del FA, y fue definida como prioridad absoluta por la gestión del entonces ministro del Interior, Eduardo Bonomi. El regimiento depende directamente del MI y, según su decreto de reglamentación (n.º 295/016), adquirió jurisdicción nacional multiplicando sus funciones: custodiar las vías de comunicación terrestres, los pasos de frontera, instalaciones y centros de interés;

⁶⁸ El planteamiento de si hubo o no un proceso de desmilitarización posdictadura pone en discusión si realmente el cuerpo militar fue sustraído de la esfera política o solamente siguió ejerciendo poder pero desde espacios con menos visibilidad pública. En este sentido, sería ajustado incorporar este elemento en cualquier investigación que busque caracterizar lo que se considera actualmente como procesos de militarización en estos países (Osorio, 2021, p. 115).

apoyar en el control del tráfico y transporte de sustancias y mercaderías ilícitas; custodiar personas y valores; intervenir como unidad especializada en situaciones críticas que impliquen copamiento o secuestro de personas; colaborar en allanamientos, detenciones y traslados; intervenir en el contralor de disturbios civiles y hechos graves y, en una interpretación más amplia, “aquellos otros (fines) que la autoridad oportunamente le confiera”. Aunque la GR se rige por la Ley de Procedimiento Policial, posee armamento de guerra y vehículos blindados similares a los de las fuerzas armadas. Su rol fue potenciado y su incorporación se decidió bajo la hipótesis de que el crecimiento de las organizaciones delictivas en determinados barrios de Montevideo les permitía acceder a un poder de fuego capaz de hacerles frente a los policías tradicionales (El País, 2016). Incluso, artículos periodísticos se referían a un proceso de militarización de la seguridad interna y a la creación de una cuarta fuerza armada nacional (La Diaria, 2015; Legrand, 2019).

3. **Habilitación de militares para cumplir funciones para la Policía Nacional (2011).** En junio de 2011 se promulgó el Decreto n.º 212/011 (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2011a), que habilitó que funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) pasaran a cumplir funciones para la Policía Nacional y, posteriormente, se creó un llamado específico para que soldados suplieran cargos en la nueva GR. Si bien esta vinculación parece incipiente, no deja de tener relevancia si se tiene en cuenta que puede generar el incremento de los métodos militares en tareas policiales (Osorio, 2021, p. 98).

d. Operativos de saturación y arrestos intensivos

Durante los años 2010 y 2011 se realizaron más de cincuenta operativos de saturación en barrios seleccionados por su “alta tasa de delitos”, llamados “rojos”. Se trató de intervenciones policiales masivas con empleo de la policía militarizada, helicópteros y difusión mediática en tiempo real, focalizadas territorialmente en barrios pobres de la ciudad donde se suponía que se concentraban delincuentes. Algunos discursos desde el gobierno emitidos en ese momento daban cuenta de la búsqueda de diferenciar, en dichos territorios, entre pobres merecedores de “protección” y pobres merecedores de “castigo”. Veamos un fragmento de uno de estos discursos a modo de ilustración:

cuando hablamos de los megaoperativos, se dice con eso ustedes están estigmatizando barrios y están haciendo *razzias*, las dos cosas son absolutamente equivocadas [...] los primeros que piden esa intervención son los vecinos del barrio y piden que se intervenga en defensa de la mayoría de los trabajadores del barrio. (Bonomi, 2011, 06:30)

e. La adolescencia en conflicto con la ley penal en el centro del debate

En el año 2010 se crea una Comisión Especial Bicameral para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la referida a los adolescentes en conflicto con la ley penal. La Comisión tenía el objetivo de enviar sugerencias legislativas para afrontar los “problemas de seguridad pública”. En marzo de 2011, presenta su informe final y recomienda al parlamento modificar la ley a fin de mantener los antecedentes de los menores de 18 años, penalizar la tentativa de hurto y crear un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente fuera de la órbita del INAU (Vernazza, 2017, p. 41). A partir de 2011 se aprueban múltiples leyes sobre el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, entre ellas se destacan las siguientes: Ley 18.771, de julio de 2011; Ley 18.777 de agosto de 2011; Ley 18.778, de agosto de 2011; Ley 19.055, de enero de 2013; Ley 19.367, de enero de 2016; y Ley 19.551, de noviembre de 2017. Entre las modificaciones se plantean medidas institucionales: la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) en 2011 y la creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) como servicio descentralizado en 2016. Por otra parte, se destacan modificaciones con relación a la tipificación de delitos, garantías y penas: se establece la pena mínima de un año para adolescentes imputados de homicidio, lesiones gravísimas, violación, rapiña, secuestro, etc.; se tipifica la tentativa de hurto como delito; se crea el registro de antecedentes judiciales para adolescentes en conflicto con la ley penal; se introducen cambios en el proceso penal adolescente, como la modificación de 90 a 150 días de la medida cautelar para algunas infracciones y la derogación de la impugnación automática cuando la medida supere el año de privación de libertad (Díaz, 2018; Vernazza, 2017).

Según Vernazza (2017), estas leyes violentan el principio de excepcionalidad y mínima exposición a la privación de libertad en adolescentes, disminuyen garantías, crean delitos y endurecen penas, en clara contradicción con los principios básicos de la Convención de los Derechos del Niño (1990) y el Código de la Niñez (2004). En este mismo sentido, Abella plantea cómo la triada de las leyes 18.777, 18.778 y 19.055 cristaliza un aumento del punitivismo penal:

Los cambios normativos establecidos por la aprobación de estas tres leyes contravienen principios rectores en materia de justicia penal juvenil: el principio de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad de la pena y excepcionalidad de la privación de libertad. A sabiendas de ello, se decide legislar en este sentido. (2019, p. 30)

Para Vernazza (2017), es en relación con las y los adolescentes en conflicto con la ley penal donde se expresa más fuertemente el ascenso punitivo. Tal como lo señala esta autora, el tratamiento del tema de los adolescentes es “un emblema del avance de las políticas punitivas en el Uruguay”. Como ningún otro tema, la justicia penal juvenil ha logrado el acuerdo entre gobierno y oposición: al delito juvenil se le responde con más dureza, más encierro y menos garantías (Vernazza, 2017, p. 35).

En 2014, junto a las elecciones presidenciales se plebiscita la propuesta de la oposición para bajar la edad de imputabilidad penal a 16 años, la que finalmente no es aprobada, pero obtiene un 47% de votos.⁶⁹

f. El Ministerio de Desarrollo Social pasa a integrar el Gabinete de Seguridad

En el año 2012, el MIDES pasa a participar del Gabinete de Seguridad y se difunde desde ese ámbito el documento llamado Estrategia por la Vida y la Convivencia.

g. Estrategia por la Vida y la Convivencia

La Estrategia por la Vida y la Convivencia (EVC) (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a) marca un punto de inflexión importante en la forma de entender e intervenir en la seguridad y la convivencia.

Dicho documento fue presentado en respuesta a algunos hechos de espectacular violencia y repercusión mediática.⁷⁰ Se trató de un documento con medidas de “seguridad” destinadas a

⁶⁹ El plebiscito pretendía bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. En 2011, el sector Vamos Uruguay del Partido Colorado lanzó una campaña de recolección de firmas para la baja de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, reforma parcial solo para los delitos más graves, la cual fue apoyada por el herrerismo del Partido Nacional. El 17 de abril de ese año fueron entregadas a la Corte Electoral las firmas tendientes a habilitar un plebiscito junto a las elecciones nacionales siguientes, las cuales terminaron de ser verificadas el 6 de setiembre de 2011, superando las 250.000 (10% de los habilitados para votar) necesarias para convocarlo.

⁷⁰ Se trató del asesinato de un trabajador de 34 años de una emblemática cadena de comidas de Uruguay, al que dos menores dispararon, robaron y asesinaron a sangre fría. El episodio fue emitido cientos de veces en los canales de televisión. Finalmente se determinó que había sido una extrabajadora del restorán, mayor de edad, quien había encargado el asesinato (Redacción 180, 2012). Como veremos, este episodio y su tratamiento

“mejorar la convivencia ciudadana”. En él se sostenía que se estaba desde hacía varios años ante la “emergencia de la violencia como problema prioritario para nuestra sociedad” y de una “pérdida de respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana”. Asimismo, se planteaba que para enfrentar dichos problemas era necesario “combinar convivencia social y seguridad ciudadana”.

Este documento cristaliza la postura de gobierno, que se desmarcaba por primera vez explícitamente de la tradición de izquierda en la interpretación de las causas sociales del delito en relación con las desigualdades:

En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neo-liberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4)

En oposición a esto, se planteaba la necesidad de trascender esta explicación insuficiente y aparecía la indignación por la persistencia del delito, la marginalidad, la “anomia” y la “transgresión” en el marco de “un país que crece, en el que cada vez más sectores sociales acceden a un conjunto de bienes materiales e inmateriales más amplio, en el que se reducen tanto la indigencia como la pobreza” (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4). La izquierda en el gobierno proponía, entonces, nuevas formas de actuar ante estas diversas formas de “anomia social y transgresión que persisten” (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4). Este primer momento de inflexión en el discurso de izquierda sobre la seguridad se consolidará y profundizará en posteriores discursos y prácticas gubernamentales.

Aparece así una nueva forma de entender las respuestas a la transgresión, que asume que la izquierda ha pecado de “ingenua”:

ese diagnóstico de ingenuidad tiene también que ver con el diagnóstico [de] que el fenómeno que nosotros teníamos instalado era fruto de la pobreza. Habíamos pasado de un 15% de pobres en el año 95 a un 39% en el 2004, entonces llegamos al gobierno y cuando la pobreza baje bajan los delitos. La pobreza bajó del 39% al 9,4 % y los delitos aumentaron y aumentó la cantidad de presos. Entonces se mueven los esquemas porque desde el punto de vista teórico ese modelo no funciona porque no es cierto que sea así [...] Esta visión de la ingenuidad está muy permeada por una visión también de la Universidad de la República

precipitan una batería de respuestas, entre ellos el Programa Siete Zonas. Sobre la vida del “menor asesino” puede leerse El Observador, 2012b).

[...] creo que en algunos casos se han quedado con los libros viejos y con la pobreza concebida por el cantegril, está toda esta idea de la pobreza digna [...] Es la policía mala que va y le pega a la gente y los cachea; y los pobres que son el último eslabón entonces la policía va a los lugares más pobres. Este es un esquema de análisis primitivo que quedó anclado en la lógica del Chueco Maciel [...] en el extremo es la caricatura de la reivindicación del Chueco Maciel, por así decirlo. Entonces, “no hay que cortar por el hilo más fino” [...] una lógica históricamente equivocada, pero “esto es fruto del capitalismo”, como los diez mandamientos, y uno dice “no robarás” y viene de hace, *el fenómeno de la delincuencia no tiene que ver con el capitalismo*. (Entrevista a asesor del MI, 2017)

Siguiendo con la EVC, vemos cómo a continuación se levanta una retórica de los deberes, la autoridad, los valores y la cultura del trabajo: “La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas” (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4).

El documento finaliza con quince propuestas de acciones destinadas a abordar la seguridad pública desde diversos ángulos (delitos, drogas, violencia doméstica, medios de comunicación, policía, mediación de conflictos, etc.). Entre las medidas propuestas se encontraba la posibilidad de la internación compulsiva ante el consumo problemático de drogas,⁷¹ la creación de nuevas faltas (entre ellas la de uso indebido de espacios públicos) y las ya mencionadas modificaciones del Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores.

h. Creación de programas conjuntos entre el MI y el MIDES

Asimismo, en el marco de esta estrategia, desde el 2013 comienzan a ejecutarse acciones conjuntas entre el MIDES y el MI: el Plan Siete Zonas (2013-2015), el Programa de Gestión

⁷¹ El Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley en 2012 en este sentido. En el mensaje que acompañó el proyecto se lee: “El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el presente Proyecto de Ley por el que se adoptan medidas y procedimientos tendientes a preservar la integridad física y psíquica -así como procurar su recuperación- de las personas adictas al consumo de sustancias estupefacientes. Asimismo, se persigue por razones de interés general, salvaguardar la seguridad y el orden público de la población, pues no resultan desconocidas las consecuencias sociales originadas en las conductas asumidas por tales personas con las que debe procederse como se hace ante cualquier enfermedad procurando su tratamiento adecuado” (Uruguay, Poder Ejecutivo, asunto 112890, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112890>). Es importante señalar que básicamente se focalizaba en la población en situación de calle: “El que fuere encontrado en la vía pública o espacios públicos o privados no habitados, en circunstancias que hagan presumir que se halla consumiendo sustancias estupefacientes, o que acaba de hacerlo o portándolas para su uso personal, siempre que tal circunstancia resulte un peligro para sí o para terceros, podrá ser conducido en forma inmediata, al Centro Asistencial que el Poder Ejecutivo disponga a estos efectos”. El proyecto tuvo media sanción, pero finalmente no logró ser aprobado.

Integral Local de la Seguridad Ciudadana (2013-2017) y la Puerta de Entrada al sistema de refugios para la población desalojada de los espacios públicos, a partir del artículo 368 de la Ley de Faltas (del 2013 a la actualidad). Será en estos tres dispositivos que centraremos nuestro análisis en los siguientes capítulos.

i. Ley de Faltas

En agosto de 2013 se aprueba la Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, Ley n.º 19.120 (Uruguay, Poder Legislativo, 2013d). Esta es promulgada por el Poder Ejecutivo en el marco de la preocupación política en torno al problema de convivencia y seguridad ciudadana y modifica aspectos del Código Penal relativos a la conservación y el cuidado de los espacios públicos.

La estrategia propuesta combina la convivencia social y la seguridad ciudadana. La convivencia, en tanto ejercicio de convivir y vivir en compañía de otros requiere que se promueva en las personas el *apego a las normas básicas de comportamiento y respeto a la ley*. La seguridad ciudadana, requiere la acción del Estado en procura de *proteger al ciudadano combatiendo los delitos y las faltas*. (Uruguay, Poder Legislativo, 2013d, Resumen ejecutivo, Fundamentación; el énfasis es nuestro)

Así las cosas, “proteger al ciudadano” requiere “combatir delitos y faltas” con igual énfasis. Estos alejamientos de las “normas básicas de comportamiento” (que no serían delitos pero no se explicitan) y de la ley serían realizados por no ciudadanos, pues el término se reserva para aquellos que sí se apegan a dichas normas y leyes y a los que hay que proteger. Proteger sugiere ataque, lo que resulta en peligrosa metáfora: la de atacantes de los cuales hay que protegerse y que no serían ciudadanos. El artículo 368 de la Ley de Faltas refiere en particular a la ocupación llamada “indebida” de espacios públicos, estableciendo que aquel que pernocte o acampe en dichos espacios será sancionado con horas de trabajo comunitario (luego de haber sido intimado en dos ocasiones y en caso de incumplimiento podrá ser penado con prisión). Dicho artículo fue reformulado con la Ley de Urgente Consideración, n.º 19.889,⁷² en el año 2020. El artículo original establecía:

⁷² El artículo actualizado expresa: Ocupación indebida de espacios públicos.- El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad departamental, municipal o policial correspondiente a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud. De permanecer o persistir, será castigado con una pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los

(Ocupación indebida de espacios públicos).- El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente. (Uruguay, Poder Legislativo, 2013d)

La Ley sobre Faltas y Conservación de Espacios Públicos definía cómo sería castigada la falta (con pena de 7 a 30 días de trabajo comunitario) para quien “deteriore instalaciones, monumentos o semáforos, a quienes defequen u orinen en espacios que no estén destinados a tal fin y a quienes acampen o pernocten indebidamente en los espacios públicos”, luego de que se los haya intimado dos veces por parte de la autoridad competente y en el caso de que el condenado no cumpliera la pena de prestación de trabajo comunitario, “cumplirá un día de prisión por cada día de trabajo comunitario no cumplido”. Llegado el caso, la ley establece que es posible procesar con prisión a personas sin techo que duermen en la vía pública ya que “el espacio público muestra signos crecientes de vandalismo” (ministro del Interior, citado en Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, 2015).

Un equipo policial (Grupo de Reserva Táctica de la Policía)⁷³ es el encargado de realizar diariamente un recorrido desde la mañana desalojando coercitivamente espacios públicos (en general céntricos). Las personas son identificadas y notificadas de que están infringiendo una norma y son conducidas a dependencias del MIDES para que se les ofrezca, como prevé la ley, “una alternativa adecuada”, que, en los hechos, es la posibilidad de ingresar a un refugio nocturno, siempre y cuando existan cupos.⁷⁴

efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente (Uruguay, Poder Legislativo, 2020).

⁷³ El grupo de reserva táctica fue creado con efectivos de la Dirección de Policía de Tránsito con el objetivo de reducir la criminalidad y la siniestralidad en los caminos de todo el país.

⁷⁴ Profundizamos en las respuestas del PASC en el capítulo II, pero podemos decir que los centros nocturnos o refugios son la principal respuesta estatal a la población de calle. Funcionan mediante ejecución tercerizada de 18:00 a 9:00 horas y ofrecen cena, desayuno, una cama y un lugar para bañarse. Por diversos motivos, existían y aún existen personas suspendidas de ingreso a uno o más refugios (por distintas causales, entre ellas conflictos con otros habitantes o con el equipo, consumo o hurto dentro del refugio, etc.). Las cifras oficiales han mostrado un crecimiento sostenido de personas en situación de calle desde el primer relevamiento del año 2006 (tanto de la población que duerme a la intemperie como de quienes hacen uso de centros nocturnos). El

Según datos de prensa, durante el primer año y medio de vigencia de la Ley de Faltas (setiembre de 2013-abril de 2015), el equipo especializado del MI realizó 6.735 intervenciones y detectó a más de 2.450 personas en situación de calle (El País, 2015). Fuentes oficiales del Poder Judicial⁷⁵ señalan que quienes efectivamente llegaron a ser encausados en Juzgados de Faltas de Montevideo fueron en el año 2014, 258 personas; en el año 2015, 426; y en 2017, 76 personas.

j. El Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana

El GISC fue un programa cogestionado por el MIDES y el MI a partir de un préstamo del BID cuyo componente 2 plantea el “desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil”. Procuró convocar a una acción interagencial del Estado uruguayo en los barrios que se sostenía “aglutinan la acción delictiva en Montevideo; y en su población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos”. Dicho programa buscó trabajar directamente con adolescentes derivados por el MI a partir de su carácter de “indagados”. La intervención se concebía a partir del contacto del adolescente con el sistema policial (anotación), ya sea por vulneración de derechos o por presunto conflicto con la ley. El programa trabajó, entonces, sobre un “listado de adolescentes” con anotaciones en comisaría que no hubieran sido objeto de judicialización y consistió en el acercamiento de operadores sociales para un trabajo socioeducativo de “cercanía”, de nueve meses de duración máxima.⁷⁶

k. Creación del Plan Siete Zonas

El Plan Siete Zonas, también llamado Programa Zonas Priorizadas, es el componente de “territorialización de las políticas de inclusión y convivencia en el área metropolitana de la Estrategia por la Vida y la Convivencia”. Se trató de un programa que se aplicó entre 2013 y 2015 en algunos barrios del área metropolitana. En estos barrios se profundizaron los

conteo de 2006 registró 320 personas, mientras que el del año 2021 relevó 3.907 personas (MIDES, 2006, 2021).

⁷⁵ Estudios sobre procesos concluidos en materia de faltas por año, División Planeamiento y Presupuesto Departamento de Estadísticas (Poder Judicial, 2022).

⁷⁶ Profundizamos en este programa en el capítulo II, pero podemos decir que el armado de este “listado” de adolescentes “problemáticos” posee dos particularidades que son objeto de preocupación en términos de derechos humanos: por una parte, se trata de adolescentes menores de edad y, por otra, se trata de adolescentes inocentes que no cometieron ningún delito según las instancias especializadas del Poder Judicial.

programas prioritarios (UCC, Cercanías y JER), se planificaron acciones innovadoras en materia de cuidado de niñas y niños (que finalmente no se concretaron) y de trabajo protegido (Uruguay Trabaja), se buscó fortalecer la infraestructura, la trama urbana y la seguridad, y se realizaron acciones concretas entre diversos ministerios e instituciones públicas. El Plan Siete Zonas fue coordinado por el MIDES, el MI y Presidencia de la República, y buscó coordinar también con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), las intendencias y las alcaldías. Profundizamos en este plan en el capítulo II.

I. Exclusión de clasificadores con caballo en el centro de Montevideo

En junio de 2014 se aprueba una resolución de la Intendencia de Montevideo (Resolución n.º 2528/14) que establece zonas de exclusión de los carritos tirados por caballos en las zonas céntricas de Montevideo (Municipio B).

1.- Excluir de las zonas habilitadas para el ingreso y circulación de Clasificadores y personas que realizan similares actividades, a la zona ubicada dentro del Municipio B, delimitada por: Rambla Gran Bretaña, Rambla Francia, Ing. Juan Monteverde, Rambla Franklin D. Roosevelt, Rambla 25 de Agosto de 1825, Juncal, Liniers, Ciudadela hasta la Rambla.-

2.- Encomendar a la División Tránsito y Transporte dependiente del Departamento de Movilidad, al Servicio Central de Inspección General, a la Unidad Guardia Ambiental dependiente de la División Limpieza a realizar el monitoreo, fiscalización y control de la zona de exclusión de referencia, a efectos de que se cumplan las disposiciones vigentes bajo apercibimiento a los infractores de las sanciones administrativas y judiciales que pudieran corresponder.

3.- Comuníquese a la Junta Departamental de Montevideo, a todos los Municipios, a todos los Departamentos, a las Divisiones Asesoría Jurídica, Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, de Tránsito y Transporte, Limpieza, Información y Comunicación, Contaduría General, a los Servicios Central de Inspección General, Centro comunal Zonal No. 1, a la Unidad Guardia Ambiental y pase al Departamento de Desarrollo Ambiental a sus efectos. (Intendencia de Montevideo, 2014)

I.5.2.3 Tercer período de gobierno progresista (2015-2020)

a. Nuevo Código de Procesamiento Penal

A fines de 2017 se aprueba el nuevo Código de Procesamiento Penal (CPP) de adultos (Uruguay, Poder Legislativo, 2017a), en sintonía con reformas que se dieron a lo largo y ancho de América Latina en materia de proceso penal. Este modelo de reformas, según Sozzo

(2017), aboga por pasar de un modelo inquisitivo y escrito a un modelo acusatorio tildado como más transparente, oral y público, con participación de las víctimas, entre diversas características. Este modelo, auspiciado en toda la región, busca una aceleración procesal a través de mecanismos llamados de “procesamiento abreviado” o de “flagrancia”. Se procura simplificar pasos para economizar costos y tiempos, pero, al unísono, se instala un juego de negociación entre defensa y fiscal que logra rápidamente una sentencia condenatoria, pero que no es público, y en unos pocos casos un juicio a prueba. El juicio oral y público, que era la reina de estas reformas, desaparece en la vida real de los procesos penales (Sozzo, 2017). En Uruguay, las estadísticas arrojan que solo un 3,6% de los casos formalizados ha sido elevado o está en vías de ser elevado a juicio oral y, si se tienen en cuenta únicamente las condenas penales, se extrae que aproximadamente el 95% de estas han sido negociadas en un proceso abreviado, mientras que solo un 5% de las condenas restantes han sido impuestas en un juicio oral. La negociación y el acuerdo se gestan reservadamente —y no en un intercambio argumental en una audiencia— entre fiscal y defensa, y únicamente luego se intenta dar un viso de transparencia al proceso desarrollándose una audiencia a los solos efectos formales de dictar sentencia (el juez se transforma en un mero homologador de los acuerdos). Se acuerdan así responsabilidades penales y penas en absoluta reserva, lejos de cualquier juicio, y luego se convoca a audiencia pública, que resulta en una mera formalidad (Pacheco Carve, 2019).

Por otra parte, ciertos dispositivos presentes en el CPP no permiten siquiera pensar en otra opción que no sea la privación de libertad, tanto cautelar como definitiva. La estructura procesal más utilizada, como vimos, es el proceso abreviado, y este prevé el efectivo cumplimiento de las penas como condición de procedencia, lo que veda la posibilidad de tramitar la libertad anticipada, la redención de pena por trabajo o estudio y otros institutos liberatorios. Por lo dicho, el CPP se aferra a la privación de libertad como la medida de respuesta preferente en varias de sus disposiciones. Esto permite, por lo menos, afirmar que el sistema de justicia uruguayo se caracteriza por su gran predilección por la cárcel, lo que podría alimentar la hipótesis de que el aumento de la prisionización no sería tanto una consecuencia del aumento de la “criminalidad”, sino más bien un efecto de la intensificación del poder penal del Estado (Rey y Zubillaga, 2019).

El novel CPP rápidamente es reformado en 2018, en dirección a la disminución de garantías, endurecimiento de penas y prescripción de más encierro para algunos delitos: se retira la

excepcionalidad de la medida cautelar tornándola “preceptiva” para el caso de ciertos delitos, se limita el beneficio de la libertad anticipada a los condenados por ciertos delitos o en casos de reiteración o reincidencia (Uruguay, Poder Legislativo, 2018a). Finalmente, en setiembre del 2019 se aprueba la Ley n.º 19.831, a partir de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para restringir las libertades vigiladas. El proyecto restringe la aplicación de las libertades vigiladas y las medidas alternativas a la prisión a las condenas menores a tres años de penitenciaría y las elimina en casos de “reincidencia, reiteración o habitualidad” (Uruguay, Poder Legislativo, 2019).

En enero de 2019 y bajo la fórmula Vivir sin Miedo, un sector opositor (cuyo líder fue luego ministro del Interior del actual gobierno) presentó más de 400.000 firmas que hicieron posible el plebiscito de una reforma constitucional que proponía: a) la creación de una guardia nacional formada por hasta 2000 militares para colaborar con la Policía; b) el cumplimiento efectivo de las penas derogando para algunos delitos la libertad anticipada y otros formatos sustitutivos de la privación de libertad; c) cadena perpetua revisable a los treinta años para algunos delitos; y d) la habilitación de allanamientos nocturnos. La reforma Vivir sin Miedo fue puesta a consideración junto a las elecciones nacionales en octubre y, aunque no alcanzó la mayoría, obtuvo un 47% de votos a favor.

b. Otros indicadores: alta tasa y aumento de la letalidad policial

Por otra parte, Uruguay contaba en 2020 con 679 policías por cada 100.000 habitantes, lo que constituye la tasa policial más alta de América Latina y una tasa considerablemente más alta que la media de la Unión Europea (de 326) (Salas, 2021).

También ha sido señalado el creciente número de homicidios por parte de la Policía. En los cinco años comprendidos entre el 1.º de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019, 70 personas murieron a manos de la Policía. Esos casos tuvieron un aumento drástico en los últimos años de ese período. De 2015 a 2019 se multiplicaron por 12. Si solo se considera el último año de ese quinquenio, el incremento de esas muertes de 2018 a 2019 fue de 208% (Legrand, 2021). Durante el año 2015, tres personas murieron como consecuencia de la acción de la Policía; durante 2016 los casos se multiplicaron por cuatro y llegaron a 12; en 2017 fueron seis y en 2018 el número volvió a aumentar a 12. En 2019, año electoral, esa cifra escaló y 37 personas murieron por la actuación de policías. La Policía mata

mayoritariamente a gente joven: 67% tenían menos de 25 años. A su vez, la Policía mata más en Montevideo: 76% de los casos ocurrieron en la capital (53 de los 70 casos).

I.5.3 Movimientos inversos en el período

El ascenso punitivo a partir del segundo gobierno de izquierda no constituye un proceso lineal ascendente. Existen diversos indicadores de movimientos contrarios a la lógica que se tornó imperante y creemos importante señalar estos procesos, porque evidencian que otros rumbos se abrían como posibilidad y disputaron orientaciones en la interna del ciclo progresista.

Así, podemos ver como movimientos contradictorios la fuerte oscilación, con tendencia a la baja en el último período, del número de adolescentes privados de libertad, la Ley de Humanización de Cárceles, del año 2005, las mejoras en las condiciones laborales de la policía y la propia reforma carcelaria del año 2010. Las disputas de sentido en torno a la seguridad antes del giro punitivo deben ser objeto de un análisis profundo. En este trabajo de investigación no nos detenemos en ellas, aunque creemos que es importante señalar las contratendencias al ascenso punitivo que estuvieron presentes en el Frente Amplio, justamente porque y a pesar de que finalmente no lograran primar.⁷⁷ A continuación mencionamos algunos hitos de sentido antipunitivo del período progresista.

a. Ley de Humanización de Cárceles

El 1.º de marzo de 2005 asumía por primera vez en la historia del Uruguay un gobierno de izquierda. En el mismo acto de asunción, el nuevo presidente, doctor Tabaré Vázquez, decretaba la emergencia humanitaria del sistema carcelario (Vernazza, 2015).

Así, en el inicio del primer gobierno frenteamplista, en el año 2005, se declaraba por primera vez al país en estado de emergencia carcelaria, con fundamento en la deshumanización que

⁷⁷ El devenir minoritario de estas contratendencias puede leerse en las siguientes declaraciones: “Seremos severos con la delincuencia, pero seremos implacables con las causas que llevan a la misma” (Dr. Tabaré Vázquez, acto de asunción, 2005, citado por Vernazza, 2015); “Aunque reconocemos causas muy profundas del fenómeno, nos importa combatir el estado actual de las cosas” (plataforma electoral del Frente Amplio, elecciones de 2009, citada por Vernazza, 2105); “Profundizaremos el combate a la delincuencia y trabajaremos con la misma firmeza sobre las causas que la producen” (plataforma electoral del Frente Amplio, elecciones de 2014, citada por Vernazza, 2015).

venía sufriendo la población privada de libertad y aprobándose la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Uruguay, Poder Legislativo, 2005b). La Ley de Humanización de Cárceles, originalmente llamada Proyecto de Ley Libertad Provisional y Anticipada, fue impulsada por el MI. La oposición y el gobierno se enfrentaron fuertemente por cuestiones relacionadas con las políticas de seguridad a partir de esta medida, que descongestionó las cárceles liberando anticipadamente a unos 800 reclusos. Durante los dos primeros años de gestión las autoridades tomaron medidas y propusieron reformas muy significativas en la política carcelaria: la mencionada Ley de Humanización, la puesta en marcha del plan de cárceles y el fortalecimiento del Patronato Nacional de Liberados y Encarcelados.

b. Adecuación normativa y mejoras

En los años iniciales del primer gobierno progresista se realiza una adecuación normativa importante. Se derogan los Decretos 690/980 (Uruguay, Poder Ejecutivo, 1980)⁷⁸ y 512/66;⁷⁹ se garantiza el acceso a información con la creación del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad; se dignifica y profesionaliza la función policial a partir de sostenidos aumentos salariales, ingreso por concurso, fortalecimiento de la fiscalía letrada y formación policial; en 2006 se instauran espacios de participación de la ciudadanía con la creación de las mesas locales para la convivencia y la seguridad ciudadana; en 2008 se aprueban las leyes de Procedimiento Policial (Uruguay, Poder Legislativo, 2008c) y de Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos (Uruguay, Poder Legislativo, 2009), se crea el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y entra en vigencia la Ley de

⁷⁸ Este decreto se mantenía desde la dictadura cívico-militar y permitía la detención por averiguaciones. El Decreto 690/980 habilitaba —durante la dictadura— a conducir personas a dependencias policiales cuando se negaran a hacerlo voluntariamente en el curso de un procedimiento de investigación de un supuesto hecho delictivo. Aunque fue derogado por el gobierno, su continuidad fue posible ya que el artículo 43 de la Ley de Procedimiento Policial (Uruguay, Poder Legislativo, 2008c) estableció que “en el marco de procedimientos que tienen por objeto la detención de personas requeridas por la Justicia competente o fugadas, la Policía puede solicitar la identificación correspondiente a personas que razonablemente puedan coincidir con la requerida”. Si la persona no declara su identidad o lo hace pero la Policía tiene “dudas fundadas sobre la veracidad de su declaración o presente documentos o testimonios sobre los que la Policía tenga motivos suficientes o fundados para dudar de su validez, ni se pueda, en el lugar, establecer la identidad por otros métodos alternativos” será trasladada a una dependencia policial.

⁷⁹ Decreto que prohibía la ocupación de locales industriales y permitía que el MI autorizara el ingreso de la fuerza pública en los locales comerciales o industriales ocupados por trabajadores, mediando solicitud expresa del titular de la empresa.

Creación de las Fiscalías de Crimen Organizado; en 2009 se crea la División de Políticas de Género dentro del MI.

c. Ley de Emergencia Carcelaria, creación del operador penitenciario, policía comunitaria y campaña para la no estigmatización de los barrios

Como ya mencionamos, en 2010 se aprueba Ley de Emergencia Carcelaria. Esta fue aprobada por todos los partidos políticos y propuso destinar 15 millones de dólares a la construcción de establecimientos, la contratación de personal y el traslado transitorio de presos a predios militares. En el marco de la política penitenciaria implementada, se crea, a partir del Decreto 104/011 (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2011b), la función del operador civil penitenciario para el trabajo con las personas privadas de libertad, con la intención de reemplazar el rol que ejerce el funcionario policial, desde una tarea que se propone en clave de derechos humanos e intenta diferenciarse del caracterizado modelo custodial hegemónico en las cárceles. En 2010 también es reforzada la policía comunitaria.

En 2011, y atendiendo a las críticas recibidas, la Unidad de Comunicación del MI desarrolla una campaña para la no estigmatización de los barrios, cuya línea argumental y eficacia son dudosas (El Observador, 2011).

d. Sistema penal juvenil

Con respecto a los cambios en el sistema penal juvenil uruguayo, el sistema ha estado expuesto a constantes mutaciones institucionales, programáticas y normativas. El cambio más notorio se evidencia en la oscilación de la población adolescente privada de libertad, con tendencia a la baja en el último período. En 2008, había 173 adolescentes privados de libertad. En 2014, la cifra alcanzó el récord de 689 adolescentes privados de libertad. En 2018 existían 346 adolescentes privados de libertad (UNICEF, 2018). Lo más impactante es que en el transcurso de estos años el número ha oscilado significativamente con tendencia a la baja. En ese sentido, como señalan González y Leopold (2018), el sistema de ejecución de las sanciones penales juveniles “expone, desde el discurso de los actores involucrados, una situación de crisis permanente y perdurable”. Reflejos de ello son la constante rotación de autoridades, la modificación de la nomenclatura y el cambio de dependencia institucional. Desde 2008 hasta 2018 la institución responsable de la privación de libertad en adolescentes

tuvo seis autoridades, el organismo de ejecución de sanciones penales a adolescentes cambió de nombre cuatro veces y, recientemente, dejó de depender del INAU.

Diversos mecanismos de control y supervisión de la privación de libertad han señalado con insistencia las dificultades materiales, las condiciones deficientes, la falta de proyecto educativo e incluso la violencia y el maltrato a los que han estado expuestos los adolescentes privados de libertad en los últimos años. Desde el año 2009, Uruguay ha sido observado por órganos internacionales con referencia al trato recibido por las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sin embargo, es destacable la reducción de la cifra récord alcanzada de adolescentes en 2014 (689) y la que se encontraba privada de libertad al cerrar el ciclo progresista a noviembre del 2019 (309).

Es importante señalar y celebrar la baja del número de adolescentes privados de libertad, pero, al mismo tiempo, es inevitable señalar que las medidas legislativas fueron cada vez más regresivas, el sistema penal juvenil mantuvo las mismas señales institucionales de crisis y persiste una dificultad institucional aún no resuelta: aunque el INISA es el instituto nacional para la cuestión penal adolescente, no logra constituirse aún en una institución de alcance nacional, sino que es montevideana. En el resto del país las medidas continúan a cargo del INAU.

I.5.3.1 Indicadores de incremento punitivo en el ciclo progresista 2005-2019

En la tabla 3 describimos someramente los hitos del ascenso punitivo y la extrema focalización a partir de las iniciativas normativas, estrategias de gobierno, nuevas institucionalidades entre el MI y el MIDES y sus programas de ejecución conjunta.

Tabla 3. Hitos del ascenso punitivo

Fecha	Tipo de iniciativa y actor	Breve descripción
2007	Creación del delito de usurpación Ley 18.116	“(Usurpación).- Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría: 1- El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. [...] La denuncia del delito de usurpación podrá ser efectuada por cualquier persona, en cualquier momento.” (Ley n.º 18.116). La ley se aprueba por unanimidad en la Cámara de Representantes, en la

Fecha	Tipo de iniciativa y actor	Breve descripción
		Comisión de Constitución y Legislación, y, seguidamente, en la Cámara de Senadores.
2010	Se incluye al MI en el Gabinete Social por decreto del Poder Ejecutivo	El Decreto 236/005 de 2005 de la Presidencia de la República había creado el Gabinete Social sin participación del MI. Desde 2010 el MI participa en el Gabinete Social, el CNPS y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.
2010	Creación de la Guardia Republicana por Ley de Presupuesto Nacional 18.719	Cuerpo que nació de la unión de dos fuerzas de choque, la Guardia de Coraceros y la Guardia Metropolitana. La Guardia Republicana utiliza un uniforme camuflado similar al de las fuerzas armadas y fue creada con el apoyo de todos los partidos en la Ley de Presupuesto Nacional n.º 18.719 del año 2010, durante el segundo gobierno del Frente Amplio, y definida como prioridad absoluta por la gestión del entonces ministro del Interior.
2012	Reforma Social y reformulación de la RAIS	La RAIS está destinada a atender a los problemas sociales (riesgos) y prioriza a los hogares en situación de pobreza extrema a través de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad.
2011	Se crea el Gabinete de Seguridad por decreto del Poder Ejecutivo	Es integrado inicialmente por el MI, el MDN, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República.
2011	Megaoperativos de saturación policial, acciones policiales del MI	Durante 2011, se realizaron más de 50 operativos de saturación policial en barrios seleccionados por su “alta tasa de delitos”. Se trató de intervenciones policiales masivas con empleo de policía altamente militarizada, helicópteros, difusión en tiempo real, y focalizadas territorialmente en barrios pobres, donde según afirmaciones del ministro, se concentraban “delincuentes”. Diversos discursos desde el gobierno daban cuenta de la búsqueda de diferenciar, en dichos barrios, entre pobres merecedores de protección y pobres merecedores de castigo, a la vez que enunciaban dar respuesta al reclamo de la gente en términos de más represión.
2011	Habilitación para funcionarios del MDN a cumplir funciones para la Policía Nacional, Decreto 212/011	Decreto que habilita que funcionarios del MDN pasen a cumplir funciones para la Policía Nacional. Posteriormente se creó un llamado específico para que soldados suplieran cargos en la nueva Guardia Republicana.
2011	Ley 18.771 Ley 18.777 Ley 18.778	En 2010 se crea la Comisión Especial Bicameral para el Análisis de la Legislación relativa a los Temas de Seguridad Pública y en especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. En 2011 presenta su informe y recomienda al parlamento modificar la ley a fin de mantener los antecedentes de los menores de 18 años, penalizar la tentativa de hurto y crear un sistema de responsabilidad penal adolescente. Entre las modificaciones aprobadas por consenso interpartidario, se destacan: pena mínima de un año para adolescentes imputados de homicidio, lesiones gravísimas, violación, rapiña secuestro, etc.; tipificación de la tentativa de hurto como delito; creación del registro de antecedentes judiciales para adolescentes en conflicto con la ley penal; cambios en el proceso penal adolescente como la modificación de 90 a 150 días de la medida cautelar para algunas infracciones; y derogación de la impugnación automática cuando la medida supere el año de privación de

Fecha	Tipo de iniciativa y actor	Breve descripción
		libertad (Díaz, 2018; Vernazza, 2017). Abella plantea sobre estas leyes: “contravienen principios rectores en materia de justicia penal juvenil: el principio de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad de la pena y excepcionalidad de la privación de libertad” (2019, p. 30). Se violenta asimismo el principio de mínima exposición a la privación de libertad en adolescentes. El tratamiento del tema de los adolescentes es “un emblema del avance de las políticas punitivas en el Uruguay” y como “ningún otro tema, la justicia penal juvenil ha logrado el acuerdo entre gobierno y oposición: al delito juvenil se le responde con más dureza, más encierro y menos garantías” (Vernazza, 2017, p. 35).
2012	El MIDES pasa a integrar el Gabinete de Seguridad por decreto del Poder Ejecutivo	El MIDES pasa a integrarse al Gabinete de Seguridad y, desde allí, meses más tarde se presenta la EVC.
2012	EVC, documento del Consejo de Ministros y el Gabinete de Seguridad	Anunciada por los ministros de Interior, Defensa Nacional y Desarrollo Social junto al secretario de Presidencia, la EVC marca un punto de inflexión en la forma de entender e intervenir en la seguridad y la convivencia. En ese documento se sostenía que existía una “pérdida de respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana” y se planteaba que para enfrentar dichos problemas era necesario “combinar convivencia social y seguridad ciudadana”. El gobierno se desmarcaba de la interpretación de las causas sociales del delito en relación con las desigualdades estructurales. En oposición, se planteaba la necesidad de trascender esta explicación insuficiente y aparecía la indignación por la persistencia del delito, la marginalidad, la “anomia” y la “transgresión” en el marco de “un país que crece, en el que cada vez más sectores sociales acceden a un conjunto de bienes materiales e inmateriales más amplio, en el que se reducen tanto la indigencia como la pobreza”. Se plantean como necesarias nuevas respuestas a la transgresión y se asume que la “izquierda” ha pecado de “ingenua” y debe volver a poner énfasis en “los deberes, la autoridad, los valores y la cultura del trabajo”.
2012	Creación de los programas prioritarios del MIDES: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías	Los programas prioritarios fueron: JER, UCC y Cercanías. Son programas “contra la exclusión” que nacen a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando al “núcleo duro de la pobreza”. Los rasgos distintivos de estos programas son la proximidad, la alta focalización, el trabajo de cercanía, la territorialización y la interinstitucionalidad. Como otras iniciativas de acompañamiento familiar en América Latina, nuestro país comenzó a implementar en 2012 los tres programas con apoyo del BID. Las prestaciones de la red, en su diseño, debían estar vinculadas con las prestaciones de carácter universal. En el horizonte estaba la idea de “puente” hacia las políticas universales. Diversas evaluaciones han puesto en entredicho el logro efectivo de dicho objetivo. Existía una cierta lectura de que las “fallas” estaban en la demanda y no en la oferta de esos servicios públicos, por lo que se sumó “un mayor componente promocional en sus actividades previendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales” (Leopold <i>et al.</i> , 2015).
2013	Ley de Faltas, 19.120	“Nuestra sociedad hoy está viviendo una grave crisis de valores. El entorno, el medio ambiente y el espacio público como ámbitos de convivencia y desarrollo de la ciudadanía, se ven perjudicados por su mal uso y abandono. Por otro lado, el individualismo y el consumismo desmedido, así como la falta de compromiso con el entorno y de solidaridad con el prójimo, han sido

Fecha	Tipo de iniciativa y actor	Breve descripción
		factores determinantes en la desfragmentación de la sociedad. Para esto, este proyecto de ley propone, por un lado retomar las faltas como medio de sanción de aquellas conductas antijurídicas de entidad menor [...] y a su vez establecer un régimen punitivo que permitirá generarle al imputado parámetros de convivencia, a través del trabajo comunitario” (Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento, tratamiento de la Ley de Faltas, 2013).
2013-2015	Creación de plan MI-MIDES Plan Siete Zonas	En el marco de la EVC, comienza a ejecutarse la primera acción conjunta entre el MIDES y el MI. Se trata del componente de “territorialización de las políticas de inclusión y convivencia en el área metropolitana de la Estrategia”. Se aplicó en algunos barrios “rojos” del área metropolitana. Allí se profundizaron los programas prioritarios, se planificaron acciones innovadoras en materia de cuidado de niños y niñas (que no se concretaron) y de trabajo protegido (Uruguay Trabaja), se buscó fortalecer la infraestructura, la trama urbana, la seguridad. Dicho plan fue coordinado por el MIDES, el MI y la Presidencia de la República. En él se cruzaron variables socioeconómicas y delictuales para la selección de los barrios.
2015	Primera cárcel público-privada	Concreción la Unidad Penitenciaria n.º 1, con más de 1500 plazas para personas privadas de libertad.
2013-2017	Creación de Programa piloto MI-MIDES Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (GISC)	El GISC fue un programa cogestionado por el MIDES y el MI a partir de un préstamo del BID. Uno de sus componentes planteaba el desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil. Procuró convocar una acción interagencial en los barrios que, se sostenía, “aglutinan la acción delictiva en Montevideo; y en su población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos”. Dicho programa trabajó desde el MIDES, con adolescentes “derivados” por el MI a partir de su carácter de “indagados”. A partir del contacto del o la adolescente con el sistema policial (anotación) se confeccionó un “listado de adolescentes” con anotaciones en comisaría que no hubieran sido objeto de judicialización. Un equipo operadores sociales se acercaba a partir de allí para un trabajo socioeducativo de “cercanía” de nueve meses de duración. Implicó la elaboración de “listados” de adolescentes “problemáticos”.
2013-actualidad	Dispositivo MIDES-MI Puerta de Entrada Ley de Faltas	Con la Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos se modifican aspectos del Código Penal relativos a la conservación y cuidado de los espacios públicos. El artículo 368 refiere a la ocupación llamada “indebida” de espacios públicos. La Puerta de Entrada Ley de Faltas tiene como objetivo recibir a las personas conducidas por el MI en el marco de dicha ley y ofrece acompañamiento y derivación a los centros nocturnos. El procedimiento de la Ley de Faltas no tiene ninguna garantía procedimental: la evaluación del uso indebido y su forma permanente (las dos condiciones que establece el artículo) son exclusiva evaluación de la policía. Las personas son identificadas, notificadas y conducidas a la Puerta de Entrada para que se les ofrezca la posibilidad de ingresar a un refugio nocturno, siempre y cuando existan cupos.
2013-2017	Ley 19.055 Ley 19.367 Ley 19.551	Refieren a medidas más duras en el tratamiento de la infracción penal adolescente.
2014	Resolución de la Intendencia de Montevideo n.º 2528/14	Se establece la zona de exclusión para el ingreso y circulación de clasificadores y personas que realizan actividades similares en todo el Municipio B.
2017	Entrada en vigencia del CPP	En el año 2014 se aprobó el nuevo CPP, que consagra el sistema penal acusatorio, entrando en vigor en noviembre de 2017. Implica la

Fecha	Tipo de iniciativa y actor	Breve descripción
	Ley 19.293 Ley 19.436, modificaciones	modernización de la estructura procesal, donde la herramienta más utilizada es el proceso abreviado, y este prevé el efectivo cumplimiento de las penas como condición de procedencia, lo que veda la posibilidad de tramitar la libertad anticipada, la redención de pena por trabajo o estudio y otros institutos liberatorios. El CPP se aferra a la privación de libertad como la medida de respuesta preferente en varias de sus disposiciones.
2018	Reforma y modificaciones del CPP Leyes 19.436, 19.474, 19.510, 19.511, 19.544 y 19.549	Frente a los inconvenientes alegados sobre todo por el Poder Ejecutivo, el CPP fue reformado, lo que implicó la marcha atrás en algunos de los pilares más importantes del sistema acusatorio. El novel CPP rápidamente es reformado en 2018, en dirección a la disminución de garantías, endurecimiento de penas y prescripción de más encierro para algunos delitos: se retira la excepcionalidad de la medida cautelar, tornándola “preceptiva” para el caso de ciertos delitos, se limita el beneficio de la libertad anticipada a los condenados por ciertos delitos o en casos de reiteración o reincidencia.
2019	Ingreso de la Guardia Republicana a las cárceles y nuevas tareas de operadores penitenciarios	Ingreso de la Guardia Republicana a trabajar dentro de los establecimientos carcelarios (2019) y cambio realizado por el gabinete del MI en 2019 sobre el artículo 21 en el decreto 104 del operador penitenciario, que implica que los operadores penitenciarios pueden asumir otras tareas, que son parte de las adjudicadas a la función policial, como ser: engrilletar, contar, registrar y requisar a las personas privadas de libertad.
2019	Ley 19.831	En setiembre de 2019 se aprueba la Ley 19.831 a partir de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para restringir las libertades vigiladas. El proyecto restringe la aplicación de las libertades vigiladas y las medidas alternativas a la prisión a las condenas menores a tres años de penitenciaría y las elimina en casos de “reincidencia, reiteración o habitualidad”.

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes documentales consultadas.

I.5.3.2 Indicadores discursivos del giro punitivo

En el ámbito de los discursos gubernamentales también se puede seguir el ascenso punitivo. Profundizaremos en su análisis en el siguiente capítulo, pero intentaremos aquí dejar algunos indicadores y su penetración en la arena asistencial.

En el marco de la discusión sobre el proyecto de ley de internación compulsiva, el ministro del Interior contribuía en 2012 a construir un otro radicalmente “otro” en relación con las personas en situación de calle y consumidores de pasta base:

En los dos casos se defiende la libertad de elegir vivir en la calle y la de consumir, sin límites, cualquier tipo de drogas. Se trata de la libertad individual —individualista— ante todo: se defiende el derecho de la *gente que quiere dormir en la calle o vivir en los espacios públicos, bañarse en las fuentes, hacer sus necesidades y hasta tener relaciones sexuales en las plazas*, porque *sacarlos de las calles y las plazas* atenta contra sus libertades individuales. No se tiene en cuenta que, permitir esas conductas, atenta contra la libertad de las personas que quieren llevar a sus *hijos* a las plazas para pasar un rato en *familia*; atenta contra los que

quieren sentarse en un banco y disfrutar de la mañana o de la tarde, atenta contra las *parejas* que quieren hacer uso de los espacios públicos [...] Atenta contra la convivencia y contra las normas que esta requiere para vivir con los demás. [...] respecto al consumo problemático de drogas, fundamentalmente el consumo de pasta base o distintas formas de cocaína fumables. *Quien las consume pierde aceleradamente la normalidad y, al año, ya es una persona absolutamente deteriorada, que ha perdido los principales atributos de la libertad* [...] ¿es libre una persona que, por los efectos de un producto químico, altera su conducta, *no es capaz de pensar en sí mismo ni en los demás y es capaz de matar?* ¿Son libres los que, en Estados Unidos, consumen sales de baño *y después salen a ver si se pueden comer a alguien?* ¿Es libre una madre que bajo los efectos de la droga ataca salvajemente a su hijo, como ocurrió también en aquel país? (Bonomi, 2012a; el énfasis es nuestro)

Detengámonos un momento en el verbo “sacar”, utilizado al decir “*sacarlos* de las calles y las plazas”. Este verbo denota el poner una cosa fuera de otra en que estaba metida o contenida. Parece ser que las personas en situación de calle o consumidores problemáticos de drogas (que consumen en espacios públicos) son pasibles de ser “sacados” cual cosas. La referencia a cosas u objetos es directa. Ahora bien, ¿sacadas hacia dónde? El ministro no explicita que este “sacado” es coercitivo y puede devenir en procesamiento con prisión. Y tampoco que de esta manera el problema (que existan personas sin techo o con consumo problemático) en todo caso cambia de escenario (se retiran a espacios menos visibles, menos centrales de la ciudad), pero no desaparece. En esta misma línea, se menciona “la normalidad” sin definirla, quedando como un significante obvio a ser llenado (¿desde el sentido común?). Llama la atención también el empleo del adjetivo “absolutamente” acompañando la descripción del deterioro. ¿Alude a lo irreversible? ¿En qué fuentes se basa para decir que al año de consumo el daño es absoluto? De hecho, esta opinión es debatible y algunos especialistas sostienen que para que el daño cerebral sea irreversible se requiere un consumo “de muchos años” (al menos veinte), “muy intenso” y seguramente “asociado a otros consumos”, como el de alcohol (Barquet, 2014). Se afirma que al año de consumo estaríamos ante una persona absolutamente deteriorada, es decir una persona que ha perdido el atributo de la libertad, una no persona. Una vez más, se construye desde el discurso del ministro (del ministerio y el gobierno, en la medida en que está en el marco de una publicación oficial) una otredad tan radical que parecería retirar la calidad de persona. Se trata de una construcción o reafirmación activa de prejuicios. Ya en 1954, Allport señalaba que el prejuicio es una actitud recelosa u hostil hacia una persona por el simple hecho de pertenecer a un grupo y a la que, a partir de esta pertenencia, se le presumen las mismas cualidades negativas que se adscriben a todo el grupo (Allport y Malfé, 1971, p. 7). El discurso gubernamental refuerza la etiquetación negativa, generalizando juicios sin constatar su

veracidad. Parece peligroso que desde este lugar estratégico y con gran capacidad performativa se refuercen juicios infundados cargados de emotividad que consolidan prejuicios y pueden dar lugar al desprecio, al miedo y a la aversión, así como a varias formas de conducta hostil y, en extremo, a prácticas sociales de eliminación.

Pero el editorial del ministro plantea que ese consumidor es potencialmente un asesino. El otro que se construye ya no es solo un no ciudadano, sino alguien que es capaz de matar a su propio hijo, por tanto, es incluso más que un criminal abominable, es una bestia no humana. Bonomi hace referencia a dos casos publicitados ocurridos en Estados Unidos entre mayo y junio de 2012. El primero, que recorrió los portales de noticias como “el caníbal de Miami”, fue el ataque de una persona a otra aparentemente bajo los efectos de una droga sintética llamada “sales de baño”.⁸⁰ El segundo caso se trató del ataque de una mujer a su hijo bajo los efectos de la misma droga. La protagonista fue incluso muerta a manos de la Policía y dio lugar a titulares de gran sensacionalismo y apelación a lo emocional (“una caníbal desnuda ataca a su hijo en Nueva York”, por ejemplo). Este último caso de filicidio representa uno de los crímenes más denostados culturalmente. Sin embargo, y a pesar de la espectacularidad de estos casos asociados al consumo, no parece haberse iniciado una epidemia y ni siquiera existieron casos registrados de consumo de esa sustancia en nuestro país. ¿Por qué, entonces, mencionar situaciones de antropofagia y filicidio, dos tabúes ampliamente extendidos en nuestras culturas? ¿Por qué intenta un ministro en ejercicio extender el rechazo que despiertan ambos delitos a los consumidores diarios de pasta base en situación de calle?

Como veremos en el capítulo siguiente, en la arena socioasistencial surgieron, en este clima, programas con hiperfocalización en barrios considerados peligrosos “social y delictivamente”.

... implementación de intervenciones urbanas integrales para la convivencia vecinal en territorios vulnerables que *combinen políticas sociales urbanas y de seguridad*. Apuntamos a profundizar las iniciativas de intervención, focalizada e integral, priorizando aquellos *territorios que concentren los mayores niveles de vulnerabilidad social urbana y que muestren altas tasas de delitos*. Estas acciones se orientarán a construir ciudad y ciudadanía,

⁸⁰ Término utilizado para describir a varias drogas sintéticas con efectos similares a los de la anfetamina y la cocaína. Su nombre se deriva del hecho de que las drogas son vendidas bajo el disfraz de sales de baño. El consumo produce aceleración del ritmo cardíaco, dolor de pecho, ansiedad, alucinaciones y contracciones faciales involuntarias y las complicaciones médicas incluyen psicosis paranoicas agudas, insomnio, mareo, hipertermia, variaciones en la presión arterial y daños en los riñones.

a través de la profundización de los programas sociales en territorios vulnerables, planes de impacto de infraestructura para la convivencia, y un modelo de cercanía para garantizar la seguridad. (Ministro del Interior, citado en Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, 2015)

Un poco más adelante, el otrora candidato a ministro del Interior por el FA planteaba en prensa: “Cuidado con tener la ingenuidad de creer que esto se arregla con políticas sociales. Hay cosas que las arreglas con el ejercicio de la autoridad en forma activa, sin miedo, sin complejos, con rigor. Con rigor, sí” (candidato a ministro del Interior por el FA, citado en Bianchi, 2018).

Por su parte, el ministro del Interior en funciones respondía en prensa en 2019 los cuestionamientos del Comisionado Parlamentario Penitenciario, por violación de derechos humanos en algunas cárceles:

los reclusos prefieren las situaciones insostenibles, prefieren el hacinamiento, prefieren una comida inferior, prefieren un trato de otro tipo [...] Prefieren eso porque prácticamente es la continuidad en prisión de la vida que llevan adelante en libertad [...] Es un problema cultural, de consciencia, de hábitos de vida y de costumbres. (Ministro del Interior, citado en El País, 2019)

Y desde la representación del MIDES se explicitaba, asimismo, la necesidad de la intervención conjunta con el MI en determinados territorios:

En cualquier proyecto que desarrollemos en estos barrios -que desde hace décadas tienen los indicadores críticos más altos, y aunque esos indicadores disminuyen allí también, siguen siendo los peores, hace falta un pienso común. No existe posibilidad de intervención sin las políticas sociales y sin el Ministerio del Interior. (Viceministra de Desarrollo Social, citada en Erosa, 2018)

En la misma línea, algunos programas de atención a las personas en situación de calle (los “sin techo”) comienzan a ser fundamentados frente a la opinión pública en relación a su contribución a la prevención de delitos:

La Ley de Faltas no está hecha en función de las personas [...] dicha norma responde a la libertad de los vecinos de tener espacio público libre y limpio, y no cubre la vida de la persona que está en calle [...] Compulsivamente lo llevo para despejar la vereda o la placita para que los vecinos dispongan de ese espacio libre al que tienen derecho. (Ministra de Desarrollo Social, citada en Montevideo Portal, 2019)

Como intentaremos mostrar en el próximo capítulo, es posible observar numerosos discursos oficiales que invisibilizan la desigualdad y colocan la pobreza y el delito en términos culturales e individualizadores, legitimando el giro punitivo. Asimismo, y en la arena socioasistencial, se consolida al MI como un nuevo actor imprescindible y líder en la escena de las políticas sociales dirigidas a la pobreza extrema y sus barrios, y comienzan a superponerse en la gestión social de la pobreza lógicas de prevención y represión del delito.

I.5.4 Algunas valoraciones sobre el período

El gobierno progresista cerró su ciclo de quince años de gobierno con un Uruguay que lograba ser el país de la región con mayor número de adolescentes privados de libertad respecto al total de su población adolescente (aun con la baja señalada) y con una población carcelaria adulta que, como vimos, creció más del 60% durante dicho ciclo, colocándonos también en una de las tasas de prisionización más altas en la región.

En relación con la población adolescente privada de libertad, como ya fuera señalado, es destacable la oscilación y festejable la disminución al final del período de la cifra récord alcanzada de adolescentes privados de su libertad en el año 2014, de 689 (UNICEF, 2018). Los adolescentes que se encontraban privados de libertad al cerrar el ciclo progresista a noviembre de 2019 eran 309. El período 2014-2018 muestra una tendencia decreciente en el total de la población atendida por el INISA, la cual se reduce un 41% y, en particular, en la cantidad total de adolescentes con medidas privativas de libertad, que disminuye un 42% (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2019). Sin embargo, Uruguay continuaba siendo en 2018 el país de América Latina con mayor número de adolescentes privados de libertad respecto al total de población adolescente. Y se abren interrogantes acerca de a qué respondía la baja de encierro y si se ampliaban otros círculos de control punitivo.

El consenso punitivo interpartidario posibilitó un giro punitivo unificado en torno a la disminución de garantías procesales, al aumento de la respuesta penal ante los conflictos y a una creciente colonización de la lógica del delito neoliberal y neoconservadora en el intento de gobernar los conflictos a través del delito.⁸¹

⁸¹ La nueva derecha es, justamente, según O'Malley (2013), la integración de estas dos tendencias de pensamiento distintas y que de algún modo compiten entre sí: una neoconservadora social-autoritaria y una neoliberal de libre mercado. Cabe la pregunta acerca de si este giro conservador en los discursos, legislaciones

Existe una creciente y preocupante intolerancia selectiva en la sociedad. Una intolerancia que no es ante cualquier delito, sino que tiene como objetivo al microdelito callejero y al joven pobre.⁸² Al decir de Vigna:

la prisión es una institución que interviene sobre un sector muy específico de la población, signado por la interrelación de múltiples fuentes de vulnerabilidad [...] dicha situación de exclusión social no comienza en la adultez de estas personas, sino que la misma constituye la continuación de un proceso que se inició durante su infancia y perduró a lo largo de la adolescencia. (Vigna, 2012, p. 36)

A partir del segundo gobierno progresista se fue profundizando un desconocimiento simbólico, discursivo y práctico de la desigualdad social que persiste en nuestro país (Baráibar, 2020). Durante el ciclo progresista fue desapareciendo del discurso gubernamental el reconocimiento de la deuda social profunda que aún tenemos como sociedad con una parte importante de ella. En su tesis de doctorado, Baráibar (2020) analiza este proceso a partir de la revisión de todos los documentos oficiales de la fuerza política progresista. Pero, a pesar de esta desaparición a la mención de la desigualdad, las expresiones de la desigualdad continúan sumamente visibles. Veremos a continuación brevemente algunos indicadores en relación con algunas expresiones de la desigualdad.

El proceso de reducción de la pobreza medida por ingresos (que disminuyó de 32,5% a 7,9% entre 2006 y 2017) se había estancado e incluso mostraba un incipiente crecimiento a finales del período (8,8% en 2019) (Espí Hernández, 2021). Aunque la incidencia de la pobreza en Uruguay se mantiene relativamente baja en la comparación regional, aún persisten importantes disparidades en términos de edad, sexo, región y ascendencia (Espí Hernández, 2021).

La tasa de informalidad laboral bajó a lo largo del ciclo progresista, luego de haber llegado a 39,1% en 2003, descendió a 37,6% en 2005 (Amarante y Espino, 2007). En 2006 los ocupados de manera informal eran 35%, 34,7% en 2007, 32,1% en 2010, 24% en 2013 y 26% en 2018 (Amarante y Perazzo, 2013; MIDES y OPP, 2013; Uruguay, Presidencia de la

y prácticas del progresismo terminó por habilitar las condiciones de posibilidad para el triunfo de la coalición de derecha y ultraderecha que resultó recientemente electa.

⁸² La población carcelaria es mayoritariamente masculina (92%), joven (69% son menores de 35 años), tiene hijos (63%) y cerca de un 20% de la población penitenciaria tiene dificultades para leer, escribir o hacer cálculos (Vigna, 2012; Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2018).

República, 2019). Sin embargo, si miramos la interna del mercado de trabajo, vemos que la condición de no registro a la seguridad social se encuentra fuertemente estratificada según nivel de ingresos. La tasa de informalidad disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos de las personas. En 2018, último dato disponible, las personas ocupadas pertenecientes al quintil de menores ingresos presentaban una tasa de informalidad ocho veces mayor que la registrada para los ocupados del quintil de mayores ingresos. Esta brecha no se ha corregido con el paso de los años, más bien todo lo contrario: en 2006 era de cinco veces más, en 2012 seis veces y media más, y en 2016 siete veces más. Si se consideran las personas ocupadas sin registro a la seguridad social en el país según tramos de edad, se observa que las personas de 15 a 19 años presentan los mayores niveles de informalidad en casi toda la serie histórica, un valor que desciende considerablemente para los siguientes tramos etarios, hasta el grupo de las personas adultas mayores (65 y más años), donde vuelve a aumentar a valores alrededor del 60%. La brecha de la informalidad se observa también con notoriedad en la ascendencia étnico-racial. Si bien la informalidad ha tendido a reducirse, en toda la serie histórica las personas afrodescendientes presentan porcentajes más elevados de informalidad laboral respecto de la población no afrodescendiente.

La caída sostenida de la pobreza se vio acompañada de una reducción del desempleo en el período 2006-2016 y de su aumento entre 2013 y 2017. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que, a las puertas de la pandemia, en 2019, la pobreza en Uruguay aumentaba por segundo año consecutivo y, a su vez, empeoraba la distribución del ingreso. En 2019 había 309.633 personas en la pobreza, según el método del ingreso. La pobreza se incrementó en 2019 frente a 2018: a 5,9% de los hogares (desde 5,3%) y 8,8% de las personas (desde 8,1%). Eso significa que hubo 25.648 pobres más que en 2018. Los datos demuestran que 17,2% de los niños menores de 6 años vive en hogares con ingresos menores a los de la línea de pobreza. A medida que aumenta la edad se reduce la probabilidad de que las personas vivan en situación de pobreza. La edad y la ascendencia étnico-racial de las personas son variables relevantes para el análisis de la pobreza. El análisis de la incidencia de la pobreza según la edad de las personas muestra desigualdades importantes entre grupos. En Uruguay, esta afecta en mayor medida a los más jóvenes, en particular es en los menores de 14 años donde se registran los mayores niveles, seguidos de quienes tienen entre 14 y 24 años y entre 25 y 29 años. En 2020, según datos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y

Adolescencia del Uruguay (CDNU, 2021) en su último informe, el 20,2% de los niños, niñas y adolescentes del país (176.375) residía en hogares bajo la línea de pobreza.

Uruguay ha ido mejorando en porcentaje de personas que cuentan con las necesidades básicas satisfechas, representando en 2018 el 79,3%, último año con datos disponibles. Sin embargo, el número de personas con al menos una NBI ha permanecido en torno a un 15%, sin grandes variaciones desde 2006 (Espí Hernández, 2021, p. 25).

Desde 2013 se observa una estabilidad en la desigualdad medida a partir del índice de Gini, a pesar de seguir creciendo la economía. El 1% de la población más rica en Uruguay concentra el 50% del ingreso de los sectores más pobres. Datos del reciente estudio sobre la concentración de la riqueza en el país (Geymonat, 2021) destacan que las principales fuentes de ingresos de ese 1% más rico son las rentas de capital y las rentas en general, a diferencia del 99% restante, cuyas principales fuentes de ingresos son los salarios, jubilaciones, pensiones, etc. Además, el peso de los ingresos de capital y rentas constituye entre un cuarto y un tercio del cómputo total de la economía nacional y supera al de todos los asalariados de la economía juntos. El capital está mal distribuido, incluso entre quienes lo concentran. El ejemplo está en que las 200 empresas más grandes del Uruguay (de 270.000 empresas que existen en total) concentran más de la cuarta parte de la producción del país. Casi la mitad de ellas son propiedad de unos pocos capitales transnacionales. La cúpula empresarial del Uruguay, además de ser una concentración diminuta, está fuertemente extranjerizada. El 83,7% de los negocios que se heredan los hereda el 1% más rico de la población. La tenencia de riqueza en el Uruguay está más determinada por el hecho de nacer en un hogar heredero que por el clima educativo o la inversión en educación en ese hogar. No significa ello que la educación no influya, pero determina mucho más el haber pertenecido a un hogar heredero. Por último, el mismo libro (Geymonat, 2021) refleja que el ingreso de los terratenientes por su sola condición de propietarios de la tierra representa un 40% de todo el PBI agropecuario, una cifra superior a toda la masa de salarios del sector y también superior a la masa de ganancias empresariales del sector. Alrededor de 40 empresas en el agro concentran la misma cantidad de tierra que los 19.185 productores familiares que existen en el país (Espí Hernández, 2021).

Uruguay sigue siendo un país seguro en términos comparativos con la región, los homicidios ocurren sobre todo en casos de personas entre las que existe un vínculo previo y no por hurto

de propiedad privada.⁸³ La violencia basada en género sigue siendo invisibilizada en relación con la rapiña, aunque se cobra muchas más víctimas anuales. Otros delitos no son problematizados con la misma intensidad, es el caso del gran narcotráfico, la evasión impositiva, la estafa, los delitos medioambientales, el tráfico de influencias, la corrupción y la especulación financiera. Sin embargo, es tristemente cierto que vivimos en sociedades más violentas, con una fuerte crispación social que nos hace menos tolerantes a algunas diferencias. Uruguay tiene un problema serio en relación con la violencia, que desde 2018 se encuentra en su máximo registro histórico.⁸⁴

Según Paternain (2013, 2014), tenemos un aumento de la punitividad durante el ciclo de gobierno progresista, un giro conservador en clave de “populismo penal desde arriba” y “gobierno a través del delito” durante la gestión de José Mujica, fruto de un consenso interpartidario que permite hablar de una hegemonía conservadora. El punto de inflexión, coinciden numerosos autores, se dio a partir del segundo gobierno progresista (2005-2010) (Paternain, 2013, 2014; Vernazza, 2015; Abella, 2019). Como vimos, a partir de 2010 se endurecen penas, se crean nuevos delitos y disminuyen garantías en el sistema penal juvenil. También continúa creciendo la población carcelaria adulta, se militariza un cuerpo especial de Policía —el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)—, se realizan decenas de operativos de saturación policial, comienzan a compartirse espacios institucionales entre el MIDES y el MI, se crea una estrategia y desde allí comienzan a crearse acciones de ejecución conjunta.

Es importante señalar, asimismo, que el giro punitivo alcanza niveles altos de adhesión, por lo que es posible hablar también de un “punitivismo desde abajo” con amplias transformaciones subjetivas. Sería incorrecto pensar que el punitivismo se instala y crece únicamente desde arriba. Diversas investigaciones muestran la creciente intolerancia selectiva hacia la pobreza y sus expresiones extremas. Más allá, entonces, del crecimiento

⁸³ En Uruguay, los delitos están clasificados en delitos contra la propiedad (76% de las denuncias en 2010), contra las personas (14,4%), sexuales (0,6%), contrabando (0,1%) y otros delitos (8,8%). Los delitos contra la propiedad incluyen: hurtos, rapiñas, copamientos, daños, abigeatos y una categoría residual “otros”. Los primeros dos representaron en 2010 el 85% de los delitos contra la propiedad. Los delitos contra las personas incluyen: homicidios, lesiones, riñas, violencia doméstica y una categoría residual “otros”. La violencia doméstica representó el 59% de estos delitos en 2010, mientras que las lesiones alcanzaron el 29% de la categoría (BID, 2013).

⁸⁴ Ver Rivero Borges, 2020. Si tomamos como indicador los homicidios consumados con arma de fuego por año, en 2018 se registró el pico histórico, con 297 (MI, 2022).

de prácticas estatales de legitimación del endurecimiento y expansión del castigo, estas se nutren, dialogan y refuerzan con pequeños detalles, cambios en la subjetividad de la interacción cotidiana y diversas expresiones de esta demanda social potente (Rodríguez Alzueta, 2014).

I.6 A modo de cierre del capítulo

Este capítulo comenzó con un breve acercamiento a las políticas sociales, el gobierno de las clases peligrosas y el precariado. Intentamos en él mostrar cómo asistir y castigar han sido opciones no antagónicas de las formas de gobierno de la desigualdad.

En el apartado I.1 nos acercamos al campo de la asistencia. Vimos como su escasa definición en las ciencias sociales corresponde a que la propia delimitación de la asistencia social surge fundamentalmente a partir de la delimitación de los sujetos a los cuales se destina. Estos han sido históricamente las poblaciones en situaciones de privación social y económica, es decir, los pobres (Baráibar, 2020, p. 14). En su sentido contemporáneo, los pobres son aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo o para acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (Andrenacci y Repetto, 2006, p. 85). En este sentido, son la medida del excedente humano del actual modelo económico, que deja sistemáticamente fuera de la integración social a un caudal variable de personas. También muestra cómo el mandato de la ética del trabajo es una ilusión, pues la integración efectiva y estable al mercado de trabajo no está garantizada sistémicamente.

Así, la asistencia social constituye también una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos o poblaciones definidos como pobres, en función de atributos previamente construidos e identificados (Campana, 2014).

Otros dos vectores son mencionados en la definición de las poblaciones objeto de asistencia estatal: la pertenencia comunitaria (preferencia por los miembros de un determinado grupo y rechazo hacia los extraños) y la ineptitud para el trabajo, que implica que la asistencia recoge preferentemente a quienes son carentes, en tanto no tienen capacidad para subvenir a

sus necesidades trabajando. La extensión del campo de lo social asistencial depende del cambiante sentido dado a cada uno de estos criterios (Castel, 1997).

Los vínculos inestables con el mundo del trabajo configuran las clases peligrosas contemporáneas, en la medida que no tienen un lugar de utilidad y reconocimiento social (Castel, 1997).

Además, como la asistencia —y en general toda protección a la pobreza— ha sido siempre sospechosa de generar desincentivos al empleo, se ha guiado por el principio de *less eligibility* (menor elegibilidad), que supone que el beneficio tiene que ser insuficiente para no competir con salarios y no desestimular al asistido a encontrar otros medios de sustento ni conferirle efectivo bienestar. Así, el acceso al beneficio de la asistencia tiene que ser costoso y el merecimiento algo incómodo y vergonzante (Pereira, 2000 en Baráibar, 2020).

La asistencia contemporánea, según Álvarez Leguizamón (2005, 2008, 2013), ha devenido en la imposición de umbrales mínimos de reproducción biológica como expectativa vital para determinadas poblaciones y su fijación al lugar social de la precariedad como forma de vida.

También Merklen analizó el pasaje de la figura del “trabajador” y el “ciudadano” a la del “pobre” y “extremadamente pobre”, como sujetos de las nuevas políticas sociales, corrimiento categorial que da cuenta de la reformulación de la “cuestión social” en términos de pobreza, hacia los años ochenta y noventa, por una reorientación de las políticas sociales (2005, p. 42). La política social asistencial pasa a jugar un rol marginal y es subsidiaria de la política macroeconómica (Mkandawire, 2005), impulsando la focalización y cambiando los objetivos de “democratización social” por objetivos centrados en el “combate” a la pobreza.

La problematización de la integración social, los derechos humanos y la desigualdad dejan paso en las agendas públicas y políticas a la búsqueda tecnocrática de identificar a los más pobres entre los pobres, a su seguimiento, su tratamiento individualizador y al debate por las contraprestaciones exigibles a los fracasados del sistema. ¿Qué deben dar a cambio los asistidos? ¿Cómo deben pagar la culpa original los que no han logrado (re)insertarse en el sistema?

En el apartado I.2 intentamos acercarnos al concepto de punitivismo y a la tematización de su ascenso a escala global y local. Este ascenso punitivo se suma a las transformaciones de la asistencia, apareciendo la extensión del dominio de la represión o el castigo como recurso privilegiado ante el conflicto social. Asimismo, el agravamiento del régimen de sanción cristaliza una cierta intolerancia selectiva que habilita prácticas punitivas en otros campos, dando como resultado una mayor severidad y selectividad del castigo. Si consideramos parte de estos procesos los usos del castigo “extra legal penal” para el gobierno de la desigualdad y el llamado “gobierno a través del delito” (Simon, 2011), todo un abanico de prácticas de degradación y sufrimiento se solapan sobre las mismas poblaciones que la asistencia busca atender. Se castiga fuera del sistema penal sin existir delito y el castigo se extiende a veces a barrios enteros y categorías de poblaciones. Simon (2011) sostiene que el delito puede ser una manera de gobernar: no se trataría del gobierno del delito, sino del gobierno a través de él. El delito se habría convertido así en algo fundamental para el ejercicio de la autoridad, lo que se refleja, según Simón, en tres fenómenos: 1) el delito se convierte en una cuestión estratégica significativa, de modo que si cualquier institución actúa para prevenir delitos o comportamientos semejantes, es visto como que actúa de modo legítimo; 2) el delito se utiliza para legitimar intervenciones de distinto tipo que en realidad tienen otras motivaciones; y 3) las tecnologías y discursos sobre el delito y la justicia penal se han convertido en la imagen visible de otras instituciones, donde pueden transformarse en nuevas oportunidades de gobernanza (Simon, 2011, p. 15). El delito se ha vuelto el problema jerarquizado y las formas de conocimiento asociadas a él, como el derecho penal o la criminología, se transforman en “poderosas herramientas con las que interpretar y encuadrar todas las formas de acción social como un problema para el gobierno” (Simon, 2011, p. 17). El delito estaría siendo utilizado, según el autor, “como una excusa para llevar a cabo otras cosas que son más difíciles de hacer o que sencillamente están prohibidas” (Simon, 2011, p. 271). Nos preguntábamos entonces: ¿Qué efectos se producen al colocar al delito como el problema modelo de la acción gubernamental? ¿Estamos ante una nueva problematización de la “cuestión social”, ya no como desigualdad a ser atendida con medidas globales, tampoco como pobreza a combatir (Merklen, 2005), sino como un problema de seguridad y delincuencia concentrado en algunos individuos y algunos territorios?

Intentamos probar que durante el ciclo progresista se consolidó una gubernamentalidad a través del delito (que tiene líneas de larga duración, al menos desde la dictadura cívico-

militar) y que esta permeó la arena socioasistencial con sus lógicas. También sostenemos que fueron los discursos, las prácticas y las reformas de cuño crecientemente punitivo durante el ciclo progresista los que instalaron el espacio para la emergencia de un punitivismo redoblado que se expresa en los últimos resultados electorales, que dieron el triunfo a la coalición de derecha y ultraderecha que hoy gobierna. Buscamos entonces mostrar y reflexionar sobre el ascenso punitivo en nuestro país en su dimensión “desde arriba” y en distintas arenas de políticas que nos involucran directamente a quienes trabajamos con los sectores objeto de la asistencia, que son, también, los más afectados por la criminalización.

Con el fin de realizar esta aproximación, se hizo necesario recorrer los antecedentes históricos, para los cual nos centramos en los años noventa, aunque también es posible identificar líneas de larga duración al menos desde la dictadura cívico-militar (1973-1985). Estas líneas de larga duración podrían ser un espacio de investigación a profundizar, en tanto la construcción de enemigos internos y su invalidación política y social parece ser una tendencia que sobrevive hasta nuestros días.

En el apartado I.3, sobre los antecedentes de los noventa, vimos cómo “se fue construyendo social y políticamente a la inseguridad frente al delito como uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos, bajo el signo de la idea de ‘crisis’” (Sozzo, 2009, p. 58). Diversos organismos (especialmente la CEPAL y el BID) comienzan a mediados de los años noventa a expresar preocupación por los desdoblamientos sociopolíticos que los efectos de las reformas neoliberales podrían acarrear en la región. El deterioro pronunciado en términos de condiciones de vida, empleo y distribución de la riqueza empezaba a producir distintas expresiones colectivas de resistencia. Es en los noventa, asimismo, que empieza a priorizarse en las agendas de la región y en nuestro país “la constatación de un preocupante incremento de la inseguridad pública”. La cartera de seguridad ciudadana del BID se inicia, como vimos, en 1996 y tiene a nuestro país como uno de los primeros escenarios de proyectos financiados por ella (en 1998).

Los noventa marcan en Uruguay la pobreza como preocupación y objeto de gobierno específico, especialmente en torno a la necesaria focalización de la educación en contextos de pobreza y a la asociación recurrente con la prevención del delito (Martinis, 2013).

Los postulados de seguridad ciudadana de los noventa mantienen, aunque reformulados, continuidades profundas con la concepción de la doctrina de la seguridad nacional (Martinis, 2013). Algunos de sus componentes son resignificados, perfilando la construcción de un sujeto excepcional, un nuevo enemigo interno: el pobre como peligroso, a partir de tejer una cadena de equivalencias entre pobreza, bajos logros académicos y peligrosidad (Martinis, 2013, p. 93).

El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana de 1995 y el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) en 1998 se enmarcan en este ascenso del problema de inseguridad como prioritario y lo asocian con lo que se denomina como situación de marginalización social. Así, la marginalidad sería la que se ubicaría en la base de la situación que afecta a la sociedad uruguaya, constituyendo una amenaza a su estabilidad y equilibrio, partiendo de establecer un antagonismo entre una entidad que se concibe como “la sociedad” y un fragmento de esta que se cataloga negativamente: “sus márgenes” (Martinis, 2013, pp. 124-125). A fines de los noventa, el sistema político uruguayo en su conjunto advierte sobre la existencia de un estado predelictual sobre el cual hay que intervenir bajo el “lema” de la prevención social del delito. Se trataría, como señala Zaffaroni (1986), de una forma de discriminación oficial en donde se identifica a un conjunto de personas, grupos o barrios sobre los que se debe delinear una estrategia de intervención para proteger a otras personas, grupos o zonas.

En la década del noventa, en lo que respecta al actor responsable de la tarea de prevención, queda jerarquizado un actor: la Policía, y su ingreso legítimo como diseñador al campo de las políticas sociales y, en particular, las dirigidas a los niños y jóvenes pobres o “en riesgo”.

Así también, mostramos algunas raíces del discurso contemporáneo en torno a la seguridad ubicadas en la doctrina de seguridad nacional que fuera sustentada por la dictadura cívico-militar en Uruguay al igual que en el resto de América Latina. La idea de una amenaza interna encarnada por un enemigo interior tiene trazos de continuidad innegables: la lógica de la bipolaridad en función de la cual están los ciudadanos, quienes asumen valores nacionales, y los nuevos enemigos internos: el pobre, el marginado, el delincuente de cuya amenaza hay que protegerse.

En el apartado I. 4 tratamos de mostrar el peso de los organismos internacionales en la agenda local. Estos actores pasan a instalarse en la escena pública en el campo de la “cuestión social” en tres registros: 1) a nivel intelectual, tomando una posición de liderazgo tanto en el ámbito

de producción de datos como en el de la definición de la problemática y la producción de herramientas conceptuales; 2) a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera; y 3) en la acción directa, transformándose en proveedores de fondos directos para proyectos de “lucha contra la pobreza” (Merklen, 2005, p. 124).

En Uruguay, vimos como el BID tuvo un rol fundamental en el diseño, la concepción y el financiamiento de políticas dirigidas a individuos y poblaciones construidos como amenazadores en términos de inseguridad.

En el apartado I. 5 buscamos ver cómo durante la era progresista se mantuvieron y consolidaron algunas de las líneas en torno al tratamiento de la “cuestión social” que ya se encontraban presentes en los noventa. Tratamos de mostrar cómo, si bien existieron intentos de incorporación de los estratos de población más vulnerables al esquema de protección universal, las respuestas ensayadas tendieron a profundizar su estructura fragmentada entre el componente de bienestar de vocación universal y el de asistencia focalizada en grupos y situaciones especiales (Antía *et al.*, 2013). Este proceso dio lugar a la “sedimentación de caminos diferenciados de atención pública”: dos mundos de bienestar dentro del sistema público, los *insiders* asegurados y los *outsiders* asistidos o activados (Palier, 2012). Así, una dinámica segmentada en la provisión social se consolidó en Uruguay (Antía *et al.*, 2013). Si bien existen matices entre sectores, en líneas generales los estratos en mejor posición económica y política lograron atender sus riesgos sociales recurriendo al mercado o a aquellas unidades del sistema que mejor funcionan, mientras que los sectores sociales bajos utilizan la vía de la asistencia pública (Antía *et al.*, 2013) junto a diversas estrategias de trabajo desprotegido. En definitiva, se abandonó la pretensión política de cubrir las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar (Antía *et al.*, 2013).

Aunque la situación de los *outsiders* del bienestar mejoró, logrando acceso a bienes y servicios públicos, las profundas diferencias entre los niveles de calidad de ambos bloques se mantuvieron muy alejadas. Esta fragmentación en la matriz de bienestar parece corresponder a una cierta invisibilización de la desigualdad social. La problematización sobre la desigualdad y la distribución de la riqueza social desaparece gradualmente de los discursos y programas oficiales durante los sucesivos gobiernos progresistas (Baráibar, 2020).

Se produjo toda una reorientación del conflicto distributivo. Este se cristalizó paulatinamente en los discursos oficiales en términos de pobreza (cuando no de pobreza extrema) y su combate. Encontramos un claro efecto de este corrimiento: la biologización de la pobreza y su combate en términos de supervivencia orgánica. Ejemplo de ello fue la centralidad del Ingreso Ciudadano (2005-2007), garantizando un mínimo acceso económico para la población indigente (que no alcanzaba para cubrir las necesidades alimenticias mínimas). Aunque efectivamente existió el reconocimiento de una situación terrible en nuestra sociedad, la respuesta temporal y precaria produjo como efecto la consolidación de respuestas de tipo compensatorio y residual. Desaparecía del horizonte discursivo el debate sobre la desigualdad y la distribución de la riqueza y quedaba la discusión técnica por alcanzar a los “más pobres entre los pobres” (Pérez de Sierra, 2012). Se consolidó así la figura del indigente y extremadamente pobre como sujeto de las nuevas políticas. Esta figura se amplió por momentos (como en el caso del Plan de Equidad), pero volvió a reducirse en los programas prioritarios creados a partir de 2012 y, como vimos, en los programas objeto de análisis en esta tesis.

Los programas asistenciales creados a partir del segundo gobierno del FA (2010-2015) estuvieron diseñados y focalizados en la vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, en los diseños, a partir de 2013, se empiezan a solapar criterios y objetivos típicamente socioeconómicos —como ser la incidencia de la pobreza e indigencia, la medición de necesidades básicas insatisfechas, etc.— con otros supuestamente vinculados a tasas de criminalidad o al sistema penal (riesgos sociodelictuales de adolescentes, georreferenciación de privados de libertad y de microdelitos como las rapiñas o los hurtos, ocupación de espacios públicos para pernotar, etc.), que parecen confirmar un proceso de colonización del sector asistencial por la lógica punitiva. Lo llamativo de este proceso es que el liderazgo de las iniciativas y las fuentes de legitimación que se emplearon para atender derechos largamente violentados fue la crisis de inseguridad y violencia, con el Ministerio del Interior como un actor insoslayable.

Capítulo II. Acciones conjuntas de la mano izquierda y la mano derecha en Uruguay (2010-2019)

II.1 Programas socioasistenciales innovados de acción conjunta entre el MIDES y el MI durante el segundo y el tercer gobierno del ciclo progresista (2010-2014 y 2015-2019)

En el segundo gobierno del FA, las transferencias monetarias siguieron siendo el componente central de la política asistencial, tanto por los recursos destinados y por la población cubierta como por los debates generados (Baráibar, 2020, p. 336). Así las AFAM-PE y la TUS son entendidas como un punto de apoyo, con un papel vertebrador de los servicios sociales de la RAIS, y permiten la conformación de una red permanente de asistencia e integración social con pretensiones de integralidad que provee a la ciudadanía en situación de vulnerabilidad un conjunto de prestaciones de asistencia social que complementan la red de bienestar y reducen de manera significativa las brechas de cobertura (CNPS, 2014; MIDES, 2013a). El otro eje de reorganización de la política asistencial refiere a su reformulación hacia la extrema pobreza estructural. En torno a esta se realizan distintas valoraciones que serán fundantes de dos de las innovaciones del período: los programas prioritarios o de proximidad (Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo), que son entendidos como una nueva iniciativa hacia la igualdad, y el Plan Siete Zonas (Baráibar, 2020, p. 343).

En el año 2012 y en el marco del CNPS, se aprueba el que se entiende como tercer marco orientador de la política asistencial: la Reforma Social, que —entre otros aspectos— dará sustento al inicio de los programas de proximidad. Se trató de tres programas prioritarios altamente focalizados: 1) el Programa Cercanías, dirigido a los hogares extremadamente pobres, que poseen TUS, aspirando a alcanzar un universo aproximado de 30.000 hogares; 2) el Programa Uruguay Crece Contigo (UCC), que agrega a este mismo universo de hogares la condición de tener al menos un menor de 4 años y riesgo social o sanitario para ser elegible; y 3) el Programa Jóvenes en Red, que estaba dirigido a jóvenes pobres de 14 a 24 años de edad, desvinculados del mercado formal del empleo y las instituciones educativas.

Así mismo, en 2013 da comienzo el Plan Siete Zonas, mediante el que los programas prioritarios se vieron reforzados en los territorios de ejecución.

También en 2013 comienza la ejecución de la Ley de Faltas y el GISC.

II.2 Comienzo tienen las cosas: la Estrategia por la Vida y la Convivencia

¿Cómo nace un problema en la agenda político-mediática? ¿Cómo se define un problema? ¿Para quién es un problema? Oszlak y O'Donnell (1982, p. 565) plantean las siguientes interrogantes para el análisis de las políticas públicas en Latinoamérica: ¿Quién y cómo problematiza el asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas? ¿Con qué oposición? Prosigamos con esta guía analizando el contexto de surgimiento de la EVC, el diagnóstico que se construye, la caracterización de la población objetivo, los actores que la defienden y lideran, y las estrategias que se diseñan para su implementación.

Como vimos, la activación de la propuesta surge luego del episodio de La Pasiva, de fuertes repercusiones mediáticas:

Sí, 2012. Ahí se dio, por cómo fue la situación, una situación de cierta conmoción por la difusión que tuvo, por las características, porque además terminó siendo un ajusticiamiento por error, porque la persona mató a una persona que no era. Toda una circunstancia que tuvo *una presencia pública muy fuerte, y a partir de ahí el gabinete de seguridad, convocado por Mujica* en aquel momento, empieza a trabajar en el *diseño de una estrategia más integral de seguridad*, y durante dos meses trabaja en ese conjunto de cosas, y define lo que es la Estrategia por la Vida y la Convivencia, ese documento. Y ese documento tiene 15 medidas, que la que se hizo más popular, la más conocida, fue el tema de la marihuana, pero entre una de esas medidas aparece el tema de las intervenciones a nivel territorial y el programa [Siete Zonas]. (Entrevista a asesor del MI, 2017; el énfasis es nuestro)

El contexto mediático y político partidario era de clara insistencia en la “ola de inseguridad”, junto a un pedido reiterado de renuncia hacia el ministro del Interior en funciones, Eduardo Bonomi (El Observador, 2012a, y JBC de Piriápolis, 2012). En esa encrucijada, el gobierno optó por reconocer el deterioro con relación a “la violencia, la vida humana y la convivencia”, respondiendo con la mencionada estrategia.

Sin duda que estamos, desde hace varios años ante la emergencia de “*la violencia*” como *problema prioritario para la población*. Una violencia que emerge con fuerza, resultado de largos procesos acumulados de exclusión y que se expresa en muy variadas maneras, algunas

más públicas, otras más privadas. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 1; el énfasis es nuestro)

Al unísono con este punto de partida, se sostenía que un conjunto amplio de actores debía activarse para el tratamiento de la violencia creciente: “la sociedad uruguaya toda (Estado y ciudadanos) debemos enfrentar”.

A pesar de que el problema, así planteado, aparece como un problema social amplio vinculado a “largos procesos de exclusión”, inmediatamente (en el cuarto párrafo de la fundamentación de la EVC) se coloca el tema de los valores y las aspiraciones excesivas de ascenso social:

El valor del estudio, la educación, la cultura no tiene hoy una alta valoración en términos de reconocimiento social (no solo de ascenso social) como lo tuvieron hasta la década del 70. Es un aspecto de valores de la sociedad, fenómeno en relación a los cuales no se ha dado respuesta integral y suficiente, en términos académicos, sociales ni políticos. Las expectativas de reconocimiento social están centradas hoy no en los logros educativos y culturales sino en la realización de meteóricas carreras en mundos que terminan siendo irreales para la mayoría y generan frustraciones que inciden en la situación de violencia actual. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, pp. 1-2; el énfasis es nuestro)

Resulta llamativo que no fueran colocadas la dimensión material, la desigualdad relativa o la obturación del ascenso social de grandes contingentes de población como factores explicativos. Al día de publicada la EVC, persistía con una o más NBI un 34% de las personas, frente al 38,7% de 1996 (Calvo *et al.*, 2013). Aunque se menciona y reconoce la fractura social (sin definirla ni cuantificarla), esta es ensamblada inmediatamente con el quiebre cultural y un cierto exceso de aspiraciones. Así, el siguiente párrafo coloca sin mediación alguna “la inseguridad pública” y “la política de seguridad”:

Una estrategia que pretenda abordar la *inseguridad pública como problema debe plantearse la convivencia como solución* y tener como objetivo principal vencer el miedo en la sociedad a partir de garantizar los derechos humanos y la seguridad de sus habitantes. La política de seguridad no puede estar construida sobre el temor, ni ser una respuesta intempestiva a éste. *La fractura social y el quiebre cultural que aún existe en el país explican en parte una situación negativa* que no queremos que se consolide en forma definitiva. La profundidad y permanencia de los procesos de fractura social, el quiebre cultural y la segmentación educativa y residencial en nuestro país, sumados al creciente desafío impuesto por las nuevas formas del crimen organizado, ciertos patrones de consumo de drogas y el incremento en el número de personas que reinciden en modalidades violentas de actividad delictiva, suponen la necesidad de pensar los problemas de seguridad ciudadana en su integralidad. A ello, se suma la instalación de formas de comportamientos en nuestra sociedad marcadas por la intolerancia y la falta de respeto hacia formas tradicionales de convivencia pacífica, que vienen definiendo el paisaje cotidiano en nuestro país desde hace ya varios años. Este es un

proceso que no arranca hoy pero al que hay que darle respuesta hoy para garantizar el mañana. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 2; el énfasis es nuestro)

Se menciona a continuación una serie de fenómenos que no son definidos y aparentemente estarían dispersos por toda la sociedad. La Estrategia no coloca sujetos particulares de la “fractura social, el quiebre cultural, la segmentación educativa y residencial” ni de las formas de comportamientos “marcadas por la intolerancia y la falta de respeto hacia formas tradicionales de convivencia pacífica”, aunque se mencionan a continuación nuevas formas del crimen organizado, ciertos patrones de consumo de drogas y el incremento en el número de personas que reinciden en modalidades violentas de actividad delictiva (aquí sí se menciona un sujeto claramente definido).

La EVC pasa luego a enumerar una serie de procesos pasados de deterioro sin una clara articulación conceptual, lógica o argumental que dé cuenta de la relación con los problemas de violencia e inseguridad. Así, se mencionan al mismo nivel explicativo la exclusión del mercado de trabajo, la transformación de la matriz productiva y los procesos de deterioro en la socialización desde el barrio, la familia, la educación y las pautas de convivencia:

Sin embargo no podemos dejar de tener en cuenta la influencia que han tenido sobre esta situación los procesos de exclusión del mercado de trabajo, de los espacios urbanos, de la circulación en la ciudad, del desarrollo cultural, que se generaron desde los años 70 en la dictadura y que fueron progresivamente consolidándose en los años 90. Porque en la década del 90 se transformó drásticamente la estructura productiva del país y el trabajo como pilar central de socialización comenzó a ser cuestionado. Se consolidó además la generación de asentamientos urbanos en primera instancia en la periferia de Montevideo y luego se extendió al interior del país. Por ende el barrio y el espacio público como segundo factor clave de socialización fueron perdiendo centralidad. Y finalmente además del trabajo y el barrio, otros dos ámbitos específicos de inclusión y sentido de pertenencia sufrieron alteraciones significativas: la educación y la familia. La crisis del 2002, terminó de consolidar definitivamente en Uruguay ese proceso creciente de marginalidad social y cultural una de cuyas características sobresalientes es el cambio de las pautas de convivencia que existían en la sociedad uruguaya. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, pp. 2-3)

Pero la EVC no finaliza con este nivel de abstracción, sino que, por el contrario, logra definir con bastante nitidez al sujeto protagonista de este deterioro de la convivencia y el aumento de la violencia y coloca el foco en un segmento etario y poblacional preciso como principal productor de la actual crisis de inseguridad:

No es casual que una parte significativa de este problema esté asociado a *niños y adolescentes nacidos en los años 90 y posteriormente a la crisis del 2002*. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 3; el énfasis es nuestro)

O sea, a pesar de todo lo expuesto en términos de reconocimiento de la brecha social y cultural, se termina concluyendo que el efecto más problemático de estos procesos no son la concentración de la renta, el deterioro del mercado de trabajo, la drástica reestructuración productiva y sus efectos en el deterioro de la calidad de vida de los sectores trabajadores o la vigencia de sectores sistemáticamente desplazados del bienestar social, sino los niños y jóvenes pobres que se socializaron en la crisis de 2002. No es de extrañar, entonces, el nombre que se les atribuye más adelante, en la descripción de una de las quince medidas propuestas: modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los “menores infractores” (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 9).

Como sabemos, “menores infractores” es la forma de nombrar y representar a la infancia pobre desde la llamada doctrina de la situación irregular, que fuera hegemónica hasta entrados los años ochenta del siglo pasado (García Méndez, 1994), pero que fue, al menos jurídicamente, trascendida en los años noventa. Uruguay firmó la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en 2004 y desde entonces, al menos discursivamente, adhiere a la concepción de la protección integral. Mientras que la doctrina de la situación irregular se basa en el paradigma de la peligrosidad del niño pobre —el abandonado e infractor—, el menor, la doctrina de la protección integral considera al niño como sujeto de derechos, garantías y obligaciones.

Según García Méndez, la doctrina de la situación irregular se caracteriza por la creación de un marco jurídico que legitima una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituido por el mundo de los menores. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico. En este sentido, la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular resulta inversamente proporcional a la extensión y la calidad de las políticas sociales básicas (García Méndez, 1994, p. 79).

Así, la EVC define a los niños y jóvenes excluidos como la parte más significativa del problema, lo que debe dar paso al duelo por una visión ingenua, parcial y “monocorde” que, aunque “insuficiente”, aún persiste en la izquierda política:

En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un *discurso monocorde* que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi

exclusivamente del impacto de las políticas neo-liberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. *Hoy esta explicación*, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la *visión integral* aparece como *insuficiente*. (Uruguay, Presidencia de la República, 20112, p. 3; el énfasis es nuestro)

A partir de allí se enumeran los procesos de crecimiento económico e inclusión en el consumo como indicadores del bienestar que el gobierno progresista habría garantizado.

En el marco de un país que crece, en el que cada vez más sectores sociales acceden a un conjunto de bienes materiales e inmateriales más amplio, en el que se reducen tanto la indigencia como la pobreza, la marginalidad persiste y se acrecientan diversas formas de anomia social y transgresión. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 3)

Las palabras utilizadas pertenecen claramente a la jerga estructural-funcionalista: marginalidad, anomia, transgresión, cohesión. El empleo de la anomia en el marco de los estudios sobre criminalidad posee, sin embargo, múltiples fuentes y corrientes. Kessler (2010) realiza el recuento de distintas teorías de la sociología que se han ocupado del delito y encuentra central el tema de la anomia. Así, la teoría durkheimiana de la anomia la ubica en razón de los fines sociales (apartarse de ellos), mientras la teoría mertoniana pone énfasis en los medios (apartarse de los medios legítimos de la sociedad). Kessler (2010) menciona, asimismo, las teorías culturalistas (próximas a la llamada escuela de Chicago), con todas sus variantes, las teorías del control social y la desviación, la teoría del etiquetamiento, la teoría de la elección racional (próxima a la economía), la teoría de la *underclass* y las teorías integradas o multifactoriales (que combinan factores psicológicos, económicos, sociológicos y hasta biológicos). Por ello, hablar de anomia sin definirla abre un significativo flotante de posibilidades de interpretación muy variadas.

Aunque abierto a interpretaciones muy diversas, el diagnóstico emergente de la EVC no enfatiza en absoluto la desigualdad de clase, la inequidad persistente en un contexto de crecimiento económico, sino, como vimos, la “subcultura de la exclusión” en un contexto de mejoras de todos los indicadores económicos y de pobreza medida por ingresos:

A modo de resumen, y como hemos marcado más arriba, el quiebre social y cultural ha impactado en el Uruguay donde desciende la pobreza y el desempleo y aumenta el miedo y las reacciones violentas de la sociedad, modificando valores de integración tradicionales. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 5)

Aunque reconoce el aumento de la problemática de la violencia en variadas formas (en el ámbito educativo, en los espectáculos deportivos, durante robos y asaltos, hacia los espacios públicos, en los hogares, en el sistema de salud y en el tránsito), la EVC los asocia a los niños, niñas y jóvenes de la marginalidad cuya socialización ocurrió entre los noventa y la crisis de 2002. Esto es problemático en diversos sentidos, pero, sobre todo, porque ya estaba planteada la propuesta de bajar la edad de imputabilidad a los 16 años por actores de la oposición.⁸⁵

La Estrategia se plantea así una “construcción de valores sociales y culturales alternativos” que den “cohesión social y reemplacen a los vigentes”, los que son adjetivados como “mercantilizados e individualistas” (“éxito individual” y “búsqueda incesante de mayores niveles de consumo”, que se expresan en esta “escala de valores distorsionada, la satisfacción individual”). Aparece un cierto acercamiento a Merton, no obstante al hablar de valores “distorsionados” se acerca a una visión más culturalista de la idea de comportamiento individual desviado. Quizá sea necesario recordar que para Merton la reflexión principal sobre la anomia social es cómo una sociedad genera altos niveles de tensión sobre los individuos cuando las normas aceptadas entran en conflicto con la realidad social.⁸⁶ La EVC no se propone como respuesta avanzar sobre la reestructuración de los valores societales generalizados ni sobre la estructura social de oportunidades para alcanzarlos por medios legítimos, sino que apela a algo llamado “condiciones de convivencia”, que no se sabe bien qué es pero que parece operacionalizarse en “mejorar las condiciones de convivencia”, actuando sobre las causas y los efectos de la violencia.

⁸⁵ Durante la campaña electoral hacia las elecciones de 2009, el tema de la seguridad ya había ocupado un espacio importante en la agenda pública, con críticas desde los dos principales partidos de oposición, Partido Nacional y Partido Colorado, hacia el gobernante Frente Amplio respecto a su manejo del tema seguridad. Hacia la segunda mitad del año 2010 ya existían distintos proyectos de ley que se orientaban a modificar el marco legal que rige para los delitos cometidos por jóvenes entre 16 y 18 años, ya sea endureciendo las penas, juzgándolos como adultos o manteniendo sus antecedentes legales una vez que cumplían la mayoría de edad. En 2011 el sector Vamos Uruguay del Partido Colorado lanzó una campaña de recolección de firmas para la baja de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, reforma parcial solo para los delitos más graves, la cual fue apoyada por el herrerismo del Partido Nacional. El 17 de abril de ese año fueron entregadas a la Corte Electoral las firmas tendientes a habilitar un plebiscito junto a las elecciones nacionales siguientes (2014).

⁸⁶ Merton señaló que la teoría funcional intenta determinar cómo la estructura social y cultural engendra una presión hacia la conducta socialmente divergente sobre individuos situados en diferente posición en dicha estructura. De esta manera se deslindaba de las tendencias que desde el individualismo veían la transgresión conductual como un fenómeno psicopatológico (Reyes Morris, 2008). Remarcó que la estructura cultural (los fines culturalmente establecidos en una sociedad) y el acceso a los medios legítimos para alcanzar tales fines, es decir, la estructura social, pueden no corresponder exactamente y generar innovaciones y rebeliones perfectamente racionales y comprensibles.

La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas. Es necesario articular un conjunto de acciones que logren un equilibrio dialéctico y una síntesis, y que permitan revertir una tendencia basada en la intolerancia que se ha profundizado en la sociedad uruguaya. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4)

En este sentido, se comienza a esbozar una propuesta que apela a valores, pensamientos y actitudes de la sociedad uruguaya:

Las pautas de convivencia en una sociedad son parte de un conjunto de *valores y actitudes* que socialmente están validadas y funcionan como un acuerdo. En definitiva “el pacto de convivencia es un pacto de obviada” y podemos y debemos *potenciar valores alternativos* [...] Es imprescindible que la sociedad uruguaya (y el Estado debe ser un actor relevante para ello) *construya una alternativa social y cultural al pensamiento y los valores dominantes y mercantilizados* que de cohesión a la sociedad uruguaya. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 4)

Para lograr esto, la EVC se proponía una estrategia que “combina la convivencia social y la seguridad ciudadana”, definiendo a la convivencia, en tanto el

ejercicio de convivir y vivir en compañía de otros requiere que se promueva en las personas el apego a las normas básicas de comportamiento y respeto a la ley. La seguridad ciudadana, requiere la acción del Estado en procura de proteger al ciudadano combatiendo los delitos y las faltas. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, pp. 4-5)

Según la EVC, la convivencia es solo convivir y vivir en compañía de otros, cual átomos independientes. No incluye la visión de la sociedad como un conjunto de relaciones de interdependencia, cooperación y conflicto, de relaciones económicas, sociales, políticas y afectivas. Tampoco define ni explicita cuáles son o serían las normas básicas de comportamiento, si estas son históricas o inmutables ni si son únicas y transparentes para el conjunto de la población. Tampoco se explicita qué sería el respeto a la ley ni si en nuestras sociedades el marco jurídico vigente siempre es el deseable. Tampoco se advierte si serían solo los excluidos quienes lo transgreden ni el universo que compone la ciudadanía, pues ¿qué sería proteger al ciudadano combatiendo delitos y faltas? Los que transgreden la ley, ¿no serían ciudadanos?

En suma, la EVC condensa y sustenta una racionalidad que se abre camino; una forma de definir el problema de la inseguridad, unos sujetos problemáticos asociados a ella y una concepción de ciudadanía diferencial donde los ciudadanos son solamente los afectados por

delitos y faltas cometidos por unos otros cuya ciudadanía estaría por eso mismo en cuestión o directamente suspendida.

II.3 Los programas conjuntos MI-MIDES

En el marco de la EVC y ya en funcionamiento la RAIS,⁸⁷ comienzan a ejecutarse desde 2013 acciones conjuntas entre el MIDES y el MI: el Plan Siete Zonas (2013-2015), el Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (GISC) (2013-2017), la puerta de entrada al sistema de refugios para la población desalojada de los espacios públicos a partir del artículo 368 de la Ley de Faltas (de 2013 a la actualidad).

Así, en el diseño de estas acciones, a la focalización socioeconómica preexistente se suman como criterios orientadores una refocalización territorial, el cruce con variables ligadas a la seguridad civil en clave de prevención del delito y eficacia policial, y el novedoso cruce de instituciones y campos institucionales en la ejecución de dichos programas, con un fuerte liderazgo del MI.

Lo territorial pasa a ser concebido como un “factor clave de producción y reproducción de desigualdad y exclusión”, apareciendo privilegiada una idea de territorio como porción de superficie y el gobierno político que se realiza sobre ella, es decir, una noción bélica de territorio. Nuevos sujetos y objetos de intervención pública son así construidos. En el combate a la pobreza aparece jerarquizado el territorio como lugar de inscripción de las políticas sociales focalizadas y, al mismo tiempo, como lugar de disputa de la “autoridad del Estado”. Entonces, como veremos en los extractos de discursos oficiales, aparecen expresiones como “bajar al territorio”, “gobernar el territorio”, “ganar el territorio a las redes de narcotráfico”, “territorios donde hay vulnerabilidad en la gobernabilidad de territorio”,

⁸⁷ Un aspecto relevante del PE fue la creación, de manera estable, de la RAIS, definida como de carácter no contributivo: “Esta Red de Asistencia no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, por el contrario, se pretende articular de manera específica con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales” (CNPS, 2008, p. 9). Tiene el objetivo de contemplar los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación en situaciones de pobreza e indigencia y se la entiende como articulada con el resto del sistema de protección social (CNPS, 2008). Una de las principales ideas fuerza de la RAIS es el énfasis sobre la integralidad de la nueva matriz, particularmente entre políticas de carácter universal, destinadas al conjunto de la población, con acciones focalizadas en diferentes poblaciones y territorios (CNPS, 2011). Incluyó: asignaciones familiares, asistencia a la vejez, políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia, políticas alimentarias, trabajo promovido, acciones dirigidas a promover la integración social (Baráibar, 2020).

ideas que remiten a una disputa bélica por el gobierno del territorio. El territorio pasa a ser un término que invisibiliza a quienes lo habitan frente al Estado, no se habla de comunidad ni de personas o ciudadanos, sino del necesario gobierno de una determinada porción de superficie. Una noción que no remite a la democracia y la igualdad, que no se pregunta por las condiciones de posibilidad de la construcción colectiva del bienestar, sino que focaliza en aquello que distingue a ese territorio del resto, a las diferencias a gobernar (que en este sentido parece sinónimo de homogeneizar y controlar). No se habla de territorios como sinónimos de barrios. De hecho, se utiliza el término solo para nombrar a los barrios degradados signados por la pobreza extrema y los vínculos conflictivos. Son territorios, así, los espacios físicos delimitados donde hay que desplegar las políticas de combate a la pobreza, al delito, al narcotráfico, etc.; espacios físicos donde habita el enemigo. Veremos la formación de una red discursiva que circunscribe y define los temas en relación con las formas de expresión de las vidas en territorios geográficos y existenciales vulnerados. Analizar estos discursos contribuye a elucidar los sistemas de pensamiento por medio de los cuales las autoridades y sus especialistas plantean y especifican los problemas de gobierno e implementan acciones que buscan alcanzar determinados objetivos (Carvalho *et al.*, 2019) y, también, nos permitirá describir y reflexionar sobre prácticas de resistencia e invención de líneas de fuga de aquellas personas para las cuales estos espacios son el territorio de pertenencia y existencia. Al definir el territorio por defecto, en el mismo acto en que la terminología lo inaugura, se realiza un acto clasificatorio que confiere a estos vivientes la cualidad de peligro y de amenaza al orden (Marçon *et al.*, 2021). Gobernar los territorios degradados y preservar los espacios centrales de la ciudad de las presencias degradantes son dos movimientos simultáneos.

Intentaremos dar cuenta de los diferentes intereses en juego a la hora de movilizar la noción de territorio, que no son solamente intelectuales, sino también sociales y políticos, pues el territorio puede ser concebido como una tecnología política (Elden, 2010, p. 810).

Territorio también alude a menudo a políticas que se deben implementar a escala local, como declinación de políticas nacionales de corte sectorial universal.

El territorio es más que simplemente tierra; es representación del concepto emergente de “espacio” como categoría política: una propiedad distribuida, mapeada, calculada, demarcada y controlada. La noción de Foucault de políticas de cálculo es entonces crucial, pero no es algo que solo se manifieste en la población, sino también en el territorio. Los

mismos tipos de mecanismos aparecen en ambos, arraigados a la relación entre gubernamentalidad y cálculo. (Elden, 2019, p. 238)

La semántica de la guerra es la semántica del enemigo. En este punto parecen coincidir las criminologías neocoservadoras que Garland (2005) llama “criminologías del otro”, en tanto esencializan la diferencia, donde el delincuente es descrito como radicalmente antisocial, casi no humano. Si las políticas de combate a la pobreza habilitaron la profundización de la dualización de la protección social, ahora notamos un cierto retorno a la responsabilización de la comunidad y la familia por el bienestar, como instancia prepolítica: se trata de la comunitarización de la protección (Danani, 2005). Las políticas de cercanías, focalizadas o territorializadas habilitan un paso más en esta dualización: la construcción de la lógica de la guerra y el enemigo. Dualización, individualización y territorialización parecen marcar este proceso. Aparece así la perspectiva local en una doble acepción: el territorio local como criminógeno y, al mismo tiempo, como espacio adecuado para activar la prevención, como agente preventivo.

Veremos a continuación en qué consistió cada uno de estos programas.

II.4 El Plan Siete Zonas

El Plan Siete Zonas, también llamado Programa Zonas Priorizadas, fue el componente de “territorialización de las políticas de inclusión y convivencia en el área metropolitana de la Estrategia por la Vida y la Convivencia” (Uruguay, Presidencia de la República, 2012b). Se trató de un programa que se aplicó entre 2013 y 2015 en algunos barrios “rojos” del área metropolitana. Contó con tres componentes: 1) fortalecimiento de la estrategia de seguridad; 2) focalización de servicios sociales y mejora de su eficacia y su eficiencia en cuanto a cobertura y calidad; y 3) una estrategia de rediseño urbano, de intervención urbana, en algunos de esos territorios. En estos barrios se profundizaron los programas prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red); se planificaron acciones innovadoras en materia de cuidado de niñas y niños (que finalmente no se concretaron) y de trabajo protegido (Uruguay Trabaja); se buscó fortalecer la infraestructura, la trama urbana y la seguridad; y se realizaron acciones concretas entre diversos ministerios e instituciones públicas. El Plan Siete Zonas fue coordinado por el MIDES, el MI y la Presidencia de la República, y buscó coordinar también con el MVOTMA, las intendencias y las alcaldías.

Comenzó a ejecutarse en setiembre de 2013, pero integró en su órbita programas que ya venían siendo implementados desde 2011. De hecho, se plantea en documentos oficiales del MIDES que el Plan Siete Zonas es parte de la Reforma Social⁸⁸ en su componente focalizado.

Este plan parte del siguiente diagnóstico:

Las dificultades están instaladas en *el acceso* a servicios de salud y cuidados, rezago educativo, informalidad en el trabajo, problemas de infraestructura y de vivienda. Los datos muestran que luego de 8 años de caída sistemática de la pobreza y la indigencia en todo el país, el año 2012 registra una luz de advertencia: por primera vez la pobreza no desciende y la indigencia crece (aunque levemente) en Montevideo. Este ritmo diferencial de Montevideo da cuenta de un problema de mayor alcance: en el área metropolitana se ha consolidado una *subcultura de la exclusión que denota fuertes dificultades de incorporarse al mercado de trabajo y a la educación*. (Uruguay, Presidencia de la República, 2013b; el énfasis es nuestro)

Es claro que el énfasis del diagnóstico del problema estaba colocado del lado de la demanda hacia los servicios disponibles, es decir, en problemas de “acceso” al mercado de trabajo, la educación y la salud. La explicación de estas dificultades, a su vez, es colocada en la consolidación de una “subcultura de la exclusión”. Aunque no se definen con claridad cuáles serían los problemas de acceso ni la subcultura de la exclusión, podemos inferir la concepción detrás de dicha presentación que, finalmente, proponía aumentar a 66 los técnicos sociales vinculados a estos barrios y en 100 los policías comunitarios. Esta relación muestra claramente una cierta definición del problema, sus énfasis en la seguridad (entendida como un tema mayoritariamente policial) y sus posibles soluciones.

Los orígenes de los programas suelen ser muy importantes, en la medida que marcan el nacimiento y la coyuntura sociopolítica que los define y explica. El momento de la fundación del Plan Siete Zonas estuvo atravesado por tres procesos. En primer lugar, el ya mencionado

⁸⁸ Se trató del tercer hito en torno a la asistencia y las políticas sociales dirigidas a la pobreza desde la creación del MIDES. Sus antecedentes fueron el PANES (2005) y el PE (2008). La Reforma Social de 2012 parecía “operar como una estrategia de reconocimiento, legitimación y consolidación de la política asistencial y de la ausencia de un cambio de paradigma. Supone —sin explicitarlo— el reconocimiento de la pobreza más allá del ciclo económico. En este marco y sí constituyendo una diferencia para explicar la pobreza y su persistencia, se agregan dos aspectos: su expresión territorial y la cultura de la pobreza [...] La Reforma Social distingue tres grupos poblacionales dadas las condiciones de vida de los hogares. En primer lugar, el conjunto de habitantes, luego la población en situación de pobreza y vulnerable a la misma (20% de los hogares) y finalmente la que vive en situación de indigencia y vulnerable a esta (3% de los hogares). Orientadas al primer grupo, se ubican las reformas estructurales con visión universal y el desarrollo del cuarto pilar de protección con la creación del Sistema de Cuidados. En el segundo conjunto, el eje central es la RAIS y las acciones se orientan a su consolidación en tanto sistema de acciones focalizadas y hacia el tercero se dirigen componentes de la RAIS orientados a la pobreza extrema y suponen acciones focalizadas, con un trabajo articulado con las familias” (Baráibar, 2021, pp. 327-329).

episodio de La Pasiva, que desató como respuesta la EVC. En segundo lugar, las manifestaciones de indignación ante un nuevo asesinato, en este caso de un joven, por parte de la Policía en el barrio Marconi. Por último, y por el momento en que surge, el presupuesto específico fue inexistente, en la medida que ya estaba organizado para el quinquenio y tenía poca capacidad de ser redireccionado.

En octubre del 2012, luego de los *incidentes ocurridos en el barrio Marconi* se decide impulsar en algunas zonas del área metropolitana una estrategia de convivencia estructurada en tres pilares:

- 1.- *Mejor focalización* y mayor calidad en los programas sociales en el territorio.
- 2.- Desarrollo de un plan de mejoramiento urbano y de construcción de infraestructuras para la convivencia.
- 3.- Un *nuevo diseño del sistema de patrullaje y de seguridad* en las zonas. (Ministerio del Interior, 2014, diapositiva 2)

Entonces, en ese proceso, se articularon alrededor de unos 15 millones de dólares que se redireccionaron de los distintos organismos. Los presupuestos ya estaban asignados a los ministerios, lo que se hizo fue, bajo el liderazgo de Presidencia, que era la que traccionaba ese proceso, se redireccionaron recursos de todos los ministerios, algunos que ni siquiera participaban en esto, pero se armó una bolsa y se definió un modelo de intervención. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

El plan se pensó como una experiencia piloto de 18 meses de duración que pudiera ser un laboratorio de una forma novedosa de trabajo que —después de la evaluación— diera pie a la ampliación de zonas de intervención.

Sí, se pensaba como 18 meses de ejecución para ese plan, ¿no? Que tenía las obras de infraestructura, la parte del espacio físico, tenía la llegada de los programas [...] pero sí, no dicho públicamente, la idea era poder evaluar la estrategia de intervención interinstitucional, y después seguir, porque otras zonas había como para poder replicar la experiencia. Quedó como a medio camino, quedó como ahí [...] terminando un período, y, bueno, estas cosas que no logran tener continuidad, todo un capítulo aparte. (Entrevista a asesora del MIDES y coordinadora del componente social del Plan Siete Zonas, 2017)

Si bien el plan no contó con financiamiento externo, existieron procesos de difusión de experiencias previas vinculadas a algunos organismos internacionales de crédito. Así, algunos organismos se constituyeron en actores promotores de la divulgación de estas ideas.

Por consiguiente, se pueden establecer referencias directas a otras experiencias en la región, que podrían representar un movimiento hacia una nueva conceptualización de la seguridad y la convivencia, en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que se han generado

históricamente entorno a la fragmentación de las grandes ciudades, y la concentración de la pobreza en zonas específicas. En la región, se identifican algunas ciudades donde se realizaron intervenciones que responden al nuevo esquema conceptual de la seguridad y la convivencia [...] Corresponde señalar en primer término la iniciativa de los Proyectos Urbanos Integrales (PIU) de la ciudad colombiana de Medellín, en tanto se tomó como modelo para el diseño de políticas en importantes ciudades de la región, pudiéndose identificar referencias directas por ejemplo con las Unidades de Pacificación Policial (UPP) implementadas por el gobierno municipal de Río de Janeiro en Brasil.⁸⁹ (Fiorini y Sosa, 2020, p. 47)

En palabras del referente del MI, se trataría de un laboratorio de la estrategia llamada “acupuntura urbana”, que reformula la intervención en clave de seguridad y viene a sustituir la “ingenuidad de la izquierda” en torno a la concepción y explicación de lo delictual:

El programa Siete Zonas en realidad se precipita en función de este proceso de discusión, se precipita con una crisis de seguridad que fue la que ocurrió con el sicariato vinculado al tema del pizzero de La Pasiva [...] ese diagnóstico de ingenuidad tiene también que ver con el diagnóstico [de] que el fenómeno que nosotros teníamos instalado era fruto de la pobreza. Habíamos pasado de un 15% de pobres en el año 95 a un 39% en el 2004, entonces llegamos al gobierno y cuando la pobreza baje, bajan los delitos. La pobreza bajó del 39% al 9,4 % y los delitos aumentaron y aumentó la cantidad de presos. Entonces se mueven los esquemas, porque desde el punto de vista teórico ese modelo no funciona, porque no es cierto que sea así [...] Es la policía mala que va y le pega a la gente y los cachea; y los pobres que son el último eslabón, entonces la policía va a los lugares más pobres. Este es un esquema de análisis primitivo que quedó anclado en la lógica del Chueco Maciel. Evidentemente, hay áreas de dificultad en esto. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Para realizar esta “acupuntura urbana”, que no posee en los documentos oficiales conceptualización robusta ni evidencia empírica que la respalde, fue necesario acotar la experiencia a algunos territorios muy precisos. Estos recortes fueron posibles desde el cruce de información de algunas variables elaboradas a partir de los distintos sistemas de información del MI y el MIDES. Este cruce de información fue necesario para la focalización fundada, básicamente, en lo presupuestal.

⁸⁹ Se trató de la instalación de 38 Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en algunas favelas de Río de Janeiro, especialmente en la de Santa Marta. El objetivo de la operación fue acabar con el control territorial ejercido por las facciones dedicadas al tráfico de drogas, garantizar el retorno del Estado y favorecer la integración de las favelas con el resto de la ciudad. La definición de la favela se realiza en términos de “territorio en el que el enemigo habita” y está anclada en un modelo de policía en el que la noción de enemigo interno sigue vehiculizando el *modus operandi* de las fuerzas del orden (Ricotta, 2017).

Detectar zonas a una escala pequeña (una o dos manzanas) que concentraban los peores indicadores “prometía ser más administrable desde la perspectiva presupuestal”. Se planteó entonces realizar un experimento sobre líneas de actuación conjunta entre ambos ministerios.

Asimismo, y aunque se produjeron resistencias, fue demandada información por parte del MI a los operadores del MIDES que intervenían en dichas zonas, de modo de contar con mejores datos delictuales para la intervención policial:

—¿Y hubo como un pedido de información por parte del MI? —Y hubo como una, no un pedido explícito, pero que se empezaba a dejar ver, a dejar leer, y se empezó a marcar la diferencia, bueno, acá, esto es un marco de trabajo donde está el secreto profesional, donde la intervención apunta a no apañar lo delictivo, por el contrario, trabajar para desarticular cualquier estrategia delictiva que pueda haber dentro de un hogar, ¿no? Que a veces puede ser de supervivencia, que a veces puede tener que ver con raíces más familiares que implica desarmar todo otras cosas, y que no es tan sencillo, ¿no? Entonces, bueno, la mirada de uno era “si vos tenés un dato, pasalo”, y la mirada del otro es “yo construyo confianza para que alguien deje meterse a alguien en el hogar, yo no voy a hacer...”, y eso generó, sí, y eso es una mirada totalmente distinta. (Entrevista a asesora del MIDES y coordinadora del componente social del Plan Siete Zonas, 2017)

Según el asesor del MI entrevistado, los distintos territorios donde ensayar el plan se seleccionaron a partir de superponer

aquellos territorios con mayor nivel de exclusión persistente en las últimas décadas y sumarle a eso el análisis geolocalizado de la ocurrencia de delitos y también el lugar donde viven las personas que son detenidas y que van a la cárcel y donde viven las personas que salen de la cárcel y van a residir en el área metropolitana. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Explícitamente se solaparon indicadores de pobreza extrema con otro aportados por el MI y el sistema penal. Así se construyeron mapas y seleccionaron microrregiones georreferenciando indicadores típicamente sociales con otros del campo penal: información de dónde vivían las personas detenidas y dónde van a vivir quienes salen de la cárcel, el lugar donde acontecen algunos delitos y el lugar de residencia de la persona que comete el delito y fuera procesada con privación de libertad.

Si bien no hay evaluaciones de impacto del Plan Siete Zonas, según un informe de un asesor del BID (Pantoja, 2016), los delitos violentos aumentaron en general más que el promedio de la ciudad (con alguna variación dependiendo del delito).

Sin embargo, quizá dos de los efectos más duraderos fueron, por una parte, la instalación de un nuevo sentido común con relación a que en algunos territorios es imprescindible actuar

conjuntamente entre el MI y el MIDES, y, en segundo lugar, que ya que no es posible disponibilizar grandes presupuestos para mejorar sustantivamente al conjunto y la totalidad de los barrios degradados, hay que operar en microsegmentos dentro de ellos. En palabras ya citadas de la viceministra de Desarrollo Social del período:

En cualquier proyecto que desarrollemos en estos barrios —que desde hace décadas tienen los indicadores críticos más altos, y aunque esos indicadores disminuyen allí también, siguen siendo los peores— hace falta un *pienso común*. *No existe posibilidad de intervención sin las políticas sociales y sin el Ministerio del Interior*. Hay cosas que estamos haciendo y otras que sabemos que tenemos que hacer, *pero son de un alto costo* y, por lo tanto, no pueden ser hechas en lo inmediato. Implican realojos, saneamiento, calles. (Viceministra de Desarrollo Social, citada en Erosa, 2018)

Así, a la hora de fundamentar la reparación de derechos sociales, políticas de inserción educativa y laboral para jóvenes o inversiones en infraestructura básica para barrios degradados se consolida la imperiosa necesidad de un nuevo actor en la arena de la ciudadanía social: el Ministerio del Interior.

II.4.1 Un análisis en torno a los discursos del Plan Siete Zonas y la EVC

El esbozo del Plan Siete Zonas como una propuesta donde se triangula urbanismo, seguridad y asistencia ya aparece en la EVC y es parte, se afirma, de una intención explícita de trascender posturas “ingenuas” de la izquierda que asocian pobreza, desigualdad y delito.

El diagnóstico implícito —y no tanto— parece ser algo así como: si todos los indicadores mejoraron, si integramos en el consumo a los sectores más empobrecidos y aun así los delitos (algunos, como vimos) crecen, es porque, entonces, quienes los cometen son un otro radicalmente distinto, un extranjero lejano, un “chino”.⁹⁰

Por este motivo, urbanismo y seguridad deben confluír en la propuesta, ya que “el mejoramiento de las infraestructuras y el uso de los servicios y de los espacios públicos

⁹⁰ En una entrevista realizada en 2018, el director nacional de Policía afirmaba: “Hay una sociedad que tiene un lenguaje común, una cultura común pero hay sectores a los que no les entendés las palabras, ya tienen otro idioma, tenés que preguntarles qué están diciendo. *Es como hablar con un chino*. Es la parte más extrema de una decadencia que ya la veíamos venir y que comenzó en las cárceles con los extranjeros. Todo empieza en las cárceles. Hay una transmisión de conocimiento permanente con mucha maldad. No hablan de robar sino que el discurso es la violencia. Si vas a robar no seas gil, el que tenés enfrente es el enemigo. Antes te decían, está bien, perdí. *Ahora se desacatan, atacan, grupos de vecinos que defienden a estos*. Hay un choque de culturas que va agravándose” (citado en Pereyra, 2018).

urbanos contribuyen al mejoramiento de la convivencia y de la seguridad”. El Plan Siete Zona es esbozado en la mencionada EVC como un componente transversal en su diseño, que es el “territorio”. La idea es que debe incorporarse el factor de la “integración social” a partir de “potentes intervenciones en infraestructura para la convivencia”.

“Construir comunidad para la seguridad” contiene varios supuestos. El primero es que no habría comunidad preexistente en estos territorios, por lo que habría que construirla activamente. Otro supuesto es que su construcción activa por parte del MI junto a otros actores estatales y no estatales está originada y motivada por la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana. Es decir, se supone que es posible construirla con exterioridad y sobre un territorio cuya identidad no es preexistente, sino el resultado de un recorte intencionado desde el Estado. Un tercer supuesto responde a la infraestructura que sería la necesaria para producir convivencia y a qué ubicación territorial sería la adecuada.

La propuesta es, entonces, que “debemos recurrir a una ‘acupuntura urbana’”, en tanto “dispositivo preciso de intervenciones plurales pero combinadas en un territorio”. Se pretende así

construir comunidad en los territorios, en el sentido de garantizar la seguridad ciudadana desde una intervención liderada por el Ministerio del Interior para mejorar la convivencia social (a través de espacios públicos para la convivencia y valores culturales alternativos) y acercar derechos (a través de la ampliación de la cobertura de servicios básicos y programas prioritarios). (Muñoz Almeida, 2017, p. 29)

Las decisiones y acciones que se proponían, entonces, toman una dirección que, según se plantea, logra trascender la mirada “ingenua” sobre el problema de la inseguridad. Veamos qué tendencias acerca del mundo social y urbano que existe y el que se pretende construir están presentes en la definición del problema, su diagnóstico y las estrategias que se proponen para su tratamiento.

La inseguridad parece ser tematizada por el oficialismo progresista a partir de 2010, y de manera similar en la región, básicamente en relación con el crecimiento variable del número de hechos delictivos que integran lo que comúnmente se define como la “criminalidad de la calle” o la “microcriminalidad”, delitos contra la propiedad o contra las personas que se desenvuelven mayoritariamente en el espacio público, especialmente hurtos y rapiñas (Sozzo,

2009). Por otro lado, se valida la “sensación de inseguridad” y sus demandas de mayor accionar policial.

Como vimos, según Sozzo (2009), la “crisis” de la inseguridad frente al delito urbano es una construcción social y política que se remonta al menos hasta la mitad de los años noventa. Sin duda, su explicación no puede desconocer las transformaciones económicas, sociales y culturales que han atravesado las tres últimas décadas y así lo menciona la EVC. Sin embargo, esta coloca ecléctica y pendularmente el énfasis, bien en la extrema vulneración presente en algunos territorios, bien con relación a la conflictividad (con relación al delito callejero) y la que sería una demanda legítima de los propios vecinos de actuación policial. Recordemos que ya se habían implementado más de 50 operativos de saturación en algunos barrios coincidentes con los priorizados en el Plan Siete Zonas:

Se priorizó [a la policía comunitaria] en la primer etapa de los diagnósticos, cuando se hicieron los diagnósticos de seguridad. Pero después el *modelo de intervención de patrullaje en esa zonas es un modelo de mayor presencia policial, policías caminando, policías de pie a tierra*, como se le dice acá en la jerga, y con mayor presencia en *horarios claves*, que es *lo que más te reclama la gente en esos lugares*. Que llega de noche de trabajar en el Marconi y bueno, quiere [...], no se puede bajar del ómnibus porque lo rapiñan los mismos vecinos, de ahí tienen que tener seguridad, de ahí lo que se hizo fue sobre la base de esa línea de inteligencia, crimen organizado y la parte de drogas, fue un sistema de *patrullado más intensivo*. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Desde el Gabinete de Seguridad que elaboró la EVC se señala el impulso de realizar acciones conjuntas entre diversas partes del Estado en algunos territorios. Según diferentes entrevistados, el diagnóstico compartido (aunque con énfasis diferentes) desde el MI y el MIDES era que se precisaban acciones conjuntas en determinados territorios signados por la extrema vulnerabilidad.

Entonces seguía existiendo el problema de la seguridad y el vínculo mediático entre pobreza e inseguridad y este tipo de cosas. Existió una especie de maduración sobre la posibilidad de hacer alguna intervención, en el sentido de que en determinados lugares *con seguridad solo no alcanza, hay que meter de todo*. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018)

Los “territorios” objetivo del plan no son definidos conceptualmente, pero en todos los discursos su referencia coincide con pequeñas secciones o segmentos de barrios signados por la extrema pobreza, también llamados “rojos”, dentro de áreas deprimidas. Al respecto, una trabajadora social del Municipio D afirma:

Nosotros desde el área social estábamos más inclinados a que, para no seguir estigmatizando el Marconi, se podía tomar el Plan Siete Zonas como arriba del Plan Casavalle. Superponer y no acotar y focalizar ahí, pero, bueno, en realidad hubo una definición en otro ámbito que acotó al Marconi. (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017)

En muchos de los efectivamente seleccionados existían, además, antecedentes de gatillo fácil y conflicto más o menos directo con la Policía a partir de la indignación barrial.⁹¹

Los indicadores para seleccionar el Marconi vinieron dados por el MI [...] La justificación eran algunos indicadores vinculados a delincuencia, a actuaciones de la Policía, porque por indicadores de vulnerabilidad o de extrema pobreza podría haber sido otro barrio también de Casavalle. La Unidad Misiones o la Unidad Casavalle no tienen indicadores tan distintos. En realidad hubo como una acotación en el Marconi porque también *había habido algunos episodios con jóvenes y la Policía, algunos enfrentamientos*. (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017; el énfasis es nuestro)

Después [de] que se presentan las medidas surge un hecho en el barrio Marconi bastante fuerte, con una persecución de unas personas que habían hecho una rapiña, que termina con un *enfrentamiento* de la Policía con alguna de las personas que habían participado, pero que después deriva en una *balacera media generalizada* en el lugar, y eso generó una *especie de insubordinación, o levantamiento* de una parte del barrio. Fue una crisis realmente seria, y llegó a que la zona de Marconi estuviera bajo un *perímetro de seguridad durante todo el fin de semana*, y fue una situación muy compleja, porque esos modelos de intervención a presión en estos contextos sociales tan complejos, termina [...] es cuestión de prender un fuego⁹² y bueno. Entonces a partir de ahí, se acelera el diseño de esta intervención que en realidad se le denominó Plan Siete Zonas, porque era un plan que estudió toda el área metropolitana, y se definieron 7 áreas, 4 de Montevideo, 3 de Canelones, donde hacer una *intervención que fuera una especie de laboratorio*, y que tuviera como sentido *articular un conjunto de políticas basadas en una estrategia de convivencia y seguridad*, con tres pilares, y que fuera un laboratorio de experiencia para pensar un programa de mayor escala para el período 2015-2020. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017; el énfasis es nuestro)

Los “territorios” así entendidos son erigidos con exterioridad a las comunidades y relaciones de quienes en ellos habitan y son construidos como espacios de ensayos o experimentación

⁹¹ En 2012 la Policía mata a un joven de 25 años del barrio el Marconi. Ver, por ejemplo, Subrayado (2013) y Platero (2012) y la sentencia judicial donde el juez, a pesar de tener que obedecer el archivo propuesto por la fiscal actuante, reconoce la responsabilidad policial en el asesinato (Portal Subrayado, 2013).

⁹² Suponemos que el entrevistado hace referencia al caso referido en la nota al pie anterior, donde resultara asesinado un joven de 25 años por una bala policial en octubre de 2012 en el barrio Marconi. Aunque el caso fue archivado porque la fiscal no encontró delito, el juez en la sentencia judicial afirma que no existió tal intercambio de disparos: dos policías resultaron con lesiones leves ocasionadas por piedras y el joven de 25 años asesinado por una bala policial. El autor del disparo, según la sentencia, “actuó con desprecio por la vida ajena efectuando una serie indeterminada de disparos [...] a la altura media de un hombre [...] el agente besaba las vainas, insultaba a los detenidos y les decía que todos iban a morir”. Y concluye que el agente en cuestión efectuó un homicidio.

para la gestión y resolución de problemas sociales estructurales, confinando “el tratamiento” de la cuestión social en un marco de gestión localizada (Hamzaoui, 2005).

Vos podés tener un sistema de transferencias, un sistema de fuertes vínculos de los programas del Estado en determinadas áreas, pero *ese territorio tiene una composición que favorece la exclusión* y por lo tanto tu intervención termina siendo casi neutra, o no termina dando los resultados que puede dar en otro contexto territorial. Entonces, el territorio como un factor que *produce y reproduce la exclusión* es un punto clave en el pensar esa intervención que fue el programa Siete Zonas. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Es lógico que si los territorios son entendidos bajo el adjetivo “in subordinación” y como “espacios feudalizados” por el narcotráfico se haga necesaria una “guerra preventiva” (Paternain, 2012). La “disputa” por el territorio, aunque discursivamente se plantee “construir comunidad”, pretende disciplinar los efectos de la excedencia posfordista.⁹³ En ningún momento los documentos oficiales, las notas de prensa o las entrevistas problematizan, reconocen o asumen los efectos de violencia que la propia violencia estatal produce. La comunidad es denostada (es un factor de exclusión, se afirma), pero, al unísono, es privilegiada (rejerarquizándola como posible productora de convivencia y valores). Ante la mundialización del capitalismo, se apela a una suerte de hiperlocalización de lo social definido con exterioridad a las personas que lo habitan, a partir de la “recuperación de espacios públicos” a modo de “acupuntura urbana”. Y todo ello negando discursivamente la activa construcción de la violencia por parte del propio Estado.

II.4.1.1 Cuando el Estado es violento

La violencia institucional no es un conjunto de “meros abusos de poder” o “excesos”. Para pensar la(s) violencia(s) institucional(es) es preciso entenderla(s) como *continuum* (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004). La violencia estructural, producto de la desigualdad, es “vista de un modo tan natural como el aire que nos rodea”, atendiendo a que “la fórmula general que está detrás de la violencia estructural es la desigualdad, sobre todo en la distribución del

⁹³ En 1968 la zona del Marconi estaba marcada por el trabajo fabril. “En esa época, la población de la barriada era mayoritariamente trabajadora. La zonal norte del COT (Congreso Obrero Textil) tenía siete mil obreros y PHUASA junto a INLASA, la fábrica que complementaba a la textil, ubicadas entre Las Acacias y Marconi, tenían mil quinientos empleados al comienzo de la década del setenta. Cerrito, Las Acacias, Marconi, Maroñas y Borro estaban vinculados socialmente pues muchos de sus habitantes eran compañeros de trabajo y afiliados al sindicato, que administraba un centro deportivo y social, en los alrededores de la planta” (Andrés, 2019, p. 19).

poder” (Galtung, 1975, pp. 173-175, citado en Bourgois, 2001). Como parte de esta forma de pensar la violencia, Scheper-Hughes y Bourgois proponen considerar las violencias políticas y cotidianas. Las primeras refieren a una forma de violencia desde algún poder. Cuando la violencia política es ejercida desde el Estado, nos encontramos en una situación de suspensión de las garantías democráticas o ante su impugnación violenta. Mientras que la violencia cotidiana “incluye las prácticas y expresiones diarias de violencia en un nivel microinteraccional: entre individuos (interpersonal), doméstico y delincuente”. El concepto se ha adaptado del de Scheper-Hughes (1997, citado en Feixa y Ferrándiz, 2004), para centrarse en la experiencia individual vivida que normaliza las pequeñas brutalidades y el terror en el ámbito de la comunidad y crea un sentido común o *ethos* de la violencia (Feixa y Ferrándiz, 2004, p. 163). Para nuestro caso, es necesario integrar en el continuo de violencias sufridas la violencia institucional como elemento central.

La violencia institucional en el presente se da en diversas modalidades —que se engarzan con las violencias cotidianas— y termina por configurar una sucesión de castigos extralegales. En un trabajo anterior, en el marco de la Comisión de Denuncias y Defensas de NITEP (2021), definimos que hay muchos tipos de violencias. Las hay de muchas clases e intensidades, algunas puntuales, interpersonales, esporádicas o crónicas. Cuando la violencia se ejerce entre personas donde ninguna de ellas representa una institución constituye violencia interpersonal. Pero existe otra violencia, que es producida y reproducida desde el sistema actual, que crea y recrea la desigualdad para poder garantizar la acumulación. Es violencia en sus efectos y sus modos, produciendo activamente la precariedad de miles de personas. La violencia de un sistema que produce activamente desigualdades genera y necesita de las violencias institucionales y exacerba las violencias interpersonales. A pesar de que todas las violencias se retroalimentan y no son del todo independientes, hay un tipo específico de violencia: la violencia institucional. A esta la definimos como un tipo de violencia donde quienes la ejercen tienen instituciones detrás; son violencias sistemáticas, naturalizadas y a veces ritualizadas. Implican degradación y ausencia de garantías. Se trata de usos indebidos del poder institucional o, como se dijo en una reunión, “cuando el Estado es violento”. Se basan en la desigualdad de clase (aunque claramente se suman las desigualdades de género, de color de piel, de estado de vulnerabilidad por consumo o salud mental, etc.) (NITEP, 2021). Son, en general, encubiertas y desestimadas desde las autoridades. Y se repiten en el tiempo y con diferentes personas a uno y otro lado. Estas

violencias se dan en el espacio público, en los barrios degradados, en hospitales, refugios, cárceles y muchas otras instituciones. Esto hace posible una mirada sistémica sobre las pedagogías de la crueldad, al decir de Segato (2019).

La violencia institucional está presente en las prácticas policiales, pero también se expresa en la propia categorización de la población destinataria, reafirmando prejuicios a partir de una lógica tautológica y neoconservadora.

Partiendo de la base de un análisis de la información que se hizo en su momento, que fue identificar en la zona metropolitana *aquellos territorios con mayor nivel de exclusión persistente en las últimas décadas* y sumarle a eso el *análisis geolocalizado de la ocurrencia de delitos y también el lugar donde viven las personas que son detenidas y que van a la cárcel y donde viven las personas que salen de la cárcel y van a residir en el área metropolitana*. Toda esa información la tenemos georreferenciada y construimos esos mapas, los mapas donde vivían las personas detenidas y donde van a vivir quienes salen de la cárcel. Además del *lugar donde acontecen los delitos, el lugar de residencia de la persona que comete el delito* [...] un análisis detallado de cada una de estas zonas de intervención nuevas con este sistema de información georreferenciado con capas de distintas cosas para poder tener una idea de los territorios donde hay *vulnerabilidad en la gobernabilidad de territorio*, en esa clave donde hay *disputas de autoridad* y fenómenos que si se agudizan puede haber *problemas de gobernabilidad de esos lugares*. La gobernabilidad no solamente entendida como la seguridad, sino vinculada a un concepto más amplio de seguridad como lógica de seguridad humana. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Bueno, esas zonas son seleccionadas a partir de las trayectorias de los datos que venía siguiendo DINEM. Entonces, ahí se veía que dentro de una cantidad de zonas, esas concentraban altos porcentajes de desnutrición, deserción liceal y escolar, alta concentración de falta de empleo, precarización de la vivienda, bueno, todos eran como indicadores sobre los cuales nos apoyamos para decir “bueno, seleccionamos estas zonas”, y a partir de ahí empezar a generar un acuerdo interinstitucional con los distintos ministerios e intendencias, porque también estaba parte de Canelones, donde poder bajar las políticas que venían siendo los programas prioritarios en ese momento, Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo, más algún componente de lo que era obra de infraestructura, y algo como de acondicionamiento de espacios públicos, para la mejor circulación, y con eso mejorar los índices de inseguridad que también eran bastante altos en esos lugares. (Entrevista a coordinadora del Plan Siete Zonas por el MIDES, 2017)

Entre los indicadores vinculados a la seguridad, se utilizó el mapeo de las direcciones declaradas por los exreclusos y las de los presos (con y sin sentencia), lo que cierra el círculo tautológico entre selectividad penal y estigma territorial. Asimismo, todos estos barrios ya poseían una alta estigmatización mediática reforzada por decenas de operativos de saturación policial realizados durante 2011, que implicaron allanamientos, patrulleros, helicópteros, cierre de fronteras del barrio, filmación en tiempo real, realizados por el propio MI. “Esos son los barrios donde hay más problemas, por eso hay que tenerles una consideración especial y hacer operativos especiales”, decía el ministro del Interior en aquel entonces

(Uruguay, Presidencia de la República, 2012c). Se trata de procesos de *dangerization* o “empeligrosamiento”, como dice Kessler (2009), donde la territorialización hiperfocalizada no solo no explica los procesos de segregación y guetificación, sino que se contenta con describir a partir de variables parte del problema pero no sus causas. Se crea así, tautológicamente, el problema, el sujeto y las causas: los barrios son seleccionados sobre bases estadísticas que miden variables (delitos violentos, rezago educativo, informalidad, desempleo, microtráfico, etc.) que luego son utilizadas para crear un nuevo sujeto (el habitante de estos barrios), describir sus características y colocarlas como causas de su situación (delitos violentos, rezago educativo, informalidad, desempleo, microtráfico, etc.).

Asimismo, no se explicitan cuáles delitos fueron tomados en cuenta para priorizar esa y no otra manzana o barrio. Solo parecen pasibles de ser georreferenciados algunos delitos. Y, de hecho, al no perseguirse las cadenas ilegales de negocios, la intervención circunscripta a estos territorios solo puede correr el “negocio” y la demanda de dichas actividades a otro barrio (generalmente lindero). Es el conocido efecto “desplazamiento” (Sozzo, 2009). Entonces, cabe preguntarse si efectivamente se busca disminuir la violencia y el delito o tan solo gestionar estadísticamente sus niveles: “llegar a ciertas zonas e impactar en la disminución de la violencia y el delito”, como afirma una entrevistada. Y tampoco así parece que el resultado sea auspicioso, ya que los delitos violentos aumentaron en general más en estas zonas que en el promedio de la ciudad (con alguna variación dependiendo del delito) (Pantoja, 2016).

La refocalización territorial de los programas del MIDES, sumada a la extrema focalización de las intervenciones ya existentes, genera efectos múltiples. La adscripción territorial como requisito excluye a muchas familias que directamente no acceden a programas focalizados territorialmente por no existir en sus barrios cobertura de dichos programas o intervenciones. Así, dos familias en idénticas condiciones pero residentes a unos cientos de metros podían acceder o no a los programas de proximidad reforzados por el MIDES en dichos territorios. La lógica operante no es, entonces, la de garantizar derechos, sino la racionalidad de la focopolítica, con sus decisiones técnico-presupuestales no accesibles para la población ni inscriptas en nuestro marco jurídico.

Para Zaffaroni, el poder punitivo es propio de las sociedades jerarquizadas, estratificadas y verticalizadas, que toman el formato de los ejércitos. El poder punitivo surge cuando “el

cacique, rey, señor, autoridad o quien sea, reemplaza a la víctima y decide un castigo. Esta acción, no resuelve el conflicto y tampoco repara el daño sufrido” (2013, p. 31). La estructura del discurso inquisitorial se mantiene hasta nuestros días, aunque cambie su contenido, se dictamina la existencia de un “enemigo” al que hay que eliminar, un “otro inferiorizado y/o rebelde”, de manera que “no se puede explicar el delito sin analizar el aparato de poder que decide qué define y qué reprime como delito” (Zaffaroni, 2013, p. 131). Así, siguiendo al autor, los efectivamente atrapados como delincuentes no son todos los que debieran ser, sino los más torpes y frágiles, ya que el poder punitivo, a través de la Policía, es selectivo y actúa según estereotipos que se construyen con bases reales y se producen y reproducen por los medios de comunicación. Los poderosos o los que cometen delitos de “cuello blanco” rara vez son atrapados. El poder punitivo se concretiza hoy en un aparato punitivo integrado por diferentes instituciones: el código penal con su raigambre vindicativa, jueces, fiscales, abogados defensores, la Policía con sus tradiciones de burocracia corrupta, los sistemas penitenciarios y “la criminología mediática”, que ejerce un importante papel en la opinión pública, entre otros. Zaffaroni describe en varios capítulos de *La cuestión criminal* cómo la “criminología mediática” alimenta en las audiencias los estereotipos de delincuentes y construye una sociedad del miedo, una sociedad donde la pérdida de la libertad se admite a costa de lograr seguridad.

En ese mismo registro, el ex fiscal de Corte Jorge Díaz reconocía en una entrevista de 2017 que el sistema penal es selectivo y los ricos no van presos:

a las leyes las hacen generalmente los representantes de las clases más pudientes, entonces, es fácil entender que una rapiña o un hurto son delitos, pero hay una resistencia a considerar que el lavado de activos también lo es [...] cuando una sociedad decide qué bienes proteger y cómo protegerlos se están tomando posiciones políticas, filosóficas e ideológicas. En el Uruguay de hoy tenemos protegida la vida, la integridad física y la propiedad pero por ejemplo no tenemos protegido el medio ambiente. Y hay acciones que ocasionan daños gravísimos al medio ambiente que generan más daño que un hurto y una rapiña y no son delito [...] En el Uruguay de hoy hay una sobreprotección del derecho de propiedad por sobre la vida y la integridad física. El homicidio tiene una pena mínima de 20 meses y una rapiña tiene una mínima de cuatro años [...] Cuando accionamos en la legislación nos cuesta mucho establecer delitos que castiguen determinadas conductas y no nos cuesta tanto establecer delitos que castiguen otras conductas. Por ejemplo, en general la corrupción tiene castigos leves. En la estafa al Banco Comercial, los hermanos Rohm se llevaron del país entre los años 92-93 y 2002 casi 1.000 millones de dólares y no estuvieron un solo día presos. Hoy si un chiquilín roba un par de championes con amenaza tiene una mínima de cuatro años. (Jorge Díaz, citado en En Perspectiva, 2017, y Rigueti, 2017)

A lo largo del tiempo el estigma engendra perjuicios acumulativos, sostiene Kessler (2009), es decir, discriminación estructural donde la desfavorable situación resultante puede ser utilizada luego como una confirmación o “prueba” de la veracidad de los juicios negativos inicialmente vertidos.

Así, esta nueva forma de control social sobre el precariado toma la forma de una *territorialización punitiva*. Aunque las autoridades reconocen que en estos territorios de intervención lo que se necesita es inversión de alto costo, se plantea que, en lo inmediato, no se puede realizar y, por tanto, aparece lo punitivo como solución inmediata a la excedencia estructural.

II.4.1.2 La acupuntura como metodología

La estrategia diseñada como “acupuntura urbana” no fue descripta ni desarrollada en los documentos oficiales del Plan Siete Zonas, pero sí se manejó oralmente en diversos ámbitos.

Entonces había policía comunitaria, algunas intervenciones de vivienda, una fortificación de los equipos de proximidad, ETAF, Uruguay Crece Contigo y demás, alguna iniciativa sociolaboral en términos de capacitación y algunas cosas más a la apertura que tienen los *espacios públicos de convivencia, que estaba muy de moda, muy conmovidos*, especialmente en el Ministerio del Interior por la recuperación del espacio público. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018; el énfasis es nuestro)

... el origen de eso viene de los brasileros, de Lerner sobre todo, pero es una estrategia que está en el sustento de algunas intervenciones, como la de Medellín, o la de Nueva York también, y que lo que apunta es que vos en determinados territorios que son críticos [...] a ver, *¿la acupuntura cómo funciona? Vos apretás algunos puntos que son claves del cuerpo de la persona y eso produce determinados niveles de energía que configuran o favorecen que el resto del organismo empiece a funcionar mejor*. No necesariamente la intervención de la acupuntura es en el lugar que en el principio te duele, ¿no?, sino que a veces te duele la cabeza y te aprietan acá el dedo [...] Volviendo a la lógica de la *acupuntura urbana, viene de la teoría de que vos, a nivel de ciertos territorios, si vos hacés intervenciones de mejoramiento urbano, en algunos lugares claves, esas mejoras repercuten en el círculo virtuoso que favorece que se muevan otras cosas*. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Se trataría de tocar un punto clave y esperar que una sinergia favorable ayude a mejorar la situación. No se especifica qué puntos serían los claves, más allá de mejoras urbanas relativas al alumbrado, la apertura de calles (para que puedan pasar “patrulleros y ambulancias”), recolección de basura, limpieza de cañadas, creación o acondicionamiento de plazas de convivencia. Tampoco se desarrolló la idea lógico-secuencial sobre cómo estas mejoras,

además de ser derechos vulnerados (que podían obtener su legitimidad en tanto restitución de derechos, por tanto), podrían generar un espiral para que el organismo empezara a funcionar mejor y con ello se lograra disminuir los indicadores delictuales o la selectividad penal. Tampoco se define el organismo al que se pretende mejorar, ¿es la ciudad?, ¿el barrio?, ¿las estadísticas?

Yo lo he visto más a ese discurso [acupuntura urbana] más en relación a la Plaza de Casavalle, como una *especie de fantasía de bueno a partir de la plaza el resto de la zona*, los vecinos con su auto [...] *van a mejorar*, como ven que la plaza es linda, como que me voy a maquillar la vivienda, hago como más sintonía con la plaza. Que puede haber pasado que coincidiera que alguna vivienda frente a la plaza pintaron su fachada, como algunos casos puntuales [...] (eso de la acupuntura urbana) no tiene como mucho sostén. *El anfiteatro sí se mejoró, quedó lindo, pero en realidad el frente, el pasaje sigue siendo la misma miseria previa a la mejora del anfiteatro y la calle Artagaveytia sigue siendo la misma miseria Kosovo que venía siendo hace años*. Y el efecto ese rebote o acupuntura que genere una expansión de mejora, porque *tampoco hay desde el Estado apoyo para que eso suceda*: el fondo de materiales hace más de dos años que no existe, y ahí incluso ahora por eso del copamiento de viviendas algunas situaciones que están como peor, o sea, eso de mejorar la vivienda tampoco está muy presente en los vecinos porque está más presente esta situación en los vecinos de hoy estoy acá mañana estoy allá y no sé si no me tengo que ir. Así que *el efecto acupuntura no estaría sucediendo*. (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017)

Desde el punto de vista de los recursos, más que acupuntura quizá deba nombrarse como piloto con dosis homeopáticas ante la imposibilidad de aunar voluntad política para realizar las grandes inversiones necesarias.

... después vino la tecnología informática. Y ahí lo que se hicieron fueron grandes peinados, censos [...] Eso generó información fresca de unidades geográficas imposibles de apreciar a nivel estadístico y que tenían una escala mucho más coincidente con lo que se identificaba, o con la zona roja o con la zona problemática, y que *prometía ser más administrable desde la perspectiva presupuestal* como para hacer una inyección de recursos. Como vos decís yo no quiero alumbrar y sanear todo el Casabó, que es un gran asentamiento. Esto parecía más manejable, fue *una idea bastante discutida* [...] y se planteó *hacer un experimento de agarrar algunas zonas de esas*, hacer una caracterización de cuáles eran los faltantes, para definir algunas líneas de intervención que pudieran ser exitosas y que sumarán a la intervención policial. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018)

La hiperfocalización territorial puede leerse, entonces, no como diseño conceptual que emana de una conceptualización, sino como el efecto de la declinación por invertir robustamente en la restitución de derechos y disminuir la brecha de desigualdad cristalizada en la segregación urbana.

II.4.1.3 Una brecha que asusta, un piloto sin presupuesto y la producción de información para la hiperfocalización

A pedido del Ministerio del Interior, se realizaron ejercicios de análisis social y cálculos de inversión sobre distintas zonas de la periferia degradada de Montevideo. El resultado: una brecha gigantesca que asusta.

Nosotros tenemos vistos decenas de Marconis. Existe información, podría haber hecho 70 zonas, o 170 zonas, tenemos información para hacer un plan de 170 zonas. Hicimos algunos ejercicios, el Ministerio del Interior ya ha pedido que le hagamos ejercicios de análisis social, se asustan de los resultados, se asusta el Ministerio de Economía de los resultados, más que el Ministerio del Interior [...] Esos ejercicios que hicimos para el Ministerio del Interior están muy buenos, son ejercicios de brechas, es decir, medir, porque, de alguna manera, cuál es la diferencia en indicadores estadísticos sobre un montón de funciones sociales entre un determinado espacio geográfico y otro, porque eso te da la magnitud, el tamaño de la intervención que tenés que hacer. Cuando vos presupuestás eso, para un solo barrio, el Ministerio de Economía sale corriendo [...] ¡El Estado entero tendría que ser!, ¿qué MIDES? El MIDES no existe en términos de presupuesto. No existe. El MIDES no puede hacer nada sustantivo porque el presupuesto del MIDES es ridículo. Entonces, si ahí no están todos los entes del Estado poniendo todo su peso, el Ministerio de Obras Públicas haciendo las calles, la UTE poniendo las luces, el Ministerio de Vivienda haciendo casas, y desde el Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, el MIDES y otros más generando empleo, un empleo que además suba un poquito las aspiraciones para que la gente diga voy a trabajar en vez de meter el caño. En realidad, el 95% de la gente que vive ahí labura todo el día. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018)

La deuda que tenemos es gigantesca y requiere presupuestos robustos e intervenciones integrales. Sin embargo, se decidió realizar el programa habiéndose ya comprometido los presupuestos quinquenales, con una “especie de colecta”.

En función de eso se organizó una *especie de colecta dentro del Estado*, porque no hubo suficiente presupuesto fresco para hacer una cosa así, y se intentaron levantar algunas de estas líneas. Sobre los resultados tenemos posiciones muy distintas. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018)

Había una intención presidencial [...] Claro, pero eso no venía acompañado de “tenemos 25 millones de dólares para invertir en las zonas”, eso venía acompañado con “esto es prioridad del gobierno, esto tiene que salir, cada uno tiene que poner de su bolsillo”. (Entrevista a coordinadora del Plan Siete Zonas por el MIDES, 2017)

Asimismo, y como exigencia para la extrema focalización territorial, se venía generando conocimiento e información específica:

Nosotros ya veníamos trabajando en la construcción de microterritorios, que son análisis de espacios geográficos, donde hay un detalle producido a partir de las visitas que nosotros hacíamos desde las estadísticas poblacionales, que no coinciden por la delimitación

geográfica y por la representatividad estadística, con la información que podés construir a partir de la fuente INE. Es decir, vos por la fuente INE nunca podés saber qué es lo que pasa en la Cantera del Zorro.⁹⁴ (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018)

La focopolítica incentiva y requiere la producción permanente de información, monitoreo y vigilancia para poder generar líneas de base y delimitar poblaciones y territorios (Pérez de Sierra, 2012). Pero es claro que la justificación de la extrema focalización, no siempre explícita, refiere a una definición política sobre los recursos. Así, los medios sociotécnicos se vuelven un instrumento que permite y refuerza el abandono de escalas de intervención robustas en favor ya no de una ciudad, ni siquiera de un barrio, sino de un par de manzanas. De este modo, la restricción y la fundamentación de este tipo de programas no es teórica ni técnica, sino estrictamente presupuestal.

En una etapa la focalización [...] en la zonas donde se intervino —ese es el MIDES el que sabe— *se intentó cubrir al conjunto porque eran micro comunidades, la intervención esta no era en zonas muy grandes.* (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

—¿Se hicieron ahí *priorizaciones dentro de las zonas priorizadas*? —Sí, sí. —¿Y eso con base en indicadores también? —Sí, también, sí, todo en base a los datos. —¿Y los programas prioritarios se reforzaron en esas *microzonas*? —Sí, inicialmente sí. (Entrevista a coordinadora del Plan Siete Zonas por el MIDES, 2017)

La selección de los barrios a intervenir mediante el Plan Siete Zonas se construyó a partir del cruzamiento de datos previamente definidos con autonomía de la realidad social más amplia, de la cual son parte, y expresa. Así, las transformaciones en el territorio y en la valoración que de él se hace parecen operar con independencia de los aspectos que las explican, llevando en muchos casos a hacer de lo territorial “la” cuestión social y no una expresión de ella, desconociendo los procesos globales que afectan al territorio pero no “nacen” de él. Se logra de este modo “certificar” trayectorias vulnerables en las que están inscriptos los habitantes de algunos barrios.

Una primera forma de metamorfosis del control social hacia el precariado del período en estudio es la focalización territorial punitiva, que se suma a la alta focalización preexistente (Pérez de Sierra, 2018). Podríamos pensar que la georreferenciación que permiten los actuales medios sociotécnicos de información y vigilancia es útil para planificar acciones

⁹⁴ Se refiere a un par de manzanas priorizadas como espacio de intervención.

diferenciadas en diversos territorios. Sin embargo, no parece estar al servicio de ajustar la política a las singularidades barriales, sino a elegir dónde colocar el magro presupuesto para que genere algún efecto publicitable.

II.4.1.4 La vigilancia poblacional y el intento del MI de obtener y cruzar información

Según se afirma en un informe de la DINEM (MIDES, 2017), titulado *Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2015-2016*, el Ministerio había asentado su existencia institucional —en buena medida— en los sistemas de información. En dicho informe se afirma que la evolución de los sistemas de información, y el desarrollo de soluciones y aplicaciones informáticas, ha sido muy significativa y determinante para el diseño y la ejecución de las políticas públicas en general y sociales en particular. El MIDES fue muy proactivo en estos temas, realizando considerables esfuerzos técnicos, generando iniciativas y desarrollando procesos que constituyen una importante referencia. En este sentido, se destaca el desarrollo de una “cultura de registro, monitoreo y evaluación de sus acciones, la que fue acompañada de un proceso de consolidación de un conjunto de sistemas de información y de soluciones informáticas al servicio de las políticas implementadas” (MIDES, 2020a, p. 12).

Estos sistemas de información han sido fundamentales para el diseño de la intervención social desde programas cuya población beneficiaria se selecciona con criterios de focalización territorializada cada vez más complejos y exigentes. Una focalización al infinito parece instalarse, con sus demandas de amplios y robustos sistemas de información social.

El surgimiento de los sistemas de información social aparece en ese contexto como una necesidad, en primer lugar para responder a los desafíos de la focalización, y en segundo lugar para responder a los desafíos de la consolidación institucional, evitando la duplicidad o superposición de las prestaciones y el dispendio de los recursos [...] Los sistemas de información social debieran asegurar —o, al menos contribuir— a dos objetivos fundamentales: a) lograr una focalización efectiva de beneficiarios de programas sociales (en términos de identificación y selección); b) lograr mecanismos de coordinación entre los distintos componentes de la red de protección social. (Canzani y Cancela, 2015, p. 62)

Toda América Latina está construyendo sistemas de información con el apoyo de organismos financieros internacionales (con el BID y el BM a la vanguardia). Los organismos prestatarios exigen cada vez más sistemas de información a cambio de préstamos y financiación.

En Uruguay, desde 2008, se cuenta con un Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS),⁹⁵ que integra información relativa a prestaciones sociales gestionadas por varios organismos del sector público. Entre las funciones que permite se distinguen: identificar y seleccionar beneficiarios de distintos programas; empadronar y actualizar registros; dar altas y bajas, y realizar seguimientos. También posibilita identificar eventuales vacíos de cobertura y problemas de acceso a programas.

... el objetivo general del SIIAS es contar con un sistema informático, que integre y permita visualizar información de personas, programas sociales y beneficios otorgados por el sistema de protección social del Estado Uruguayo de una forma completa y uniforme. (Canzani y Cancela, 2016, p. 66)

Asimismo, para los programas ejecutados por el MIDES, existe el Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (Plataforma SMART), que permite identificar datos de trayectoria y vínculos de los individuos con los programas, El SMART procura explícitamente colaborar con la focalización a través de

proveer, impulsar e implantar una solución tecnológica basada en las tic, que permita darle soporte a la toma de decisiones y la gestión de los diferentes programas sociales de la organización, aumentando la focalización y la eficacia de las políticas desarrolladas. (MIDES, 2013a, p. 92)

Entre sus objetivos posee el de “optimizar el acceso a información del proceso de gestión y de los beneficiarios”. Estas herramientas permiten la georreferenciación a partir incluso del geoposicionamiento del dispositivo que lleva el operador de campo:

El sistema georreferencia los hogares, básicamente de dos formas: a través de los servicios de georreferenciación del Ministerio a partir de direcciones y a través del dispositivo que utilizan los asistentes de campo cuando visitan los hogares. (Canzani y Cancela, 2016, p. 70)

Esta producción permanente de información sobre las poblaciones (especialmente, aunque no únicamente, las más pobres) y su georreferenciación permite individualizar ciudadanos, georreferenciarlos y conocer sus vínculos con las prestaciones del Estado. No parece

⁹⁵ El SIIAS es una iniciativa interinstitucional en la que participan 16 organismos públicos que proveen y utilizan información del sistema. El mismo cuenta actualmente con información de 4,2 millones de personas (incluyendo extranjeros y fallecidos). En el SIIAS se realizan 3,2 millones de registros mensuales de personas que reciben al menos una prestación del Estado. La integración al sistema se realiza a través del número de cédula de beneficiarios y usuarios de las políticas sociales. Toda la información de las personas contenida en el SIIAS está protegida por la Ley de Protección de Datos Personales.

exagerado alertar sobre el riesgo que conlleva la gerencia y gestión de información social para el monitoreo y evaluación de los pobres y sus vidas privadas y el riesgo de uso discrecional de dicha información. La focalización requiere nuevos y mejores bancos de datos, dispositivos de monitoreo de las poblaciones y gestión tecnocrática con base en modelos estadísticos de usos múltiples. En sí mismos, ninguno de estos procesos parece perjudicial, pero llama la atención la ausencia de debate en torno a los riesgos de sus usos y el contralor democrático que debieran tener al basar decisiones sobre políticas públicas en ellos. ¿Quién monitorea, evalúa y sigue a los monitores y evaluadores? ¿Por qué instancias de discusión democrática y transparencia cívica pasan estos modelos estadísticos sobre los que se basa la toma de decisiones? ¿Con qué sentido y con qué usos se recoge información sobre la vida privada de los beneficiarios? El riesgo de estar construyendo un “sistema de datos de pobres” está, sin duda, latente.

El uso de la información, los consentimientos informados, la protección y el cuidado de datos sensibles son, asimismo, grandes temas escasamente problematizados por los actores entrevistados. Consultado sobre el uso de datos del Plan Siete Zonas y, en especial, de la georreferenciación de dirección de ex privados de libertad, un abogado especializado en estos temas nos decía en la entrevista realizada:

Puede utilizarse ese dato como base de información para desarrollar una política pública. Uno puede estar de acuerdo o no en hacer esa selección, georreferenciarla a nivel territorial. Uno puede estar de acuerdo o no pero *no es ilegal*. El tema es que ese tipo de datos tiene que *desagregarse de su titular*. Yo vivo en el Borro, estoy preso, tengo mi domicilio en el Borro, entonces el MI tiene esa información. *El MI no puede utilizar esa información asociada al nombre*, sino que puede decir en el Borro hay 50 personas que estuvieron presas en el último año, pero tiene que ser totalmente desagregada del titular. Para fines de investigación, con fines de intervención en políticas públicas, *se admite que se maneje información de este tipo que puede llegar a ser información sensible también, pero disociada o desagregada de su titular*. Pero hay que ver cómo se hace también, porque, lo que te decía hace un rato, si se dice: hagamos eso en tal barrio *porque en tal barrio es donde vive la familia tal que está llena de presos, ahí ya estamos en problemas*. Si se maneja como un número estadístico *está bien*. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018; el énfasis es nuestro)

De las entrevistas a actores del MI y del MIDES surgen miradas opuestas sobre la necesidad de información y de su traspaso entre las distintas arenas institucionales, especialmente en la dirección de operadores del MIDES hacia el MI.

Entonces, vos lo amparás, pero después te pasa que la niña esta que vos atendías por un problema de nutrición va a un análisis del Pereira Rossell y resulta que tiene cocaína en la

sangre. Pasa. De última, esa situación te termina repercutiendo a la larga también hasta en tu modelo de intervención, porque mientras la lógica era “bueno, yo de esto no digo nada, yo sigo trabajando con la madre supuestamente”, en ese encuadre [...], en algunos casos hay una presencia de estos circuitos criminales que tienen un uso del Estado bastante más inteligente que lo que piensan los operadores sociales. Usan parte de tus servicios para mantener cierta estructura, para mantener cierta clientela también en esos barrios más organizados, pero después de alguna manera siguen participando en esa estructura criminal, y ahí es un debate en los modelos de intervención [...] ¿Cómo hacés? Vos los atendés desde Jóvenes en Red, pero luego van y te roban la policlínica, pero en la policlínica no dicen nada porque eran parte, habían familiares que eran parte de la comisión fomento, que ellos roban, ¿no? Entonces, es ahí donde vos decís, bueno, mi modelo de intervención social llega un momento que se corta, que cuando se agudiza el control social de ciertos servicios por parte de ciertos grupos, dejás de tener capacidad [...] Entonces, el vínculo es un vínculo que no deja de ser conflictivo, y tensionante, depende del grado de apertura que haya en los equipos y en la dirección más política. Que en ocasiones no hay una apertura. No hay una apertura, punto. Hay una visión mucho más sesentista de esto. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas, 2017)

Como vimos, según algunos entrevistados, existió cierta presión por que los equipos en territorio compartieran datos sensibles con el MI, lo que aparentemente fue resistido desde el MIDES.

Había todo un tema, hubo todo un tema, que fue el tema de la mirada. Yo te decía que unos priorizaban la seguridad y otros priorizan los programas sociales [...] en esto de la mira del Ministerio del Interior de lo que podía ser la información que se podía volcar por parte de los equipos, porque, bueno, tienen otra llegada. (Coordinadora del Plan Siete Zonas por el MIDES, 2017)

El director nacional de Policía afirmaba, en una entrevista titulada “Un día los marginados van a ser mayoría. ¿Cómo los vamos a contener?” (Pereyra, 2018), que una de las explicaciones de por qué la delincuencia iba ganando terreno frente al Estado era responsabilidad del propio Estado, que está “compartimentado”. Declaraba que “la Policía no accede a determinada información que tiene el MIDES porque dicen que es reservada” y, como consecuencia, no pueden cruzar datos para llegar hasta donde está “el mayor nivel de reproducción” del delito.

Queda claro que existieron gestiones en el sentido de obtener información sensible y también que existieron resistencias. Sin embargo, desconocemos si se continuó insistiendo en períodos posteriores, así como los resultados obtenidos.

II.4.1.5 La evaluación y el cierre vistos desde los distintos actores institucionales

Las evaluaciones de distintos actores, exceptuando al MI, son unánimes en evaluar el programa como inefectivo, inconcluso y descoordinado. Tampoco sus impactos son perceptibles más allá de alguna obra puntual. Sin embargo, hay efectos simbólicos y performáticos que confirman un tipo de transformación en la forma de entender e intervenir en los efectos urbanos de la desigualdad.

Acá en MIDES, a nivel técnico *creemos que no sirve para mucho*, que se cumplió efectivamente con la dimensión social del acompañamiento, porque los equipos se intensificaron. Que algunas cosas se hicieron en términos de alumbrado y algo más, que los vecinos no lo vieron mal, porque cualquier cosa que viniera del Estado les parecía bien, pero que *no cambió, para nada la situación del barrio, no tuvo capacidad de transformación*. Entre otras cosas porque tenía dos problemas, el primero es la escala, hacer una intervención en dos o tres manzanas no parecería razonable a menos que lo que fueras a hacer fuera pasar una *bulldozer* para poner otra cosa; segundo, porque intervenciones sustantivas como era la mejora de las viviendas, el raleo, el esponjamiento como lo llaman ellos, no lo hicieron [...] Entonces, bueno, si de las luces pusiste la mitad, la placita la pusiste pero afuera, la calle sigue siendo la misma, las casas siguen siendo las mismas, mucho los ETAF no pueden hacer. A mí me parece que *mostró nuevamente ser insuficiente, para haber sido suficiente el orden de magnitud y la acción deberían ser mucho más grandes*. Y tampoco sé si es correcto, si uno se pone a pensar por qué esa diferencia, resulta que si estoy adentro de la Cantera del Zorro sí, y si estoy enfrente de la Cantera del Zorro no. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018; el énfasis es nuestro)

—¿Pero no hubo una evaluación negativa, que fuera, digamos, una decisión, en la línea de “esto no lo continuamos porque no da resultados”, sino más bien un tema de ajuste de presupuesto? —No, no. Sí, *fue un tema de ajuste económico y en realidad de que también durante el gobierno anterior con esa experiencia, había un peso muy fuerte del impulso de Presidencia* como articulador de esa necesidad, que no pasó ahora. Entonces, ahora cada ministerio se sintió más libre de ejecutar su prioridad. (Entrevista a asesor del MI, coordinador del Plan Siete Zonas 2017; el énfasis es nuestro)

—¿Hubo un cierre del plan? —No. *Se fue deshilachando* y de hecho algunas cosas del plan quedaron *pendientes* en resolverse [...] No se concretó trabajo protegido ni *voucher* para educación. Habían previsto tres puentes también pero no se hizo ninguno [...] ya te digo de lo que fue la presentación aquella en el plenario del Plan Cuenca de Gustavo Leal, que eran los puentes, cuidado para la infancia, programas tipo girasoles para jóvenes, después hablaban de que presos iban a hacer la limpieza de la cañada, equipamiento de convivencia, bueno, llegamos a hablar hasta de poder realojar gente por hacinamiento, de que en un predio hay tres o cuatro familias y que una familia hizo su vivienda arriba del pozo negro de la otra, entonces jamás se va a poder limpiar el segundo pozo negro y desborda todo. Y ta, en realidad cuando se desintegra el Plan Siete Zonas nosotros empezamos a decir: ¿y esto quién lo va a hacer? ¿Y esto cómo va a quedar? Y ta, *quedó ahí* [...] Pero ta, con esta cuestión [de] que *toda la gente te dice, las bocas siguen, los narcos siguen funcionando con normalidad* [...] *Los vecinos son más bien indiferentes, como que pasó el Plan Siete Zonas, y ta*. Más allá del anfiteatro, que se hizo algún evento, no creo que los vecinos tengan esa cuestión como más de apropiación del plan y que vayan a reclamar algo. De hecho, las cosas que quedaron sin hacerse *nadie fue a reclamar nada, a decir: ¿qué pasó con los puentes o con la calle que no la terminaron?* (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017; el énfasis es nuestro)

La experiencia conjunta de coordinación interagencial que procuró el Plan Siete Zonas, según los diversos entrevistados, no fue buena y la evaluación conjunta, inexistente. Sin embargo, el plan fue un firme intento de colocar al MI en posición de liderazgo en la arena socioasistencial y, en ese sentido, los efectos parecen ser perdurables.

Como experiencia conjunta fue un *fracaso, nunca hubo experiencia conjunta*. Nosotros no pudimos ni siquiera entrevistar en el proyecto de sistematización que quisimos hacer, ni siquiera pudimos entrevistarlos a los del Interior. Yo creo que *fue una experiencia en donde el MIDES acompañó al Ministerio del Interior en un emprendimiento que el ministerio tuvo, de gusto un tanto fantasioso*. Según ellos, tuvo resultados desde el punto desde la dimensión seguridad, cosa que nosotros no podemos evaluar, no sabemos. Igual, la pregunta es ¿por qué son los resultados? Tener los resultados y decir cuáles son y decime por qué, ¿se mudaron al barrio de al lado? Y bueno, sí, ta, andá a perseguirlos. No creo que hayas transformado. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018, el énfasis es nuestro)

No te podría decir, porque en realidad cuando hay cambio de gobierno, hay obras que todavía no se habían terminado y la evaluación era una evaluación somera. (Entrevista a coordinadora del Plan Siete Zonas por el MIDES, 2017)

Y, de hecho, durante la implementación también era *bastante complejo el tema de las articulaciones*. Se supone que el plan era un lanzamiento del MI con MIDES, el MVOTMA, al cual después el Municipio se suma a esa articulación en Marconi, y después mi experiencia es que íbamos a reuniones en el Ministerio de Vivienda y no iba el MI o íbamos a reuniones en el MIDES y siempre faltaba un actor, entonces, a veces para cuestiones presupuestales de quién iba a poner el dinero para determinadas intervenciones siempre fue como bastante complejo. Había pocas instancias donde estaban todos los actores presentes. —¿Había un ámbito formalizado de articulación interinstitucional? —No, formalizado no. (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017)

Asimismo, una evaluación parcial realizada por el MIDES (2015), publicada en octubre de 2014, afirma con relación a la valoración del plan por vecinos de las zonas que la mayoría de los entrevistados desconocía el plan como tal e identificaba apenas algunas acciones y obras de infraestructura urbana:

Respecto a la consulta sobre si conocían el Plan Siete Zonas coordinado por MIDES y el Ministerio del Interior, la amplia mayoría de los entrevistados no lo conocían en tanto estrategia integral, sino como acciones específicas, vinculado a alguno de los componentes, en particular aquellas que tienen que ver con obras de infraestructura, como iluminación y acondicionamiento de espacios públicos. (MIDES, 2014a, p. 35)

Y en relación con las debilidades constatadas en el diseño del plan, se advierte la carencia de presupuesto efectivo planificado de recursos y la ausencia de un ministerio clave, el MTOP:

El momento en que se diseñó y lanzó el plan (donde ya estaban realizados los presupuestos quinquenales de cada organismo), planteó algunas restricciones para la incorporación de algunos organismos claves. En el caso del MTOP, el cual finalmente no participó del diseño, eliminó la posibilidad de concreción de algunas obras de infraestructura que se consideraban de relevancia para el propósito general de la estrategia (ej. caminería, calles) En el caso del Ministerio del Interior, la estrategia de la realización de obras, a partir de un redireccionamiento de recursos, planteó limitantes a lo que podía comprometerse a realizar este ministerio en el entendido que lo que ya estaba planificado también era considerado de prioridad. En este sentido, en términos generales, puede decirse que el financiamiento en base a un redireccionamiento de recursos, y no a recursos genuinos, actuó como restricción desde el inicio del Plan. (MIDES, 2014a, p. 36)

Asimismo, se constata que el diseño estuvo centrado en la hiperfocalización (en la medida que se reforzaron programas ya focalizados del MIDES), sin coordinación con los actores e intervenciones preexistentes en las zonas:

Si bien hay una buena valoración del diseño del Plan en la búsqueda de llegar de forma coordinada a las familias más vulnerables, se entiende que los objetivos y acciones debieran planificarse de forma anticipada con los actores que ya trabajan en la zona de modo que éstos puedan prever los recursos que les serán necesarios para “sumarse” a las acciones del Plan. (MIDES, 2014a, p. 36)

Con respecto a las debilidades de la implementación se menciona asimismo la ausencia de articulación entre el MI y el MIDES:

En particular se observa una ausencia de articulación, en los territorios, entre quienes están a cargo de la coordinación del Plan: Ministerio del Interior y Mides, que se manifiesta entre otras cosas en la falta de comunicación sobre los objetivos y las estrategias de intervención de cada organismo teniendo en cuenta los propósitos compartidos en el marco del Plan. (MIDES, 2014a, p. 37)

Por su parte, el BID (2016), en un documento que fundamenta un nuevo préstamo, remarca que, a pesar de los avances, “hay desafíos aún pendientes y necesidad de consolidar acciones”, remarcando la alta prevalencia de las rapiñas en Montevideo y su concentración en algunos territorios. Se señala, asimismo, que el MI también implementó programas de prevención barrial de la violencia con el Programa Siete Zonas, pero que están pendientes numerosos desafíos:

existe un conjunto de 8-10 barrios en Montevideo que combinan altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica, altas tasas de victimización (delitos violentos contra la mujer, y contra los jóvenes) y un alto involucramiento de adolescentes y jóvenes en situaciones de conflicto con la ley. *Los programas de prevención con enfoque territorial (como el Programa Siete Zonas) han servido para concientizar acerca de la naturaleza multi-factorial y multi-agencial de la violencia y el delito, y concretar intervenciones*

puntuales valiosas para la población atendida. Sin embargo, no dieron los resultados esperados en términos de reducción de violencia por carecer de diagnósticos y soluciones enfocados en las variables de riesgo delictual en cada territorio intervenido. La coordinación interministerial sigue siendo un desafío importante para las políticas de prevención, como se evidenció en el proyecto 2770/OC-UR. (BID, 2016; el énfasis es nuestro)

Aunque inefectivo, inconcluso y descoordinado en términos de sus objetivos explícitos, puede que sus efectos no lo sean al colocar al MI como un actor relevante a la hora de diseñar políticas sociales y liderar los espacios interministeriales para su ejecución. A juzgar por los siguientes programas que analizaremos, estos efectos parecen bastante duraderos.

II.4.1.6 Un plan parecido a otros de la región

Es claro que el discurso de los organismos internacionales y financiadores de muchas de las iniciativas en torno a la seguridad ciudadana en América Latina venían pregonando la necesidad de redoblar esfuerzos para la seguridad ciudadana a partir de

construir capacidades de gestión que, comprendiendo un enfoque transversal y multidimensional, deben incluir también a la sociedad civil, al mundo empresarial y privado, a los medios de comunicación, a las organizaciones del tercer sector y a las diferentes agencias públicas encargadas de la prevención y del control (Moreno, 2007, p. v; el énfasis es nuestro)

Según Sozzo (2009), ante la emergencia de la triple crisis: crisis de inseguridad, crisis de los actores estatales competentes y politización (Garland, 2005), aparecen dos respuestas estatales típicas. La “respuesta denegatoria” o populismo punitivo, que resulta dominante con sus consagrados incrementos del uso de la fuerza por parte de las policías y la multiplicación de la población encarcelada y las consiguientes situaciones de sobrepoblación y hacinamiento. Y una “respuesta adaptativa”, un tipo de respuesta estatal que, ante la crisis de la inseguridad frente al delito, reconoce los límites de las maneras de pensar y actuar que tradicionalmente han sostenido los actores estatales competentes y busca generar innovaciones (Sozzo, 2009). Más que una única forma de respuesta —a diferencia de la “respuesta denegatoria”— incluye un conjunto que no posee demasiada coherencia o unidad, desenvolviéndose en decisiones y acciones con un alto nivel de heterogeneidad.

Muchas de estas decisiones y acciones han sido construidas en el marco del ascenso del neoliberalismo como racionalidad gubernamental —con sus especificidades e hibridaciones tanto con el “neoconservadurismo” como con el “welfarismo criollo”—. Ciertamente se trata de una tendencia de transformación de las estrategias de control del delito que poseen una

fuerza menor a la antes mencionada pero que se encuentra también presente en nuestro contexto. Un cambio central comprendido en este tipo de respuesta estatal ha sido la reubicación y redefinición de responsabilidades, desde los actores estatales tradicionalmente competentes en materia de control del delito hacia otros actores. (Sozzo, 2009, p. 60)

Así, Sozzo distingue una alta heterogeneidad en las medidas propuestas desde esta respuesta adaptativa, pero logra analizarlas en tres grandes subgrupos: 1) prevención situacional ambiental, 2) estrategia de prevención social y 3) prevención comunitaria (Sozzo, 2008, 2009). Reconoce, sin embargo, que las tres estrategias puestas en marcha, más allá de su heterogeneidad, tienen en común que se concentran en su mayor parte en producir intervenciones *ex ante*, es decir, para evitar que los hechos que la ley penal define como delitos se produzcan, actuando sobre diversos elementos de la vida social y urbana, lo que tradicionalmente ha sido definido como “prevención del delito”.

Según esta categorización realizada por Sozzo, podemos ubicar al Plan Siete Zonas como un híbrido entre la prevención situacional y la prevención social del delito.

La prevención situacional ambiental, con el objetivo declarado prevenir el delito, es un conjunto de intervenciones dirigidas a impactar en el plano “situacional” o “ambiental” que se reivindica involucrado en la producción del delito. Se trata de producir diseños, manipulaciones o transformaciones de las “situaciones” o “ambientes” en los que se considera posible que se desarrollen ciertas formas de actividad delictiva, reduciendo las oportunidades para su comisión (Sozzo, 2009). La estrategia situacional se funda en una serie de presupuestos teóricos que definen una determinada manera de pensar el delito y su control, y amalgama elementos de diversas construcciones teóricas generadas en el campo de la criminología: la teoría de la elección racional, la teoría de “las actividades rutinarias” y las ideas acerca de “la prevención del delito a través del diseño ambiental” (Sozzo, 2009). En buena parte de los casos estos presupuestos han sido “traducidos en el lenguaje político y circulan en un tipo de formato discursivo diverso”, en función de su gran afinidad como los principios fundamentales del “neoliberalismo” o “liberalismo avanzado” como racionalidad gubernamental. Dentro de este conjunto de intervenciones generadas, Sozzo (2009) distingue dos grupos de acuerdo con las técnicas que han involucrado: a) intervenciones que buscan impactar en la dimensión “física” y “espacial” de la “situación” o “ambiente”, delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos (entre las más frecuentes se encuentran: iluminación de espacios

públicos oscuros, desmalezamiento de terrenos baldíos, reacondicionamiento de plazas y parques degradados, instalación de cámaras de circuito cerrado de televisión para vigilar distintos tipos de espacios públicos, etc.); y b) intervenciones que buscan impactar en la dimensión “social” de la “situación” o “ambiente”, delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos, a través de la activación de “vigilantes” o “guardias urbanas” que lleven adelante la tarea de desalentar a los potenciales “ofensores” (Sozzo, 2009, p. 63). El Plan Siete Zonas claramente pertenece al primer grupo.

La estrategia de prevención social, según Sozzo, posee dos grandes filones teóricos que inciden a su vez en los tipos de técnicas que son privilegiados. Por un lado, ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit cultural”, un problema de “socialización”, de “control social” o “autocontrol”.⁹⁶ En este filón teórico es necesario, para prevenir el delito, apuntar a impactar en los espacios claves en la formación del control social y el autocontrol: la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo. Por otro lado, se encuentran las ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit material” combinado con la existencia de ciertas formas o procesos “culturales”.⁹⁷ Desde este filón teórico, en sus formatos contemporáneos, cada vez más se asume que la única manera de prevenir este tipo de actividad delictiva es generando intervenciones que luchen contra la exclusión social, produciendo alternativas y oportunidades de inserción social en sus diversos planos, pero sin abandonar la dimensión “material”. Estas teorías, sostiene Sozzo, han sido traducidas en el lenguaje político y circulan en un tipo de formato discursivo diverso, en este caso más bien afín al welfarismo

⁹⁶ Desde ciertos aportes de la escuela de Chicago acerca de la “desorganización social”, a la mirada de Parsons sobre la reproducción del sistema social, pasando por la más específica —e influyente en la actualidad— “teoría del control” de Gottfredson y Hirschi (quienes proponen que la falta de autocontrol individual es el factor principal detrás del comportamiento criminal), y la teoría del “desarrollo personal” de Farrington (Sozzo, 2009).

⁹⁷ Aquí resuenan las ideas de Merton acerca de la ausencia de oportunidades legítimas para los grupos sociales desventajados y su relación con el “sueño americano”, las referencias al “cuadrado del delito” del “realismo de izquierda” inglés de los años ochenta y noventa, pasando por las ideas acerca de las “subculturas criminales” de Cohen y Cloward en los años cincuenta y sesenta, y los aportes acerca del impacto de las estructuras del capitalismo tardío en la producción de la criminalidad de la criminología crítica de las décadas del setenta y ochenta (Sozzo, 2009).

o “liberalismo social” como racionalidad gubernamental, aun cuando en algunos casos admita un tono propio del “neoconservadurismo”.

Por último, y siguiendo a Sozzo (2009), encontramos la estrategia de la prevención comunitaria. Sus supuestos teóricos tienen un alto grado de pluralidad y variación. El énfasis está puesto en la activación de la sociedad civil en foros, mesas de diálogo, rendición de cuentas o activación de vigilantes no profesionales al estilo Vecinos en Alerta.⁹⁸

Según lo expuesto, podemos ver cómo lo que Sozzo describe en 2009 como nuevas formas de entender y actuar sobre la prevención del delito en Argentina (en especial las llamadas prevención situacional ambiental y la estrategia social) tiene resonancias en el nativo Plan Siete Zonas. Pero también resuenan en el Plan Siete Zonas las ideas de “desorganización social” y de que los mecanismos de control social tradicionales (la familia, el vecindario, la escuela, la comunidad local, el trabajo asalariado, etc.) están debilitados y ya no poseen influencia sobre los miembros del lugar. Así, la delincuencia es, en cierto sentido, la medida de ese funcionamiento —deficitario— de las organizaciones de una comunidad determinada, una comunidad “patológica”.

Según esta categorización realizada por Sozzo, podemos ubicar al Plan Siete Zonas como un híbrido ecléctico entre diversas fuentes e inspiraciones teóricas.

II.4.1.7 ¿Coincidencias?

En palabras del BID, las claves para un buen diseño y un buen gobierno de planes de seguridad ciudadana serían:

- i) la formulación de políticas integrales para superar concepciones simplistas o inmersas en un populismo punitivo que pone énfasis en la mera sanción de leyes penales más duras; ii) la convocatoria de actores múltiples —estatales y sociales— involucrados en su ejecución e implementación, sobre la base de claras líneas de las respectivas responsabilidades; iii) el establecimiento de indicadores de base y mecanismos de evaluación apropiados que midan, no sólo los procesos formales, sino especialmente los impactos sustantivos de las intervenciones; iv) la generación e intercambio de información oportuna y confiable, a partir de su recolección de múltiples fuentes, tanto cuantitativas como cualitativas; v) la importancia de los contextos políticos, sociales y culturales que condicionan el éxito de los programas, entre los cuales se cuenta en primer orden la voluntad política capaz de otorgar

⁹⁸ Sus fuentes teóricas son dispares: desde las ideas acerca de la “comunidad patológica”, de Shaw y McKay, a las nociones acerca de la “degradación de la comunidad” de la teoría de las “ventanas rotas” de Wilson y Kelling, pasando por el discurso acerca de la “policía comunitaria”.

sostenibilidad a las iniciativas puestas en marcha; vi) la relevancia de los ámbitos jurisdiccionales de aplicación de los programas, así como también de la focalización y territorialidad de las intervenciones, a partir de claras prioridades de gestión; vii) la necesidad de diseñar las intervenciones como parte de un proceso temporal, que incluya la obtención de resultados en el corto, mediano y largo plazo, con metas claras e indicadores de desempeño [...] el fracaso de las políticas de seguridad a menudo va acompañado del fracaso de los intentos por construir un Estado más integrado y en red, que resulte flexible para articular sectores variados a partir de una concepción estratégica común. Se genera así una suerte de hemiplejía del Estado —conceptual y operativa— a partir de una lógica binaria y excluyente. Según un determinado punto de vista, sólo se podría garantizar seguridad a partir de la construcción de sociedades idealmente más justas, con menos pobreza y mejor distribución del ingreso. Otro sector opina que sólo se podría generar seguridad a partir de la aplicación efectiva de castigos penales más rigurosos. Ambos polos (que podrían sintetizarse en el dilema “mano dura versus garantismo”) excluyen mutuamente al contrario, generándose una discusión confinada exclusivamente en torno a los niveles de fuerza que el Estado debe administrar. Desplazar el debate del ámbito de la fuerza al ámbito de la calidad y la inteligencia de las intervenciones estatales debería constituir un punto focal de preocupación. (Alda y Beliz, 2007, pp.13-15)

Así, para el BID, se trata de salir de una falsa oposición entre mano dura y garantismo, a partir de mejorar la calidad e inteligencia de las intervenciones. Ahora, nada se dice sobre las concepciones que preexisten a la hora de explicar el delito urbano y, por tanto, proponer intervenciones “inteligentes”. Lo que sí parece claro es que se llama a nuevos y variados actores a la acción y a la coordinación “de actores múltiples —estatales y sociales— involucrados en su ejecución e implementación, sobre la base de claras líneas de las respectivas responsabilidades”, y a su acción coordinada en “la focalización y territorialidad de las intervenciones, a partir de claras prioridades de gestión”.

II.4.1.8 Efectos adversos del Plan Siete Zonas como estrategia híbrida y ecléctica de prevención del delito

Inspirados en el análisis realizado por Sozzo (2009) de las acciones de prevención del delito llevadas a cabo por actores locales en el contexto argentino, veremos a continuación una serie de efectos sociales y culturales negativos de estas estrategias. Recogemos parcialmente las advertencias del autor y colocamos algunas propias con relación al Plan Siete Zonas. Pueden categorizarse en: 1) efecto desplazamiento, 2) reproducción de la exclusión social y de la división de la ciudad en territorios protegidos y desprotegidos, 3) ausencia de diagnóstico fundado y de evaluaciones, 4) problemas de escala, 5) pobre financiamiento, 6) ausencia de cualificación de los actores y 7) fuente de legitimación de las políticas.

En relación con el efecto desplazamiento, Sozzo advierte que diversas investigaciones empíricas realizadas con respecto a la alternativa situacional-ambiental han arrojado cierta luz sobre sus efectos sociales y culturales negativos, más allá de las ambiciones de sus promotores.

... se ha cuestionado la afirmación de la “efectividad” de la estrategia situacional-ambiental para realizar su objetivo básico, es decir, reducir el volumen de delito. Diversas indagaciones sociológicas —sobre todo en los contextos centrales— han demostrado reiteradamente que en el mejor de los casos estas intervenciones producen lo que ha pasado a ser denominado el “efecto de desplazamiento” —su verdadero “talón de Aquiles”— que fundamentalmente ha sido identificado como “espacial” o “geográfico”; es decir, los mismos tipos de delitos que se buscaban evitar se siguen produciendo en otras situaciones o ambientes diversos de aquellos que han sido blanco de la intervención [...] tiende más que a reducir el delito a distribuirlo en el espacio de la ciudad. (2009, p. 64)

En concordancia con el autor, el Plan Siete Zonas, por su diseño de escala, su escasez de financiamiento, la ausencia de un diagnóstico inicial y la brevedad de las intervenciones y evaluaciones de impacto, pudo haber generado un efecto desplazamiento del delito hacia las zonas linderas de intervención. Este es un riesgo que no es posible medir, pues no existen documentos oficiales de evaluación de estas variables desde el MI.

Otro efecto posible, nominado como de reproducción de la exclusión social y de la división de la ciudad en territorios protegidos y desprotegidos, creemos que es posible de ser observado en el Plan Siete Zonas en la medida que se seleccionaron algunas manzanas de siete barrios del área metropolitana de entre decenas de barrios elegibles (170 posibles menciona un entrevistado) por ser territorios urbanos marcados por la degradación y las privaciones propias de la exclusión social.

Además del efecto de desplazamiento espacial que fuera señalado anteriormente, que permite prever un riesgo de aumento del delito en aquellos barrios linderos a los tomados como espacios de intervención, podemos mencionar un efecto de discriminación negativa. Como vimos, en las áreas elegidas se fortalecieron los programas de proximidad, lo que dio lugar a una selectividad focalizada que deviene en castigo al no permitir el acceso democrático a dichos programas de otras familias, vecinas pero igualmente vulneradas. ¿Por qué debería ser premiada con el acceso duplicado de programas esa manzana y familias que se distancian apenas por unos metros de otras igualmente deprimidas? Así, se agrega a la distribución inequitativa de otros males sociales la distribución inequitativa de las respuestas de protección social.

El tercer efecto adverso parte de la ausencia de diagnóstico fundado y, por tanto, de evaluaciones de su efectividad.

Específicamente con respecto al primer grupo de intervenciones que hemos aislado, es posible observar frecuentemente que las mismas no han partido de un proceso de diagnóstico, fundado en la investigación empírica, que identifica a una “situación” o “ambiente” como generador de oportunidades delictivas, siguiendo las prescripciones de los teóricos de la prevención situacional y ambiental. En la mayor parte de los casos estas intervenciones han nacido de una identificación generada por los actores locales a partir del reclamo puntual de los residentes, con una lógica de “satisfacción de la demanda”, que no ha incluido la verificación de que efectivamente se trate de un “ambiente” o “situación” generador de oportunidades delictivas ni un cálculo o previsión de por qué esta intervención sería “efectiva” y en qué medida, en la reducción de la actividad delictiva. No resulta casual, por ende, que no hayan muchos ejercicios de evaluación de las mismas en nuestro escenario. (Sozzo, 2009, p. 65)

Otra serie de problemas de las estrategias de prevención social del delito posee relación con la escala de las intervenciones. El análisis realizado por Sozzo ilumina riesgos con relación al Plan Siete Zonas: escasos efectos de intervenciones pobremente financiadas y su pequeño alcance cuantitativo, en la medida que son acciones hiperfocalizadas:

La mayor parte de las iniciativas en este sentido desarrolladas por los gobiernos locales se refieren a grupos de destinatarios muy limitados al interior de los territorios de la exclusión social. Esto implica que aun cuando sus resultados sean positivos en lo que se refiere a la creación de rutas alternativas de inserción social, se trata siempre de una población tan pequeña que difícilmente sus resultados repercuten sensiblemente en los volúmenes de “microcriminalidad”, aun cuando impacten duraderamente en la trayectoria vital de los destinatarios y de su entorno inmediato. Desde el punto de vista de una perspectiva ética apoyada en el principio de la “reducción del daño” en el campo del control del delito (Pavarini, 2006; O’Malley, 2006), evidentemente, es posible justificar dichas intervenciones cuando resultan exitosas, pero este problema de “escala” le plantea serios obstáculos para su sustentabilidad política —y evidentemente para su transferencia y replicación—. Este primer problema se encuentra relacionado íntimamente con uno segundo: este tipo de intervenciones suelen estar pobremente financiadas. (2009, p. 68)

Como analizáramos a través de las entrevistas realizadas, el Plan Siete Zonas no contó con presupuesto propio y esta es una constante señalada por Sozzo con relación a estas experiencias en el país vecino.

Con financiamientos tan contenidos se limita el desenvolvimiento de las intervenciones y se corre el riesgo de confinarlas a un lugar “decorativo” en las políticas públicas en materia de seguridad frente al delito producidas desde el gobierno local, mientras que el grueso de los recursos públicos se sigue gastando en otro tipo de intervenciones... (2009, p. 68)

Otro riesgo tiene que ver con la cualificación de los actores. Como vimos, el Plan Siete Zonas fue diseñado desde el MI. Aunque intentó que la ejecución fuera conjunta con el MIDES, vimos que efectivamente el diseño y el liderazgo fueron del MI. Esta ubicación en una instancia encargada de la seguridad coloca diversos riesgos. Por una parte, se trata de “ámbitos escasamente preparados para poner en marcha un tipo de intervención que sustancialmente activa recursos propios de las políticas sociales”.

En esta misma dirección podría plantearse un último reparo más radical frente a estas experiencias tal como se han venido desarrollando en la actualidad: ¿en qué medida es necesario crear un programa especialmente dedicado a la “prevención social del delito”? ¿en qué medida la creación misma de este “especialismo” no contribuye negativamente a la realización de sus propias finalidades? Muchas de las intervenciones que este tipo de programas especiales proponen o llevan adelante deberían ser desarrolladas por las áreas predispuestas en el terreno de la política social, que cuentan a su vez para ello, con recursos humanos calificados. (Sozzo, 2009, p. 68)

Un último elemento crítico tiene relación con la legitimidad explícita que se coloca para este tipo de políticas. Antes que por la propia situación de injusticia y desigualdades sociales que miles de personas padecen y de la violación sistemática que estas implican para sus derechos fundamentales —sociales, económicos y culturales—, se esgrime un efecto que, en el mejor de los casos, es solo tangencial y secundario desde el punto de vista normativo: el efecto de producción de seguridad frente al delito que traerían aparejadas (Sozzo, 2009, p. 69). Como vimos, para el caso del Plan Siete Zonas se trató de una propuesta diseñada para paliar la situación de emergencia de seguridad en relación con la alta incidencia de algunos delitos (para ello, como vimos, se utilizaron indicadores como la extracción geográfica de la población selectivamente seleccionada por el sistema penal y barrios signados por la pobreza extrema). Por otra parte, es mencionada reiteradamente como motor de la acción del plan la idea de que “es lo que la gente pide”. Así, la demanda es tomada directamente como motor de la acción y la alarma de inseguridad es el argumento que parece hacer posible legitimar una serie de políticas de protección a familias en extrema pobreza, políticas de mejoramiento o creación de espacios públicos deportivos y culturales de calidad, recolección de residuos, iluminación, apertura de calles y colocación de puentes. Es decir, que, para efectivizar derechos vulnerados se utiliza al “gobierno del delito”, consolidando la idea de que es la única legitimación pública posible actualmente.

II.4.2 Síntesis y conclusiones del análisis del Plan Siete Zonas

Como analizamos, el origen del plan estuvo imbricado con tres procesos: la presión por la inseguridad ciudadana con relación al delito callejero, con su punto máximo en la tematización política del asesinato de La Pasiva, la indignación en el barrio Marconi a partir del asesinato de un joven a manos de la Policía y la Estrategia por la Vida y la Convivencia como síntesis oficial del gobierno para enfrentar el problema de la violencia en ascenso. Todo esto mediado por actuaciones previas: los operativos de saturación habían ya geolocalizado algunos territorios como los de mayor concentración delictiva, colocando toda la estigmatización gubernamental en estos barrios. El Plan Siete Zonas reconoce el fracaso de los megaoperativos y muestra una intención de correrse hacia la prevención del delito en lugar de focalizar solamente en la represión. Sin embargo, no logra redefinir el problema ni su conceptualización. Por lo tanto, termina reforzando la territorialización punitiva, consolidando una forma de entender el problema de la inseguridad y de concebir las formas de actuar preventiva y coercitivamente. Como vimos, la forma de conceptualizar la inseguridad refuerza su simplificación al microdelito callejero, desconoce la selectividad penal, las transformaciones en el mundo del trabajo, la brecha de desigualdad en la ciudad y la prevalencia de la pobreza medida por necesidades básicas. Por otra parte, y de acuerdo con esta definición, consolida una mirada cortoplacista y voluntarista de la intervención, construye unos sujetos peligrosos asociados a algunos territorios concretos y establece como inevitable la actuación conjunta y coordinada entre el MI y otras agencias estatales bajo su liderazgo, a la vez que el requerimiento y cruce de información entre dichas agencias estatales. Si bien se explicita en algunos documentos y enunciados el reconocimiento de la deuda social en relación con la desigualdad, esta es desacoplada de la mirada macrosocial y de la necesidad de pensar en la integración social sistémica. Así, el presupuesto mínimo coloca como única opción a la “acupuntura urbana” como estrategia de acción y la circunscribe a un piloto de corta duración, consolidando la idea de intervenciones de carácter espasmódico.

Como ya fuera señalado, las evaluaciones del plan son ampliamente negativas, pero su legado es perdurable: el MI como un actor relevante y legítimo en la tracción y el liderazgo de políticas sociales legitimadas en la prevención del delito. En palabras de Carrión:

Sin embargo, es necesario afirmar que este hecho positivo ha tenido su contracara: la importante expansión de las políticas de seguridad ciudadana hacia las múltiples áreas de

competencia estatal ha producido el fenómeno preocupante de la criminalización de la acción pública. La inversión social, la política urbana, la generación de empleo, los programas de educación social, están destinados a la reducción del delito y no a generar equidad y solventar los derechos de la ciudadanía. Esta fuerte presencia de la seguridad en las políticas sectoriales y territoriales ha conducido a la criminalización de ellas, con lo cual se las desnaturaliza y, lo que es más grave, por este proceso empieza a primar en el Estado el sentido de que la seguridad controla todo; con lo cual estaríamos en la transición del Estado de Bienestar al Estado Gendarme [...] Impulsar el debate y la necesidad de develar el carácter ideológico de las políticas de prevención, como salida aparente a la lógica de la realidad penal, es un imperativo porque en realidad lo que se está aplicando son políticas represivas venidas de la lógica penal solo que encubiertas bajo un ropaje de cordero. (2009, pp. 2-3)

Por último, lo que no parece poder verse ni, por tanto, leerse críticamente es lo que la propia actuación policial y la violencia institucional desplegada desde el Estado provocan al actuar reactiva y espasmódicamente sobre algunos territorios.

Ahora, como pasó esto [se refiere a nuevos conflictos con la actuación de la Policía en el barrio Marconi], estamos retomando. Por ejemplo, ahora se contrató una cooperativa de limpieza, pero, ya te digo, en este nuevo marco que se generó y, ya te digo, se generó de nuevo producto de que en mayo se mató un gurí y se dio todo eso. Siempre estamos, cada dos o tres años pasa algo y de vuelta se dispara algo para el Marconi. Yo, que estoy desde el 2006, 2010 fue aquella marcha que no me acuerdo que había pasado de violencia, después en el 2013 se repite, después en el 2016, así cada dos años, dos años y medio sucede algo y se empieza a hacer. (Entrevista a trabajadora social del Municipio D, 2017)

La violencia policial es constante y espasmódica la respuesta estatal, que parece más bien reaccionar a la indignación en términos de miedo a la “insubordinación”.

II.5 El Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (GISC)

El GISC fue un programa piloto de prevención del delito adolescente que funcionó durante el período 2013-2017 en el marco del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana, proyecto financiado por el BID (préstamo 2770/OC-UR).

El objetivo general del Programa global era “contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en hasta tres territorios y poblaciones vulnerables”. Como objetivos centrales tenía “reducir la criminalidad y violencia de los barrios de estas seccionales, y reducir asimismo la percepción de la inseguridad” (Ministerio del Interior, 2013a). Los objetivos específicos fueron:

- 1) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados;
- 2) incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa. (Ministerio del Interior, 2013a)

El programa en su conjunto se estructuró en dos componentes: 1) desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas y 2) desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia. La administración y el liderazgo del programa estuvieron a cargo del MI, a través de la Subsecretaría del Interior. Sin embargo, el componente 2 fue cogestionado con el MIDES mediante un convenio.

En este apartado nos concentramos en el análisis del componente cogestionado entre el MI y el MIDES: “desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil”, cuyo objetivo era focalizar tempranamente acciones preventivas sociales sobre “menores de edad”⁹⁹ que hubieran entrado en contacto conflictivo con la Policía. Los resultados buscados eran los siguientes:

- 1) puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento de 700 *menores en conflicto con la ley penal*, a través de un *proceso socioeducativo personalizado*, que procure maximizar el desarrollo de sus potencialidades y vincularlo con las redes y espacios de socialización existentes en su comunidad; 2) desarrollo e implementación de un *sistema informativo de alerta temprana de violencia juvenil, que consolide estadísticas sociales y judiciales de múltiples fuentes y permita la derivación inmediata del menor una vez contactado con la comisaría*; 3) activación de mecanismos de *articulación interinstitucional* que permitan la generación de trayectorias de estos adolescentes en las instituciones de socialización y participación naturales para su edad, en el marco de los programas ya existentes de la política social; 4) *capacitación intensiva de 150 tutores y operadores* del sistema de protección social para la gestión personalizada del *acompañamiento a los menores infractores*. (Ministerio del Interior, 2013a)

La fundamentación del componente 2 explicitada en los documentos oficiales se basaba en que

En Uruguay, un número significativo de adolescentes —principalmente los que viven en contexto de mayor vulnerabilidad o en situación abandono—, viven expuestos a riesgos

⁹⁹ Como hemos mencionado, decir “menores” para referirse a los niños, niñas y adolescentes fue dejado en desuso desde que se ratificó en nuestro país la Convención de los Derechos del Niño, que pone a niños, niñas y adolescentes en una condición de sujetos de derecho que deben ser garantizados (se trata de la doctrina de la protección integral). El término “menores” es entendido como parte de la doctrina de la situación irregular. La disputa de sentidos en torno a la idea de niños o menores puede verse en el cuplé *¿Menores o niños?* de la murga La Mojigata (2010). Disponible en: <https://youtu.be/AqsdAquQvbQ>

relacionados con el rezago escolar, la deserción temprana del sistema educativo, el consumo abusivo de sustancias psicoactivas, la paternidad temprana, la delincuencia y el trabajo informal, entre otros. Este tema es *considerado de gran relevancia por la opinión pública en Uruguay*, y durante 2010-2011 tuvo lugar un amplio *proceso de debate social y político* sobre las condiciones necesarias para mejorar el sistema de rehabilitación de menores en conflicto con la ley. (MI y MIDES, 2013; el énfasis es nuestro)

Este componente proponía un acompañamiento socioeducativo focalizado en una doble dimensión:

en los barrios que aglutinan la acción delictiva en Montevideo; y en su población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos (tanto de victimización como de involucramiento criminal), en la que a su vez se concentra la población infantil y adolescente demandante de una intervención con prevención integral. (MI y MIDES, 2013; el énfasis es nuestro)

A pesar de estas definiciones iniciales, y como veremos en el siguiente apartado, las acciones se focalizaron en adolescentes sin “conflicto con la ley penal” desde el punto de vista jurídico. No focalizaron en la “población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos (tanto de victimización como de involucramiento criminal)”, sino claramente en aquellos que —a consideración de las comisarías seleccionadas— tuvieran perfil de involucramiento criminal (deducido este a partir de una anotación en dichas comisarías). Tampoco, como profundizaremos, existió la “activación de mecanismos de articulación interinstitucional que permitan la generación de trayectorias de estos adolescentes en las instituciones de socialización y participación naturales para su edad, en el marco de los programas ya existentes de la política social”.

Aunque en el documento del préstamo la intervención se concebía “a partir del contacto del/la adolescente con el sistema policial ya sea por vulneración de derechos o por conflicto con la ley”, finalmente tuvo como población objetivo a adolescentes de entre 13 y 17 años que hubiesen tenido ingreso en calidad de indagados¹⁰⁰ —circunscribiéndose a anotaciones relativas a hurtos y rapiñas no aclaradas, y dejando de lado la vulneración de derechos como

¹⁰⁰ Según la Ley 18.315 (Uruguay, Poder Legislativo, 2008c), de Procedimiento Policial, por detención se entiende “privar de la libertad ambulatoria a una persona, haciéndose responsable de ella, conforme con lo establecido por el artículo 15 de la Constitución de la República y las leyes vigentes” (art. 38). En los casos señalados expresamente en esta ley, se entiende por comunicación inmediata aquella que contiene la información imprescindible para que el juez pueda obtener una clara representación de lo actuado, contando con los elementos primarios necesarios para tomar la decisión que a su juicio corresponda. El plazo para la comunicación inmediata al juez competente en estos casos no podrá ser superior a las dos horas, contadas a partir del momento en que se produce la actuación policial (art. 6).

criterio— en las tres seccionales focalizadas y hubiesen entregados a sus responsables sin iniciarse un proceso penal.

El programa trabajó, entonces, sobre un “listado de adolescentes” con anotaciones en la comisaría que no hubieran sido objeto de judicialización y consistió en el acercamiento de operadores sociales para un trabajo socioeducativo de “cercanía” con el adolescente, de nueve meses de duración máxima.

El componente 2 del programa constituyó una propuesta novedosa en el país en relación con la prevención del delito, la cogestión entre ambos ministerios y la orientación de su público objetivo.

Se identifica una población con la cual intervenir para prevenir el delito, las intervenciones sociales comienzan a ser justificadas como acciones para lograr este objetivo [...]. Se trata de adolescentes de barrios pobres, que no han cometido delitos, sino que han sido indagados por la Policía. Sin embargo, la mención a adolescentes infractores deja entrever la poca claridad en la distinción entre ingreso a la comisaría y delito. (Dosil, 2018, p. 20)

El componente 2 del GISC se llevó a cabo entre 2013 y 2017, y tuvo distintos momentos en términos de ejecución, inserción institucional y presencia directa del BID. Hasta 2015 fue ejecutado por tres equipos técnicos de la única organización de la sociedad civil que se presentó al llamado realizado, el Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo (CEPID),¹⁰¹ en convenio con el MIDES; a fines de 2015 y en el marco de la asunción del tercer gobierno progresista, el piloto pasa al INJU-MIDES y se contratan en 2016 dos equipos con gestión directa del INJU a través de un llamado directo (2016-2017).

Es también en 2015 cuando aparece, a través de una consultoría, una fuerte presencia reorientadora de este componente por parte del BID. Esta consultoría, que estuvo a cargo de un asesor chileno,¹⁰² realiza una evaluación y asesora el rediseño del piloto.

En palabras del propio BID en el informe de cierre del programa:

¹⁰¹ “Sí, al principio, en negociaciones previas, había otras [se refiere a otras organizaciones de la sociedad civil], creo que Santa Gema, porque era por la zona de Punta de Rieles. Lo que se dice es que esa ONG, y otras más, se retiraron, porque el tema de los datos y la seccional, no querían, entonces ta...” (Entrevista a operadora del CEPID, 2017).

¹⁰² Rodrigo Pantoja, especialista senior en Seguridad Ciudadana y Justicia del BID, trabajó como Jefe de la División de Prevención y Gestión Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

El Banco ha mantenido un intercambio permanente con la Unidad Ejecutora y con las autoridades del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo, tanto en relación con aspectos técnicos como fiduciarios. Esto ha ocurrido tanto durante el proceso de preparación de la operación, como durante la ejecución e incluso durante el cierre. En particular, cabe mencionar que se contó con varias consultorías especializadas de apoyo, entre ellas la del consultor Rodrigo Pantoja destinada al fortalecimiento de equipos técnicos del componente II (primero con CEPID y después con JER), permitiendo el ajuste de las prácticas, a prácticas basadas en evidencia, con utilización de escalas de medición de riesgo, entrevista motivacional, y metodologías de terapia cognitiva comportamental, entre otras. (BID, 2018, p. 39)

Pantoja, como asesor, capacitó en el uso de un *screening* (de origen inglés y adaptado a Chile) que permite “evaluar y medir niveles de riesgo” de los adolescentes involucrados. En esta segunda etapa y a partir de dicha asesoría, se comienza a aplicar el *screening* llamado ASSET.

Como veremos más adelante, este *screening* inició su aplicación en el GISC con los adolescentes que participaron (200 aproximadamente), pero se aplica hoy, aunque no linealmente, a toda población del INR (13.956 presos a noviembre de 2021), del INISA (unos 500 adolescentes contando privados de libertad y con medidas no privativas), de la Dirección Nacional del Liberado y de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA).

Según la supervisora y coordinadora de la última etapa por el INJU-MIDES, pasaron por el GISC unos 400 adolescentes y con la mitad de ellos se realizó un proceso de intervención propiamente dicho. Según las entrevistas llevadas adelante, el piloto no fue bien evaluado, la coordinación MI-MIDES fue escasa y se fue deteriorando con el tiempo (probablemente influida por el cambio de gobierno). Aunque la ejecución del programa comienza en 2013, es a partir de 2014 que se empieza a registrar en el SMART (*software* del MIDES).

En realidad esto estaba así diseñado, con los ajustes que se hicieron después, pero en realidad lo que se quería era trabajar, *llegar a ciertas zonas e impactar en la disminución de la violencia y el delito. Eran esas las lógicas y en esos términos [...]* Agarro en un momento muy complejo todo el programa, además estaba o por cerrarse o, bueno, lo que se propuso, que fue lo que había aceptado, lo que había propuesto mismo la dirección del INJU era tomar los ajustes que se proponían metodológicos de intervención, metodológicos de intervención, pero también de perfil de población con la que se iba a trabajar, pero también de sistematización, de registro. *Todo eso venía de una consultoría del BID de como se venía ejecutando el GISC, que vino con comentarios muy negativos en diferentes áreas [...]* Con el encomendado de, bueno, ya se vienen proponiendo ajustes con la organización, con la organización de la sociedad civil, entre ellos un *screening que midiera factores de riesgo vinculados al delito*, como algo sumamente novedoso, sumamente complejo, sumamente cuestionador, pero que estaba propuesto como parte de lo metodológico, quieren cambiar también el enfoque de como se venía trabajando [...] Como parte de la consultoría estuvo el año pasado viniendo a algunas instancias en el año, unas cuantas en el año, creo que bimensuales. *Su consultoría continuó como asesoramiento*, él se presentó como que en aquel

momento había venido a evaluar, le habían pedido eso y la capacitación. Él vino, evaluó, hizo esos informes y nos hizo la capacitación aquella que te comentaba, que fue de una semana. Al año siguiente vino a asesorar. Siempre por el BID en el marco del préstamo [...] *esa metodología se ha expandido.* (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

Veamos a continuación la evaluación que realiza el propio BID sobre el GISC y este componente específicamente. En primer lugar, se reconoce que el MI venía implementando desde 2013 una política de seguridad integral que combinaba medidas de prevención, disuasión y control. “El Banco ha apoyado de cerca este proceso a través de cooperaciones técnicas, estudios, y el Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (2770/OC-UR), enfocado en Montevideo”. Sobre este préstamo en concreto se plantea que tuvo un papel estratégico en relación con tres prioridades del MI: a) disuasión y control policial del delito; b) prevención social del delito; y c) adopción de un enfoque basado en evidencia en la gestión de la seguridad. Sobre el punto b, que contiene el componente 2, el documento del BID plantea textualmente:

El préstamo está finalizando la implementación de un piloto de prevención de violencia juvenil, coejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La intervención consiste en un programa de tutores que proveen acompañamiento psicosocial a adolescentes en riesgo que viven en la jurisdicción de tres comisarías priorizadas de Montevideo. Este componente tuvo *dificultades de implementación en un comienzo relacionadas con la coordinación interministerial y las resistencias a adoptar la metodología novedosa* que proponía el componente. Sin embargo, en la segunda etapa, se logró una mayor apropiación por parte del MIDES. La intervención pasó de ser una experiencia piloto implementada por una Organización No Gubernamental subcontratada por el MIDES, a ser absorbida por el Programa Jóvenes en Red, el programa bandera del MIDES para atender a jóvenes que ni estudian ni trabajan, el cual institucionalizó una “ventanilla” de atención para adolescentes en conflicto con la ley *utilizando la metodología ASSET* desarrollada por el programa. El componente atendió a más de 250 adolescentes, y se expandió territorialmente a nuevos barrios y nuevos adolescentes en riesgo. El Programa Jóvenes en Red expandió el programa para apoyar también la reinserción social de adolescentes que salen de centros de detención penal adolescente, siguiendo la *misma metodología de trabajo.* (BID, 2016; el énfasis es nuestro)

Así, en el mismo documento, la coordinación interministerial es elevada a una necesidad para abordar el fenómeno “multifacético de la violencia que requiere múltiples intervenciones temporales y temáticas y la necesidad de fortalecer capacidades locales para la generación y uso de evidencia científica sobre intervenciones efectivas para reducir el delito violento en el Uruguay” (BID, 2016).

En el informe del BID de terminación del proyecto se plantea que, como vimos, el objetivo de este componente era disminuir la participación de menores de edad en la comisión de delitos violentos en las áreas de influencia del programa, a través de la puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento de menores en conflicto con la ley penal, por medio de un proceso socioeducativo personalizado; el desarrollo e implementación de un sistema informativo de alerta temprana de violencia juvenil, que consolidara estadísticas sociales y judiciales de múltiples fuentes y permitiera la derivación inmediata del menor una vez hubiera tomado contacto con la comisaría, de modo de activar el trabajo conjunto entre el MI y el MIDES; la activación de mecanismos de articulación interinstitucional con el resto de las prestaciones sociales existentes y la capacitación intensiva de referentes educativos y operadores del sistema de protección social para la gestión personalizada del acompañamiento a los menores (BID, 2018).

Asimismo, en un informe sobre los resultados de la primera evaluación cualitativa del programa, realizado por el MIDES y fechado en 2015, un referente de este ministerio expresa:

Por otra parte, los antecedentes de trabajo retomados en la etapa de diseño se redujeron a un par de experiencias, aunque entre ellas primó las enseñanzas derivadas del “Programa 24 horas de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes”, del Ministerio de Defensa Nacional de Chile y la Dirección de Protección Policial de la Familia —DIPROFAM— de Carabineros de Chile. Además, metodológicamente se propuso la aplicación de un “Tamizaje de riesgo” para la selección de los participantes, metodología diseñada por Laser y aplicada en programas Ingleses [...] Claro, el MI fue el que inició la articulación interinstitucional y formó con eso una mesa de coordinación que después se discontinuó, donde el INAU tenía participación [...] estamos trabajando el programa con gurises de 13 a 17 años, lo cual es por definición población del INAU, aunque no existen espacios que digan “esto se debe hacer acá, esto allá”, entendemos que hay una zona de trabajo común, claramente de los tres, pero que no excluye a otros espacios sectoriales, como la salud, ni que hablar de la educación. (MIDES, 2015)

El vínculo desarrollado entre las instituciones implicadas, si bien signado por el objetivo de trabajo en común, se encontró con trabas de tipo organizacional, dado que al mismo tiempo que el programa comenzó a gestarse el MIDES atravesaba un proceso de reestructura, pasando la gestión del programa desde el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (INFAMILIA) hacia el Departamento de Articulación con el Sistema Penal de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), cambiando, por lo tanto, los interlocutores del programa en el proceso. Por otra parte, la discontinuidad de los espacios de intercambio iniciados desde el MI junto al MIDES y al INAU provocó que no se logaran instancias periódicas de encuentro luego de logrados los acuerdos políticos

iniciales, generando algunas diferencias sin pronta resolución. Claro ejemplo de ello son las controversias producidas por la puesta en marcha del sistema de selección mediante el tamizaje de riesgo, que, como se dijo antes, no se implementó de la manera esperada en la ejecución inicial. Además, agrega el informe, la puesta en marcha de la selección de los participantes fue un tanto lenta y problemática.

II.5.1 Un análisis en torno a los discursos del GISC

II.5.1.1 El ASSET y su introducción

El ASSET original que introdujo el BID en Uruguay consta de un cuestionario de 20 carillas, el cual se considera una herramienta de evaluación diagnóstica que permite identificar los factores de riesgo asociados al delito o a la posibilidad de cometer infracciones.

Con el uso del ASSET el GISC intentaba captar la población de riesgo medio que, según se sostenía, podía, en un tratamiento de nueve meses de duración, obtener resultados. Implicaba, en el marco de una entrevista cara a cara con el adolescente, recabar información variada, para construir un diagnóstico.

... que es un diagnóstico que, sí, es invasivo, tiene muchas áreas, muchas preguntas, incomoda. Incomoda mucho más a nosotros que a los gurises, porque lamentablemente están más acostumbrados a contestar muchas cosas [...] estos diagnósticos son así. Lo que podemos elegir es no aplicarlos, pero si elegimos aplicarlos tiene que ser en todos sus términos, si no los aplicamos mal. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

La necesidad de recabar información, categorizar, construir perfiles y poblaciones parece ser un rasgo de época, una necesidad propia de las políticas hiperfocalizadas (Pérez de Sierra, 2016) y del gobierno neoliberal de la población excedentaria (De Giorgi, 2006).

El *screening* es un filtro que lo que vino de la consultoría es que este dispositivo, con esta modalidad, estaba preparado para trabajar con los gurises de riesgo medio. Riesgo bajo, se entiende por la experiencia empírica que no es necesario este dispositivo porque, al revés, podría reforzar algunas cosas que no es necesario, es un gurí para un centro juvenil, para otro espacio. Riesgo medio sería que sí y riesgo alto tampoco, porque requeriría un tipo de intervención más personalizada, más individualizada, según datos de la experiencia, que este programa no tendría capacidad de respuesta o precisaría un tratamiento más específico vinculado al consumo. Cuando te da alto se te suman múltiples factores, muchas veces es situación de calle más consumo. Este programa no tiene la respuesta para eso. En eso está bastante acertado, en eso de reconocer las limitantes, ayudaba a reconocer las limitantes, era

hiperfocalizado, pero ayudaba a reconocer las limitantes. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

El *screening* fue y es utilizado, entonces, para categorizar el riesgo sociodelictual que porta un adolescente y seleccionar, entre las distintas situaciones, a aquellos adolescentes de riesgo medio para intervenir.

II.5.1.2 Una construcción tautológica: los perfiles de riesgo sociodelictual

El intento de controlar las amenazas y los riesgos ha puesto en alza los tamizajes, las evaluaciones preventivas del riesgo y el cálculo de probabilidades para intentar prever trayectorias individuales de delincuencia. Y, porque en su concepción se trata de riesgos individuales, la búsqueda es aislarlos.

Con el encomendado de, bueno, ya se vienen proponiendo ajustes con la organización, con la organización de la sociedad civil, entre ellos un *screening* que midiera factores de riesgo vinculados al delito [...] no se recomendaba la grupalidad de acuerdo a las sugerencias de diseño, como grupalidades entre gurises que habían tenido anotaciones en el mismo barrio. Se entiende que si hay perfiles ya vinculados a la infracción o el delito, [mejor] no hacer grupalidades entre sí. Sí grupalidades con otros. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

La prevención, sostiene Rodríguez Alzueta (2020), vacía las calles, bloquea o entorpece los encuentros, fragiliza las tramas sociales.

Categorizar al individuo y aislar los factores sociales parece haber sido parte de la concepción utilizada.

Seguía viniendo a capacitar, nosotros teníamos como dudas, de técnicamente hasta dónde, porque el tipo trabaja en el Ministerio del Interior de Chile y tiene como una teoría transteórica del cambio, y ahí nos llevaron a todos; la gente que trabaja de egreso del SIRPA, la gente que trabaja egreso del MIDES; todos en la misma capacitación [...] En esa técnica *se deja por fuera la circulación social, no hay ninguna responsabilidad estatal* ahí, no hay *ninguna falta de política, todo una cuestión dentro del sistema familiar y el chiquilín, pero sobre todo del chiquilín*. O sea, es como muy complicado. Bueno, preguntas de ese formulario que te hacen ruido, millones. (Entrevista a coordinadora de un equipo GISC, 2017; el énfasis es nuestro)

El *screening* utilizado en el GISC es de origen británico y fue importando a nuestro país, vía BID, de Chile a través del mencionado consultor internacional. Como vimos, el ASSET es una herramienta de evaluación estructurada que permite medir “el nivel de riesgo

sociodelictual”, apunta a mirar la o las infracciones cometidas por el niño, niña o adolescente y a identificar múltiples factores o circunstancias —desde falta de educación a problemas de salud mental— que podrían haber contribuido a ese tipo de comportamiento. También es utilizado por el Departamento de Reinserción Social y Prevención del Delito del Ministerio del Interior de Chile. El test se aplica en el marco de una entrevista y tiene doce áreas o secciones: condiciones del hogar, relaciones familiares y personales, educación, capacitación, empleo, contexto comunitario, barrio, estilo de vida, uso de sustancias, salud física, salud mental y emocional, percepción de sí mismo y de otros, pensamiento y comportamiento, actitudes hacia la comisión de delitos y motivación al cambio. Algunas de estas áreas tienen más peso que otras, en clara sintonía con la línea del pensamiento criminológico que hace foco en la conducta y el individuo.

De cada uno de los ítems se abren muchas preguntas y, sí, hay muchas cuestiones de lo familiar, de violencia, pregunta mucha cosa que se puede estar o no preparado para contestar. En general, lo que nos transmiten las compañeras, sobre todo de la última etapa, es que la entrevista se puede dar en un encuentro solo y que muchas veces fluye porque tampoco es una encuesta [...] anotás mucha cosa y después tratás de pasar eso por cada ítem a un número, vos calificás en función del riesgo de 0 a 4. Entre 0 y 4, 0 como nada asociado a la comisión de delitos, o muy asociado en el 4 [...] ¿Qué tanto influye en el joven el estilo de vida? ¿Qué tanto influye la salud mental? De acuerdo a los parámetros que te dan para llenarlo, ¿qué tanto influyen las relaciones familiares? [...] eso lo hace el entrevistador, en dupla, y no lo hace en el momento. En el momento anota, después es que procesa y lo pasa todo eso a un número. Que eso nos cuesta a muchos y nos cuesta más en las ramas de lo social, nos cuesta mucho pasar esto a números [...] esto tenía esto de desafío y de incomodidad. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

Este *screening* fue diseñado para proveer un perfil a partir de identificar los factores relacionados con el delito cometido por el individuo. Los factores pueden ser sociales o personales, pero deben ser de alguna manera causa de, o al menos contribuir con, la comisión de un delito, es decir, factores criminológicos. Circunstancias y características del delincuente (y su estilo de vida) son medidas en términos de identificar futuros comportamientos delictivos. Con base en este tipo de *screening* se busca identificar los temas de responsividad, que son de carácter individual para el delincuente —por ejemplo, si se encuentra motivado para el cambio, capaz de realizar el cambio, etc.— y si existen algunos temas tales como problemas de lectura, falta de habilidades básicas o problemas mentales, los que pueden excluir al interno de ciertos tipos de asistencias. El sistema *violence prediction*, de origen inglés, llamado OASys, es un instrumento predictivo de delitos

violentos que evalúa riesgo de violencia para la prevención secundaria. El OASys y el ASSET están siendo aplicados hoy en nuestro país:

... nos invitan a la capacitación para el DINALI [Dirección Nacional del Liberado], entonces vamos a la capacitación del otro *screening* que se llama OASys, que es para adultos, está pensado para adultos que egresan de la cárcel de adultos. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

Esta herramienta consiste en realizar preguntas al joven que van desde la información personal hasta los detalles de la realización del delito. El educador debía puntuar cada una de las áreas del 0 al 4, siendo 0 “muy poco asociado a incurrir en futuras infracciones” y 4 “muy asociado”, en base a esta puntuación se reconocían los “factores de riesgo” para ser abordados en su proyecto individual. Se trataba de un enfoque conductual entablado en preguntas más rígidas, donde la tarea del joven se basaba simplemente en responder preguntas que llevarían al educador a recabar información a fin de puntuar la misma. Sin embargo este método no ha sido erradicado, en las observaciones realizadas particularmente en las entrevistas que se participó en la Colonia Berro, se puede afirmar que, si bien no se contaba con un formulario físico en el que luego evaluar por puntajes, varias de las preguntas del antiguo método aparecieron expuestas en la entrevista con los jóvenes, donde se preguntaba por el uso de sustancias, el detalle del delito, dónde, cómo, con quién, etc. Por lo tanto, continúa presente en las prácticas de los educadores, como un recurso para recabar información en las primeras entrevistas. (Carneiro, 2019, p. 48)

ASSET - Instrumento de evaluación de riesgo para adolescentes en conflicto con la ley. En el marco de las acciones de cooperación internacional que el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente viene desarrollando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se implementaron capacitaciones en la herramienta ASSET con el objetivo de formar a los profesionales del Programa Técnico Psicosocial en la aplicación de la misma. ASSET es una herramienta de evaluación estructurada, utilizada por los Youth Offending Teams (Yots) en Inglaterra y Gales, con todos los infractores a la ley que toman contacto con el sistema de justicia. Apunta a mirar las infracciones cometidas por el adolescente y a identificar múltiples factores o circunstancias – desde falta de educación a problemas de salud mental – que podrían haber contribuido a ese tipo de comportamiento. La información reunida en el ASSET puede ser utilizada como insumo para diseñar el programa de intervención apropiado para cada adolescente. (INISA, s. f.)

Clark *et al.* plantean que con el uso de OASys se busca predecir la probabilidad y el tipo de reincidencia a dos años:

... identificar el nivel de posibilidad de delinquir nuevamente dentro de un plazo determinado, que es de dos años. *El comportamiento en el pasado* [en este caso de registro criminal] *es siempre el mejor pronosticador del comportamiento futuro*, pero el proceso de cálculo de reincidencia debería incluir suficientes factores dinámicos para asegurar que cambios significativos en las circunstancias del delincuente o en su comportamiento puedan alterar este pronóstico. Además de la probabilidad de reincidencia, *la evaluación debe identificar si el delincuente posee riesgo de generar serios daños, bajo qué circunstancias y quién tendría riesgo de resultar herido* [...] Debe ser posible identificar cambios en el perfil de necesidades del delincuente, probabilidades de reincidencia y riesgos de daños serios, en virtud del cambio de circunstancias, actitudes y comportamientos. (2002, p. 4; el énfasis es nuestro)

Estos intentos de predicción de reincidencia implican una concepción del individuo esencialista, donde delito y persona se identifican a tal punto que quien comete o cometió un delito es un “delincuente”. Los riesgos éticos que se desprenden de tal concepción parecen serios. Para evidenciarlos incluiremos la ciencia ficción distópica,¹⁰³ pues creemos que tiene mucho que aportar a la comprensión de la realidad.

Las distopías suelen recoger algún rasgo preocupante del presente y lo proyectan hacia un tiempo futuro incierto y un lugar lejano para que nos hagan de espejo de nuestros horrores. Al igual que todos los mitos, estas cumplen ciertas funciones, como ayudarnos a comprender los mundos que habitamos, delimitar moralmente el bien y el mal —los buenos y los malos— y contribuir a calmar las ansiedades sociales al dotar de significados a nuestras experiencias. Sin embargo, de manera opuesta a los mitos, las distopías emplean el futuro, en lugar de un pasado épico, para dibujar los contornos del presente. Como afirmaba el sociólogo Jesús Ibáñez, “la ciencia ficción es el dispositivo más potente para predecir futuros sociales: es científica en su forma, artística en su contenido”. (García *et al.*, 2021, p. 18)

Tal es el caso del cuento *El informe de la minoría* (*The minority report*), de Philip K. Dick (2008). En él se plantea la existencia de un programa de prevención policial (llamado Precrimen) que tiene por objetivo detener y juzgar a los delincuentes antes de que infrinjan la ley o cometan un crimen. Esta anticipación se realiza por tres mutantes llamados “*precogs*”. Ellos son retrasados intelectualmente, pero pueden anticipar el futuro, como señala uno de los protagonistas:

El talento lo absorbe todo: su facultad especial de premonición del porvenir altera el equilibrio del área frontal. Pero, ¿para qué vamos a preocuparnos? Conseguimos sus profecías. Aquí tienen cuanto necesitan. Ellos no comprenden absolutamente nada de esto, pero nosotros sí. (Dick, 2008, p. 3)

Los *precogs* emiten una visión sobre el posible crimen que cometerá una persona en el futuro. El dispositivo de vigilancia preventiva resulta de la intersección de las visiones de los *precogs* con los algoritmos de una computadora. Es más que inspirador el siguiente diálogo:

Con la ayuda de sus mutantes premonitores, usted ha abolido con éxito el sistema punitivo post-criminal de cárceles y multas. Y como todos sabemos, el castigo nunca fue disuasorio, ni pudo proporcionar mucho consuelo a cualquier víctima ya muerta [...] Tendrá usted ya una idea de la disminución del porcentaje de criminalidad con la metodología del Precrimen. Lo tomamos de individuos que aún no han vulnerado la Ley.

—Pero que seguramente lo habrían hecho—repuso Witwer convencido.

¹⁰³ Para ver una rica reflexión sobre literatura y metamorfosis de la vigilancia, recomendamos especialmente el artículo de Nelson Arteaga Botello(2014).

—Felizmente no lo hicieron [...] porque les detuvimos antes de que pudieran cometer cualquier acto de violencia. Así, la comisión del crimen por sí mismo es absolutamente una cuestión metafísica. Nosotros afirmamos que son culpables. Y ellos, a su vez, afirman constantemente que son inocentes. Y en cierto sentido, son inocentes. (Dick, 2008, p. 2)

La elaboración de un listado de adolescentes (menores de edad) que no cometieron ningún delito, pero que son categorizados como población con riesgo sociodelictual y, en tanto tal, activan una serie de alertas tempranas de intervención estatal conjunta entre el brazo derecho e izquierdo del Estado parece, al menos, problemática también desde el punto de vista jurídico.

El mapeo de determinados microdelitos y el listado de adolescentes “problemáticos” contribuyen a un círculo tautológico entre selectividad penal, estigma territorial y *profiling* etarios y raciales que, lejos de mejorar la comprensión, parecen construir activamente aquello que ya buscaban implícitamente.

La fundamentación teórico-conceptual sobre por qué hacer foco en anotaciones y supuestos delitos podría ayudar a mejorar los niveles de reincidencia no fue explícita. Sí lo fue el peso de cuantificar y medir por resultados los impactos en términos de “no reincidencia” por sobre la (re)inclusión educativa acorde a la edad o la efectivización de derechos largamente vulnerados.

Aparentemente se empieza a trabajar en territorio sin tener muy claro qué es lo que queremos ni cómo medimos el impacto de esto. ¿Lo medimos en inserción educativa como JER? ¿O cómo medimos o damos por entendido que sí mejoramos los indicadores de vulnerabilidad o de desafiliación es correlativo a que disminuyan los factores de riesgo vinculados al delito? ¿El gurí deja de robarles a las vecinas en el barrio porque entró a estudiar, por ejemplo? Hablando en los términos en los que estaba dirigido el programa, ahí no podés medir ni una cosa ni la otra, porque, en concreto, *la inserción educativa, por ejemplo, no era un objetivo en sí del programa*. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

Las políticas del individuo, afirma Merklen, constituyen un género de política pública que encuentra su blanco en el individuo mismo. A diferencia de las políticas de protección social características de la modernidad organizada, las políticas del individuo apuntan al individuo como tal y no a las dinámicas sociales que representan un peligro para la integridad o la autonomía de los individuos (2013, pp. 73-74). Dichas políticas no presuponen (incluso niegan) algo como “estructura” social, “organismo”, “orden” o “sistema”. No piensan la vida social como integrada en un conjunto (Merklen, 2013, p. 79). Se trataría de la reversión o

inversión del principio de la deuda (Merklen, 2013), donde el hecho de beneficiarse de la solidaridad colectiva debe pagarse con la activación. Según esta concepción, la sociedad ya no estaría más en deuda con los más desfavorecidos, sino que son los beneficiarios de las políticas sociales quienes contraen una deuda con la sociedad que les ayuda y deben, en consecuencia, hacer algo para devolver lo recibido (Merklen, 2013, p. 81).

Yo creo que en sí faltó mucho pienso desde el arriba [...] y de la concepción de lo que es el conflicto con la ley [...] de la política tengo mucho para criticar; en realidad, en esto de lo focalizado; de lo focalizado, de los gurises que tiene un ingreso en seccional, y el sistema de registro de la seccional [...] —¿Y tu experiencia es que esos plazos eran acotados o estaba bien nueve meses para la intervención? —No, porque es de acuerdo, a mí me parece, porque supuestamente tenía que ser tan intensivo, que a vos nueve meses te alcanzaba, no sé ¿dónde sacaron los nueve meses? Pero nosotros cuando empezamos a trabajar se tiraban nueve meses como un esquema, para no tirar menos o más. En el último año y medio en el INJU tenía que ser nueve meses y, ta, nosotros en algunas situaciones les pedíamos prórroga de un mes más, porque el chiquilín estaba terminando un curso y había que acompañar un poco ahí, o facilitarle boletos, porque había algunos que no podían gastar en nada y vos estabas facilitando los boletos para que el gurí estudiara. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017)

¿Es posible, desde una perspectiva integral y basada en los derechos humanos, pensar en trabajar con adolescentes sin plantearse la efectivización del derecho a la educación? ¿Qué tipo de respuesta es posible desde un programa focalizado por territorio, por edad y por riesgo sociodelictual? ¿Qué se visibiliza y tematiza y qué no en este tipo de intervenciones? ¿Qué otros problemas se invisibilizan cuando el foco se coloca en lo delictual?

Quedaron enganchados a JER unos cuantos gurises, hubo vinculaciones con el Programa Travesías por el *tema de trata*, que también se sospechaba y se intuía por ahí la cuestión, hubo vinculaciones con CECAP, con Casa Lunas, por una gurisa que era mamá. En el Cerro hubo también mucha participación en la Red porque había un caso de *explotación y abuso*, porque también estaba todo eso sobre la mesa, dónde además decíamos: ¡por favor, que además no caiga preso! [...] en esa por ejemplo, detrás estaba el *tema de trata*. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017; el énfasis es nuestro)

La motivación para el cambio, pensar las cosas que sí están en manos de los adolescentes, es sin dudas una dimensión del trabajo educativo, ahora, ¿qué pasa cuando esta es la única respuesta desde el Estado? Cuando la apelación a la activación parece la única respuesta del Estado a la explotación sexual, la trata o las redes de microtráfico locales, ¿acaso el efecto que se genera no es un doble castigo?

Categorizar a estos adolescentes como “infantojuveniles”, ¿no los coloca ya en la desprotección y la desresponsabilidad estatal? Se les coloca una etiqueta extralegal, al mismo tiempo que parecen escasos los apoyos materiales para hacer efectivo otro curso de vida.

II.5.1.3 El problema y su tratamiento

Como vimos en el diseño original del GISC, la idea de este componente (Desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil) era incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delitos (ya no como víctimas) en las áreas de influencia del programa, a partir de la puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento a menores en conflicto con la ley penal, a través de un proceso socioeducativo personalizado que procurara maximizar el desarrollo de sus potencialidades y vincularlos con las redes y espacios de socialización existentes en sus comunidades; el desarrollo e implementación de un sistema informativo de alerta temprana de violencia juvenil, que consolidase estadísticas sociales y judiciales de múltiples fuentes y permitiese la derivación inmediata del menor una vez contactado con la comisaría; la activación de mecanismos de articulación interinstitucional que permitiesen la generación de trayectorias de estos adolescentes en las instituciones de socialización y participación naturales para su edad, en el marco de los programas ya existentes de la política social; y la capacitación intensiva de 150 tutores y operadores del sistema de protección social para la gestión personalizada del acompañamiento a los menores infractores (Ministerio del Interior, 2013a).

El programa que se diseñó, entonces, no consistía en la prevención a través de procesos socioeducativos, sino en el tratamiento de una falla individual e identitaria (adolescente con riesgo sociodelictual medio), de nueve meses de duración, en clara consonancia con la inversión de la deuda mencionada (Merklen, 2013).

Parece que hay cosas que empiezan a resonar que hay que ir fundamentándolas bien, como esto de trabajar vinculando factores de riesgo vinculados al delito, de poder ordenar acciones en la estrategia de trabajo con el joven o que me ayude a visualizarlas, pero no a decir es por acá. *Es un tratamiento, o sea, no es un proyecto socioeducativo, es de la línea conductivo-conductual [...] en Chile se habla de tratamiento y lo hacen solo psicólogos [...] Este espacio no tiene como objetivo que el gurí se repiense hacia cualquier dirección, tiene una cuestión normativa fuerte.* En este caso, sí, tiene una cuestión normativa, *que se piense en función de la vinculación con la infracción* más allá de que se piense en todo, pero sí que el foco del programa estaba en eso. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

En la primera etapa del Programa GISC, en su componente 2, se trabajó con muchos adolescentes que, según los criterios del BID, no deberían haber sido población objetivo, por poseer un “riesgo alto de reincidencia”. El foco no era, entonces, alcanzar a restituir derechos vulnerados, sino tratar a aquellos que, mediante un acompañamiento, pudieran disminuir la reincidencia del delito (que aunque no probado ya aparece como un dato identitario del adolescente en tanto infractor).

... estos gurises que nosotros conocimos, la mayoría, transitan entre trabajos informales, fechorías o cuestiones delictivas mínimas, microdelito, así, mínimo, y así transitan, van y vienen de los trabajos informales; en el oeste pasaba con las curtiembres, cortar el pasto, o sea, ellos tenían experiencias de laburos previas, esto de los mandados, limpiar algo, pasear el perro, no sé, ese tipo de cosas, inclusive uno que vendía tortas fritas [...] transitan entre eso del trabajo informal y los pequeños delitos. Eso era así en la mayoría de las situaciones. [...] con uno que aún estoy en contacto, claro, el gurí tiene 20 años, empezó a trabajar con nosotros a los 16 años, tenía 12 anotaciones cuando nosotros empezamos. Es un gurí que, con la lógica del chileno, nunca hubiéramos trabajado, por el tema del riesgo sociodelictual, un gurí que tenía la mamá fallecida, los dos hermanos habían estado presos, uno estaba preso actualmente, no tenía referente adulto claro. No se debería haber trabajado porque era tan alto el riesgo que tenía que no valía la pena, digamos [...] por el tiempo y el tipo de intervención que nosotros hacemos, no iba a ser efectivo el tratamiento, porque hablaban de tratamiento [...] El compañero que trabajó con él, el técnico, trató de vincularlo, a partir de ahí fue a Jóvenes en Red, terminó los 4 años de CECAP, hizo una pasantía por el CECAP. El gurí, yo creo que sí, sigue en esa ida y vuelta de trabajo precario [...] yo converso con él hoy, y me dice “porque yo tengo prioridades, y cuando cobré la liquidación después de terminar de trabajar, compré pollo, congelé y no sé qué y no sé cuánto, me compré una heladera...”, se compró championes como cualquier gurí [...] Pero el gurí se terminó la pieza en estos meses que estuvo trabajando, se compró hasta los bloques, le pagaba al padre para que le hiciera el baño para él y le terminara su pieza. Y para mí eso es re valioso. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017)

Generalmente, la evaluación de un programa se realiza de acuerdo con sus objetivos declarados. El GISC no priorizaba procesos de autorreflexión ni la efectivización del derecho a la educación, la familia o la vivienda. Era evaluado en función de la disminución de los delitos. En ese sentido y en esos términos, el programa fue, como veremos, ineficiente. La efectivización de derechos es considerada, en todo caso, un medio para la realización de un fin que involucra solo tangencialmente al adolescente concreto. El adolescente no es sujeto de derechos, sino un sujeto que amenaza con efectuar un tipo de delito jerarquizado. Esta es una torsión muy significativa en la fuente de legitimidad a invocar para una política social socioeducativa dirigida a adolescentes.

II.5.1.4 La intervención cognitivo-conductual

La capacitación y el uso de técnicas cognitivo-conductuales fueron parte del trabajo desde el BID, expandiendo una técnica y sus supuestos con relación a lo que se considera cambios “prosociales”, en contraposición a comportamientos “antisociales”. Llama la atención que “lo social” aparece en relación con la deuda de estos adolescentes para con la sociedad en términos de amenaza de efectuar delitos, pero invisibilizando, al unísono, la deuda de integración que la sociedad posee con ellos.

Muchos profesionales trabajan buscando producir cambios conductuales relevantes en los usuarios de sus servicios, incluyendo trabajadores sociales, médicos, profesores, psicólogos, gestores de organizaciones, entre otros. La influencia que realizan sobre otras personas para lograr cambios conductuales tiene en común el *tratar de sostener los valores del sistema en el cual trabajan* [tomar nota de la falta de neutralidad], mientras se vinculan en forma ética y constructiva con el cliente. El modelado prosocial se trata de mantener una relación de cuidado y apoyo hacia otra persona, al tiempo que se asume el rol de modelo positivo *dentro del sistema normativo para influenciar la conducta del usuario* [...] El fracaso en alcanzar procesos de pensamiento maduros, abstractos y moralmente desarrollados, en la gran mayoría de los casos no se debe a problemas neurocognitivos o a deficiencias en el desempeño intelectual de la persona, sino a la falta de oportunidades de aprendizaje, especialmente a la carencia de modelos de conducta prosocial. Por esta razón, *buena parte del trabajo a realizar con infractores de ley se orienta a ayudarles a desarrollar las habilidades cognitivas necesarias para comportarse en forma madura y adaptativa*. (Pantoja, 2016, diapositiva 10; el énfasis es nuestro)

Cómo se define lo normativo y de qué manera no es explicitado. ¿Cuáles son los valores del sistema? Al igual que en la EVC, estos aspectos, que son la base de la argumentación, quedan indefinidos. Tampoco se explican las condiciones de posibilidad (económicas, sociales, relacionales) en las que el delito es posible ni las condiciones de posibilidad (económicas, sociales, relacionales) en las que un adolescente pobre es selectivamente atrapado por el sistema penal.

El equipo que trabaja en lo más chiquito, el educador que trabaja mano a mano o el educador que está en territorio no puede dejar de ver la complejidad del mercado de trabajo, la complejidad del territorio, la complejidad del saneamiento, la complejidad de las calles, la complejidad de que no pasa la basura, no puede dejar de verlo, *pero si no puedo hacer nada con lo que tengo adelante me tengo que ir*. Es, además, me parece, es complementario, esa es mi mirada, entonces no puede reducirse a eso la política. Entonces, ahora que están en el Marconi no es reducir al comportamiento de los jóvenes como que son el problema, no, *pero tengo que poder trabajar con los jóvenes que están generando problemas en sí mismos y en el barrio*. No es reducir a ellos. Y también entender que que esté trabajando con *lo que está al alcance del joven que es su propia conducta no quiere decir que lo esté responsabilizando*, no puede ser que como programa lo responsabilice de que haya sido expulsado tempranamente de la escuela y del liceo, que entró tres veces a primero y rebotó. Este gurí intentó tres veces acá y por algo lo intentó tres veces. Eso no dejar de verlo, pero, *en paralelo*,

estoy en territorio trabajando y tengo que tener herramientas. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

La definición de un problema tiene efectos performáticos y prácticos en las estrategias que se despliegan y que son posibles de pensarse y recorrerse. Cuando el foco es puesto en la identidad y la conducta de un adolescente como riesgo, con lo delictivo desatado de las condiciones de posibilidad de otros cursos de vida, en la negación y ocultamiento de las estructuras de desigualdad sedimentadas, deja de poder problematizarse la sociedad que coloca a estos jóvenes pobres en la intemperie vital. El problema se reduce y simplifica y solo queda una red asistencial (pobre y fugaz) que trabaja con las situaciones más acuciantes de precariedad vital, centrada en la prevención de futuros delitos y no en las posibilidades de vidas dignas.

Lo relevante es que ello no se hace para revertir el mecanismo gubernamental que ha producido dichas precariedades (porque estas se asumen dentro de la órbita discursiva que las vincula a los fracasos de los sujetos para adaptarse a las exigencias de la empleabilidad, para gestionar racionalmente sus vidas), cuanto para impedir que esa precariedad vital se convierta en una inseguridad sociopolítica para la propia gubernamentalidad neoliberal. Y es, por ello, que debe haber un gobierno de la precariedad que la encauce, que la discipline, garantizando su reproducción vital con la (supuesta) esperanza última de que esa situación sea susceptible de ser revertida si esos sujetos hacen los esfuerzos necesarios. En la disolución de lo común que el régimen de acumulación capitalista anhela y desencadena mediante la entronización de la idea de individuo racional maximalista, en el pretendido socavamiento por articular soluciones colectivas a problemáticas sociales, la Policía muta en su configuración interna y presentación pública para adaptarse mejor a ese gobierno de la inseguridad. (García *et al.*, 2021, p. 115)

No es extraño que, al partir de privilegiar el delito (el microdelito) como fuente de legitimidad de la intervención con adolescencias vulneradas, el énfasis que coloniza la intervención sean sus efectos sociopolíticos, no la protección de la vida. Que esto se haga, además, desde un gobierno que se autodefine de izquierda sin despertar mayores críticas denota la naturalización que ha alcanzado la lógica punitiva como racionalidad también en las acciones socioasistenciales del campo social.

II.5.1.5 La escasa materialidad

Desde una concepción garantista de derechos, llamaría la atención la escasa materialidad de las respuestas ofrecidas para adolescentes con tantos derechos vulnerados y que, en todo caso, se deseaba que no tuvieran que llevar adelante estrategias ilegales en la consecución

de ingresos para cubrir sus necesidades básicas. El fondo adjudicado —más allá de la palabra y la coordinación con otros servicios en el territorio— consistía en unos 1200 pesos actuales por mes.¹⁰⁴

Nosotros teníamos una caja chica, le decíamos, que no era tan chica, era una plata, creo que eran *siete unidades reajustables*¹⁰⁵ *para gastar en cada proceso, para todos los gurises* [...] gastabas un montón, mejora de viviendas, bueno, boletos fue el gasto más grande que tuvimos, les comprábamos cuponerías, o a los gurises que estudiaban les cargábamos las tarjetas [...] Eso era como todo un tema, porque vos estabas compitiendo con una cuestión material, si todos los gurises eran del perfil este que se pretendía, en muchos de los casos, competía con lo concreto, vos estabas compitiendo con el puchero para comer o con lo delictivo, con lo material o con cuestiones que te permitían una ganancia material, y no había laburo, o sea, nadie gestionó eso. Nosotros tuvimos una experiencia nada más, con el MIDES y con el MEC, de gurises que hicieron una pasantía en logística del MIDES y en mantenimiento del MEC [...] Y eso después no se repitió, cambió el gobierno y nunca más volvimos a tener la oportunidad que algunos gurises pudieran tener una primera experiencia laboral. Nunca. Solo esa vez. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017; el énfasis es nuestro)

Además de la escasa materialidad asociada a los procesos de acompañamiento de cercanía, es importante mencionar que los servicios sociales y educativos anclados en los territorios tampoco eran suficientes ni hospitalarios. En general, procesos expulsivos de la educación formal ya formaban parte de las trayectorias vitales de los adolescentes, a lo que se agregaba que cuando se intentaba la (re)vinculación no los anotaban o no había cupos disponibles.

Otra cosa interesante, que no lo tenemos sistematizado pero que se repitió tanto en la ejecución CEPID como en la ejecución INJU, es que muchas veces este programa llegó a *gurises que no estaban vinculados a nada*, la amplia mayoría no estaba vinculado a nada, pero también llegó a familias a las que no había llegado el Estado, que en general el Estado en algo está, *ni prestaciones ni nada*. Cosa que es una alerta compleja, para decirnos, opa estamos *llegando a algunas casas por una anotación policial mínima porque no requirieron procesamiento, por eso es mínima, estamos llegando a casas a través de lo social que no estábamos llegando de ninguna otra manera*. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

Los equipos tienen que tener un respaldo de lo institucional, habría que pensar una política general también para estos casos. En un momento estaban los FPB, divinos, pero el mecanismo que tiene UTU ahora hace que los gurises que terminan sexto de escuela vayan para el FPB derecho, entonces, claro, les dan prioridad a los del Plan Gurí y nosotros cuando cerramos *no pudimos hacer ninguna inscripción a UTU* [...] tenías que negociar vos desde tu territorio, no tenías una negociación central [...] *En el diseño original había una idea de*

¹⁰⁴ El precio per cápita de una canasta básica alimentaria con enfoque nutricional a junio de 2022 se ubicaba en 8552,63 pesos uruguayos por persona (sin contar el gasto de energía en su elaboración y procesamiento en el hogar) (Escuela de Nutrición, 2022).

¹⁰⁵ El valor de la Unidad Reajutable a julio de 2017 era de 991,72 pesos uruguayos. Estamos hablando, entonces, de que la caja chica consistía en unos 6942 pesos para los nueve meses de intervención.

acceder a cupos a los que nunca se accedió [...] y de cupos en cuestiones como INAU que nunca se dieron, nunca se dio eso de decir vamos a contar con cupos acá, acá, acá, para tal situación; no, eso nunca se tuvo. Sí a nivel de territorio se podía dar, porque llegabas a un acuerdo, pero era a nivel de territorio, nunca a nivel institucional. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GIS; el énfasis es nuestro)

Teniendo en cuenta el escaso apoyo financiero para sostener los procesos de los adolescentes, la inexistencia de inserciones laborales protegidas y las dificultades de cupos para posibilitar la revinculación educativa, no es extraño que uno se pregunte por la vivencia de tragedia que los mandatos del programa coloca en los operadores sociales. Esta aparece relatada como impotencia, enojo y frustración.

II.5.1.6 La violencia policial

El hostigamiento policial de los jóvenes en los barrios degradados del área metropolitana parece ser una constante, como lo muestran diversas producciones nacionales (Dosil, 2018; Tenembaum, 2015; Mosteiro *et al.*, 2016). Lo acompañan rituales de degradación y violencia. Lo llamativo quizá sea que en un proyecto que intenta prevenir la reincidencia de adolescentes con “anotaciones” policiales estos sean objeto de violencias que no guardan relación con un delito. Pero, si no es con el delito, resulta importante preguntarse, ¿con qué guardan relación estas prácticas selectivas?, ¿con la venganza?, ¿venganza de qué?, ¿qué immoralidades se vengán y desde qué economía moral? Castigo y venganza comparten el infligir una pena por una razón dada y el deseo de que la otra persona sepa por qué, sin embargo, ambas pueden distinguirse. El castigo jurídico responde a una falta cometida, fija límites proporcionales a la gravedad del acto, supone lazos impersonales con el autor, no implica una dimensión afectiva y obedece a principios de significación general. En cambio, la venganza responde a un daño sufrido, no se plantea límites, establece una relación personal con el autor, pone en juego emociones y es cada vez singular (Nozick, citado en Fassin, 2018, p. 56). ¿Qué se venga en la violencia policial?

La metáfora de “caja negra” que utiliza Tenembaum (2015) para hacer referencia a las detenciones de adolescentes por parte de la Policía nos ayuda a dar cuenta de esta complejidad. Las distintas situaciones, encuentros e interacciones entre los y las adolescentes con la fuerza policial parecen responder a un imaginario de peligro y de reconquista de la seguridad, disponible en la sociedad en su conjunto (Dosil, 2018, p. 85). El accionar policial

se sustenta en procesos de estigmatización territorial de determinados barrios y de los jóvenes de esos barrios en particular (Kessler y Dimarco, 2013a). Siguiendo a Dosil (2018), tenemos, por un lado, mayor presencia policial en estos barrios como política de seguridad y, por otro, intensificación del uso de lugares públicos barriales de los adolescentes, debido al proceso que se ha dado en los últimos años de pérdida de otros lugares de socialización, como la escuela o el liceo (Kessler y Dimarco, 2013a). Se construye, así, un universo de encuentros permanentes entre policías y adolescentes en dichos barrios. Los adolescentes son quienes transcurren la mayor parte del tiempo circulando por el barrio, habitando las plazas y las esquinas. La Policía parece vengar la existencia misma de las jóvenes vidas precarizadas, que con su sola presencia desatan el odio social a la pobreza encarnado en la violencia policial. El hostigamiento policial es una manera de ejercer el castigo de manera anticipada, sostiene Rodríguez Alzueta (2020).

Los extranjeros, esos jóvenes morochos procedentes de los barrios pobres, que tienen determinados estilos de vida y pautas de consumo, ya no caben en la ciudad y tampoco tienen el derecho a transitarla. Están compelidos a habitar los márgenes, a sobrevivir en ellos. Para ellos rige un toque de queda o el estado de sitio permanente. No tienen nombre, están fuera de la ley, siguen siendo los clandestinos, los sospechosos de siempre. (Rodríguez Alzueta, 2016, p. 44)

Bueno, nosotros tuvimos algunos talleres sobre violencia policial, y charlas informales, en ese sentido, y bueno, había gurises [...] que estaban *totalmente fichados por la Policía, que los paraban sistemáticamente cuando iban a la UTU, cuando iban al liceo* [...] Unas de las zonas me acuerdo que era Chacarita y Santa Teresa y, ta, el eeste también, estaban *híperfichados*, me acuerdo de un chiquilín, que yo todavía tengo contacto con él, que una vez *le habían pasado por arriba la bicicleta que tenía*, nosotros la habíamos arreglado con plata del programa, para que fuera, él iba a CECAP, y *le partieron un diente*, nosotros tratamos de decir el tema de la denuncia, pero a su vez no podíamos garantizarle seguridad al gurí, y eso es una decisión del gurí y la familia en todo caso [...] también tuvimos un episodio en las seccional 15, donde *un policía le pegó a un compañero del GISC* [...] tenían en verano la posibilidad de llevar a los gurises a la Plaza 5, ahí en 8 de octubre y 20 de Febrero. Al parecer había unos policías afuera y los gurises, se *miraron feo* [...] Cuando salieron *los pusieron a todos contra la pared*, salieron los compañeros a decirles [...] había un compañero varón y las demás eran mujeres; decirles que ta, que estaban con ellos, que estaban estudiando, y ta, *al compañero le pegaron*, después fuimos a la seccional 15 a hacer la denuncia, nosotros no pudimos hacer la denuncia en asuntos internos, como organización. Eso tenía un camino institucional, quedó que el INJU iba a denunciar; y bueno, hasta el día de hoy, nunca pasó nada. *Los gurises estaban en la plaza, en una actividad, y ni siquiera les podemos garantizar eso, y estaba el Ministerio del Interior ahí, en el programa* [...] trabajamos bien con un CECAP, con el otro era distinta la experiencia, depende de los equipos también, de uno nos *llevaron un gurí esposado, entró la Policía y se lo llevó esposado, acusándolo de robar una computadora* [...] nosotros llegamos a *chiquilines que los únicos que habían venido había sido la Policía* [...] y vivían en el medio de La Teja; *el vínculo que había era con la Policía*. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017; el énfasis es nuestro)

Para muchos jóvenes de barrios periféricos de América Latina, la Policía es vista como una banda armada más de la que hay que cuidarse (Fassin, 2019; Kessler, 2013). Salvo excepciones, plantea Kessler, los jóvenes no habitan ni piensan la entrada al delito como un camino sin retorno, sino más bien como una opción coyuntural, contextual, sin una continuidad futura. Lo que prima es una dinámica marcada por movi­lidades laterales entre mercado de trabajo e ilegalismos (2013, p. 23). Un policía que pega, mata o participa del tráfico de drogas no es más que un delincuente. Sin embargo, sostiene Kessler, debe prestarse atención al impacto que sobre la experiencia social de las clases populares tiene el hecho de que agentes del Estado hagan un uso ilegal e ilegítimo de la fuerza (2013, p. 23). Se trata de una gestión de la ilegalidad por parte del Estado. Foucault nos recuerda que la ley no está hecha para cumplirse:

La ilegalidad no es un accidente, una imperfección más o menos inevitable, sino un elemento absolutamente positivo del funcionamiento social, cuyo papel está previsto en la estrategia general de la sociedad. Todo dispositivo legislativo ha reservado espacios protegidos y provechosos en los que la ley puede ser violada, otros donde puede ser ignorada, y finalmente otros donde las infracciones son sancionadas. En el límite, yo diría que la ley no está hecha para impedir tal o cual tipo de comportamiento, sino para diferenciar las maneras de eludir la propia ley. (2008, p. 55)

Siguiendo a Rodríguez Alzueta (2021), podemos ver cómo el tráfico de drogas se despliega sobre una suerte de tablero, con casillas controladas y casillas libres, casillas prohibidas y casillas toleradas, casillas permitidas a unos y prohibidas a otros. Solo los pequeños peones se colocan y mantienen en las casillas peligrosas. Las grandes ganancias tienen vía libre. En otras palabras, el concepto de corrupción disimula o esconde otros fenómenos. Más aún, pensar la corrupción en términos personales y no en términos de sistema, atribuir la corrupción a tal o cual persona, creer que está vinculada a los apetitos colosales de los funcionarios, a una vocación personal por enriquecerse, es mirar el problema por el ojo de una cerradura (Rodríguez Alzueta, 2021). La corrupción no es un defecto, sino la dinámica que organiza a los actores y sus prácticas cuando llevan a cabo sus transacciones al margen del Estado de derecho. No es disfunción, sino un sistema que necesita de la doble vida de las policías. La ilegalidad no es necesariamente una elección, sino la consecuencia de un sistema que precisa cada vez más de la expansión de las economías informales e ilegales para valorizarse, es decir, un sistema que, para que funcione, debe disponer de quienes *regulen* los intercambios. En otras palabras: no hay capital sin crimen. Cuando el capital necesita de los mercados informales y criminales para mejorar sus ganancias y recuperar la caída de sus

cuotas de ganancias, para optimizar sus costos financieros, necesitará de una agencia que se encargue de organizar el juego, esto es, que le agregue certidumbre. Esa agencia es la Policía (Rodríguez Alzueta, 2021, p. 2).

La legitimidad que se espera que recupere la Policía mediante las reformas en los territorios donde más daño social produce olvida que la moderna institución policial nació con un mandato: el control colonial (caso de la guardia irlandesa que patrulló en la colonia británica a comienzos del XIX) y de clase (caso de la propia Policía Metropolitana de Londres, que surge en el contexto de las reacciones luditas contra el nuevo orden liberal-industrial). A pesar de las reformas, la Policía jamás ha ostentado un papel redistributivo de la riqueza y el poder en ningún contexto, sino que su cometido se basa en la pacificación de las desigualdades y la estabilización del orden. Esa es la razón por la cual se toleran sus excesos a pesar de que vulneren las propias leyes. Como recuerda Didier Fassin, a los policías no se les permite la corrupción, pero sí los abusos, puesto que en el fondo el Estado depende de ellos. La violencia policial no es corrupción, sino parte del trabajo policial en el que lo legal y lo ilegal se complementan para dar respuesta a las demandas de orden (aderezadas en un contexto gerencial con las estadísticas de eficiencia y con las presiones mediáticas). (García *et al.*, 2021, p. 136)

Según Dosil (2018), en estos barrios se ha instalado un Estado de excepción (Agamben, 2010), en el cual la violencia física y, sobre todo, simbólica ponen en juego una economía y un castigo moral que legitima prácticas inmorales y fuera de la ley. Las detenciones, que no se continúan con un proceso penal, dan cuenta de que las prácticas de la policía tienen un fin en sí mismas: el mantenimiento del orden social. Los adolescentes hablan de los estigmas que los vinculan a la peligrosidad y al delito, y sobre cómo lo viven en sus vidas cotidianas. Los discursos criminalizantes se inscriben en sus cuerpos, en la forma de mirarse, en lo que dicen y en lo que hacen (Dosil, 2018, p. 135). Se trata de prácticas disciplinarias reconfiguradas en clave de producción de degradación, humillación y sometimiento (Daroqui, 2019).

No alcanza la expulsión de las zonas centrales de la ciudad, la vigilancia de la circulación barrial, son necesarias la degradación sistemática y la violencia expresiva e imprevisible sobre el cuerpo de los jóvenes pobres para reforzar y sostener la dominación.

Estos nuevos modos de sociabilidad, cuya forma extrema es el gueto, y en el límite el *apartheid* social y cultural, tienen en común la tendencia a negar o evitar y desalentar el uso de los espacios públicos en la ciudad. La ciudad se vuelve no sólo cada vez más inhabitable sino un lugar peligroso, lleno de riesgos, hostil, salvaje [...] Cuando la sociedad organiza sus problemas en función de la prevención, ya no le interesa conocer y atacar las causas sino asumir y minimizar las consecuencias. (Rodríguez Alzueta, 2020, p. 12-13)

En la sociedad capitalista, la prevención orbita alrededor de la defensa de la propiedad privada y de quienes la acumulan y no para garantizar las vidas, menos que ninguna la de quienes habitan la extrema intemperie vital y son afrodescendientes y pobres.

Según Rodríguez Alzueta (2020), gran parte del punitivismo está agarrada a la prevención y por eso es tan difícil desandar ese camino. La prevención, sostiene, es el caballo de Troya de la punición. La prevención viene con estigmatización, acoso, segregación, discriminación, odio. La prevención despierta pasiones autoritarias, una guerra preventiva por las dudas. Con la prevención, sostiene el autor, llega la represión, el castigo anticipado y extrajudicial (Rodríguez Alzueta, 2020).

II.5.1.7 Coordinación ausente

Aunque el programa GISC, en su componente 2, incluía un convenio entre el MI y el MIDES y, por tanto, la articulación de acciones, los espacios conjuntos efectivos parecen haber sido esporádicos e informales:

Yo, igual, mucha parte de esta película que me pierdo quizá estuvo [se refiere a la articulación MI-MIDES], quizá estuvo por momentos con más fuerza, por momentos con menos. *Cuando yo entré no estaba y no estaba desde hace un tiempo ya* [fines del 2015]. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

—¿El Ministerio del Interior, jugó algún rol directo? —No, ellos lo que hicieron fue abrir los datos, el pasaje de datos, porque *tampoco hubo como un seguimiento. Al principio hubo reuniones seguidas*, teníamos encuentros con el referente, que era Ricardo Fraiman, que era el referente por el Ministerio del Interior de la Unidad de Gestión, que era como se llamaba esta unidad entre MIDES y el Ministerio del Interior, que *tampoco hubo un buen vínculo ahí, entonces a veces las reuniones eran como absurdas* [...] no hubo buen vínculo, nosotros en realidad nos referíamos al MIDES, porque el convenio firmado era con el MIDES [...] —
¿Tu percepción, es que el vínculo entre ambos ministerios se deterioró a partir de 2015? —
Sí, se deterioró [...] *nunca debe de haber estado muy bien. Yo capaz que no tenía mucha noción, siempre estaban comparándose, quién iba, quién no iba, pasándose las cosas, había una cuestión de egos ahí, bastante complejos* [...] y bueno, cuando pasamos al INJU fue tipo: “¡INJU encargate! O sea, ni siquiera para resolver que le habían pegado a un compañero; ¡Ta! Era como demasiado. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017; el énfasis es nuestro)

La acción conjunta y coordinada entre ambos ministerios parece haber estado más en los deseos y discursos iniciales que en una acción interagencial real. Sin embargo, esta acción conjunta existió y sus efectos pueden leerse, además de en el plano simbólico (la acción conjunta entre la mano derecha e izquierda en la construcción de algo llamado “adolescentes

con riesgo sociodelictual”), en el plano material: la confección de un listado de adolescentes “peligrosos” y la introducción y difusión del ASSET.

II.5.1.8 ¿Quién vigila a los vigilantes?

El manejo estatal de los datos personales en Uruguay se encuentra regulado las leyes de Protección de Datos Personales¹⁰⁶ y de Acceso a la Información Pública.¹⁰⁷ Sin embargo, y como veremos a continuación, la gestión actual de los datos personales del precariado dista mucho de lo previsto en este marco jurídico. Si bien ambas leyes conforman una cierta unidad de referencia en el tema del manejo de datos, lo cierto es que el Estado no las cumple a cabalidad.

A menudo, quienes son vigilados cooperan voluntariamente con los vigilantes (Bauman y Lyon, 2013). En todo momento, la mayoría de nosotros estamos dando información personal a distintas instituciones y plataformas, y con esa información se van formando bases de datos con datos personales y perdemos el control, tanto en el ámbito público como en el privado, de su manejo y gestión. Pero lo cierto es que alguien maneja toda esa información, esa información en algún lugar queda y puede ser utilizada de alguna manera. La Ley de Acceso a la Información Pública estipula el derecho a saber qué saben de nosotros y a proteger que no se hagan determinadas cosas con esa información. Junto a la Ley de Protección de Datos Personales, conforman una unidad.

Puede pasar que una información que esté en posesión de organismos públicos sea al mismo tiempo información de tipo sensible (aquella que de divulgarse podría ocasionar discriminación) y en este caso el Estado no puede divulgarla, ni siquiera cuando se lo pidan.

Nosotros teníamos claro que nosotros éramos técnicos, ojo, nunca la Policía, *el Ministerio de Interior nos pidió algún tipo de datos sensibles [...] Sí, pasaron cosas extrañas*, a mí a veces, por ejemplo, me llamaba gente de INAU, porque sabían que nosotros trabajábamos con

¹⁰⁶ Ver Ley n.º 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data (LPDP), del 11 de agosto de 2008, disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>, los decretos n.º 664/008, del 22 de diciembre de 2008, y n.º 414/2009, del 31 de agosto de 2009, los artículos 152 a 156 de la Ley n.º 18.719, del 27 de diciembre de 2010, que introducen modificaciones a la Ley n.º 18.331, el artículo 158 literales B y C de la Ley n.º 18.719, del 27 de diciembre de 2010, sobre intercambio de información pública o privada entre organismos públicos, estatales o no, el artículo 43 de la Ley n.º 18.996, del 7 de noviembre de 2012, sobre definición de fuentes y documentos públicos o accesibles al público y la Ley n.º 19.030, del 12 de diciembre de 2012, que regula la adhesión de Uruguay al Convenio n.º 108 y su Protocolo Adicional.

¹⁰⁷Ley n.º 18.381, disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>.

ciertos gurises, y a veces nos llamaban por gurises que nosotros les habíamos dado de baja, porque nunca los habíamos encontrado, *¿y vos cómo sabés? Y había como un rumor de que iban a cruzar los datos del Ministerio del Interior [...] Bueno, lo que pasó en San José fue tremendo, esos policías que se disfrazan de operadores en Delta del Tigre,¹⁰⁸ y bueno, había como un rumor que se iban a cruzar los datos del Ministerio del Interior, con el MIDES. (Entrevista a coordinadora de un equipo del GISC, 2017; el énfasis es nuestro)*

—Cuando se llenan tanto el *screening* como el SMART, ¿se le da a firmar un consentimiento informado al joven o adolescente? —Para el *screening* sí, se le pide al referente adulto, se le pidió en la última etapa, con CEPID creo que no. Para el SMART no. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017)

La Ley de Acceso a la Información Pública y su reglamentación crean varias categorías de información pública: 1) la información pública que puede y debe ser mostrada a cualquier solicitante e, incluso, por el artículo 5 de la transparencia activa tiene que ser publicada en los sitios web del organismo, es decir, información pública abierta sin ningún tipo de restricciones; 2) información reservada; 3) información secreta; y 4) información confidencial. La información reservada es aquella información que, por alguna excepción incluida en la Ley 18.381, el Estado puede justificar no mostrar. La ley establece unas excepciones dentro de las cuales está aquella información o datos que puedan afectar la seguridad pública o la defensa nacional. Después, está la información o datos secretos que hayan sido declarados como tales por otras leyes, como, por ejemplo, el secreto tributario, bancario o militar; información que el Estado tiene o crea y que por ley no se puede difundir. Y, luego, está la información confidencial, que se relaciona con la Ley de Protección de Datos Personales, pues refiere a información con datos personales.

Yo le entrego al Estado información por cualquier cosa, el Estado la tiene, pero el Estado la tiene que resguardar porque no puede manejar datos confidenciales [...] la Ley de Protección de Datos Personales establece el *derecho de las personas a que cuando se les piden unos datos, se tienen que justificar para qué se les pide ese dato y qué uso va a hacer de ese dato. También, si ese dato va a ser comunicado a otros, otros organismos o a privados incluso se le tiene que pedir el consentimiento expreso de que pueda haber una comunicación o una transferencia de datos a otros. Eso debería ser por escrito en el momento en que se piden los datos, se tiene que explicar por qué se recaba ese dato, la finalidad, necesidad, y qué se va hacer con eso y en caso que se lo quiera comunicar a otros, al Ministerio del Interior, a Salud, a la ANEP, a quien sea [...] es un derecho de los titulares [...] Aunque está amparado como base de datos creadas y reguladas por leyes especiales [artículo 3 de la Ley de Protección de Datos Personales], igual, el consentimiento informado es un derecho. La parte cuando habla de los derechos de los titulares de los datos en el capítulo III dice que se deberá informar previamente a sus titulares en forma expresa, precisa e inequívoca finalidad, existencia de la base de datos, el carácter obligatorio o facultativo de contestar lo que se le está preguntando, las consecuencias de proporcionar los datos y la posibilidad de ejercer el*

¹⁰⁸ Ver, por ejemplo, De los Santos (2016).

derecho de habeas data, es decir, del derecho de acceder, rectificar o suprimir datos. Después, en otro artículo se plantea el deber de informar si se va a comunicar a otros organismos también. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018; el énfasis es nuestro)

El pedido de consentimiento informado para el registro en las diversas plataformas del MIDES no se realiza, tampoco para el manejo compartido de dicha información con otros organismos. El manejo de información personal que hacen diversos programas del MIDES y que alimenta diferentes bases de datos, algunas compartidas con otros organismos, como el SIIAS, no cumple la ley vigente en relación con el manejo de datos personales:

El SIIAS tiene un decreto especial de utilización en el interior del Estado. Igual se hace con el consentimiento institucional, pero no con el consentimiento personal. Entonces, en función de eso se producen cruces de información que se utilizan, en general, para el diseño de políticas. Muy rara vez he visto tratamiento de casos [...] En la lógica de las políticas focalizadas, estos instrumentos son útiles [...] y los datos que nutre el MIDES por sí mismo, digamos, estas bases de datos propias del MIDES, que recoge el MIDES con sus beneficiarios, ahí no se pide consentimiento informado [...] yo creo que la ley tiene miles de excepciones. O sea, la ley aplicada en rigor congelaría la integralidad de la información. Digo, nadie podría usarla para nada. [...] Es una ley anterior a la explosión de la información. [...] Existen formalidades, acá, cada funcionario, una vez por año o cada dos años, firma una cuestión de confidencialidad. (Entrevista al director de la DINEM-MIDES, 2018; el énfasis es nuestro)

Consultado sobre el uso de datos de anotaciones de menores en comisaría, el abogado especializado nos decía:

Es complicado eso, ahí estamos en el límite. El Ministerio del Interior maneja una información generada a partir de su potestad legal, se la da a otro organismo público con una intención que puede ser buena, es decir, apoyar a esos chiquilines, pero, en cierta manera, se está dando información que puede dar lugar a acciones de discriminación, a estigmatización. Más teniendo en cuenta que, primero, son niños, menores de edad; segundo, que son casos no judicializados. Entonces, ¿qué garantías hay en esa selección?, ¿qué garantías de que no se va a usar para estigmatizar o discriminar a esos chiquilines? Sobre todo si el sentido de ese programa es ese, y solo alcanza a niños que tuvieron problemas con la Policía. Es complicado [...] Ahí vemos el problema de cómo la buena voluntad política, entre comillas, de un organismo de desarrollar una política pública utiliza mecanismos que no están pensados desde una perspectiva integral de derechos. Ta, se quiere garantizar el derecho a una atención, pero, por otro lado, se le está restringiendo otros, se le está estigmatizando, se le está diciendo “mirá que te tenemos entre ceja y ceja”, se le está amenazando [...] no puedo decir que sea ilegal, pero está en el borde [...] y en cuanto a la protección de datos y el acceso a la información, ¿quién maneja esos datos?, ¿quién tiene acceso a esos datos? Porque, ta, hacemos una lista de chiquilines y esa lista de chiquilines hoy está en cualquier lado, ¿qué protección hay sobre esa lista de chiquilines? [...] Si no hay control de esa lista, esa lista puede ser manejada por cualquiera. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018; el énfasis es nuestro)

Con respecto al empleo de un *screening* para medir el riesgo sociodelictual de adolescentes, el especialista nos manifestó su cuestionamiento, en tanto es una política social y criminal

que ataca al actor y no al hecho, entonces vos estigmatizás a una persona. Por más que haya cometido un delito, ya la metés en un tubo de que su vida tiene que estar condicionada por lo que hizo, entonces, desde el punto de vista de política criminal, también es bastante cuestionable. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018; el énfasis es nuestro)

Decíamos que los datos sensibles son aquellos que de conocerse pueden dar lugar a discriminación. Ni para ellos ni para ningún otro dato solicitado el MIDES solicita consentimiento informado en ninguno de sus programas, ni explicita que estos datos serán compartidos con el resto de los organismos participantes del SIIAS. La argumentación señalada es que el SIIAS goza de una reglamentación especial y, por tanto, de un régimen de tratamiento diferencial. Sin embargo, esto es ambiguo desde el punto de vista jurídico¹⁰⁹ y parece, al menos, problemática la ausencia de consentimiento informado y el tratamiento de la confidencialidad. En el GISC, por ejemplo, menores de edad que no tenían ningún delito comprobado (de hecho, el juez había desestimado la judicialización) pasan a ser parte de una “lista de jóvenes problemáticos” que, de divulgarse, claramente puede dar lugar a procesos discriminatorios.

Era totalmente voluntario, porque, aparte, el punto de partida es presentar una propuesta de trabajar con el gurí “mirá, venimos porque somos del Ministerio de Desarrollo Social, no es que venimos del Ministerio del Interior”, pero sí que nos llegan [...] La idea es decir “mirá, venimos porque tuviste algún problema, tuviste esta anotación, sí, no, bueno”. Y ahí ya hay un punto de partida. “Nosotras venimos para ayudarte con esto, para darte una mano”. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

Claro que los pobres están lejos de poder resistirse a contestar aquello que les es preguntado, más cuando de ello depende alguna prestación, por mínima que sea. Por eso mismo, el cumplimiento de la ley y el extremo cuidado en el acceso a información sensible parece una

¹⁰⁹ “Por una parte, por el principio de derogación, ante una ley que modifica algunas cosas [artículo 621 de la Ley 18.719], aunque no sea expresamente, de la ley [18.331] prevalecería la más nueva [artículo 621, de 2010]. El tema es que esta ley [18.331] es una ley que regula un derecho, entonces es posible discutir, más allá de que sea una ley, que no puede derogarse algunos de los amparos o protecciones por otra ley posterior. Aplicando el artículo 72 de la Constitución, *los derechos están primero* y por más que una ley derogue a otra ley, si esa otra ley es una ley de derechos pasaría de alguna manera a *ser de jerarquía constitucional*. Es mi interpretación, puede haber otro que diga [algo] distinto” (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018; el énfasis es nuestro).

obligación fundamental por parte del Estado. Como veremos, también en el caso de la Ley de Faltas esto es un error extendido en el marco de los programas del MIDES analizados.

Lo que proponían en esto es que el Ministerio del Interior aparentemente no pedía nada [se refiere al intercambio de bases de datos], que *sí aparentemente lo pedía en el Siete Zonas*, pero, ahí no lo sé, pero acá no pedían, pero lo que pasa es que es eso también, *una vez que están interconectados los sistemas a veces depende de las personas, tenés que estar actualizándolo, porque una vez que están conectados, es autorizar que sí*. (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

Aunque según los entrevistados los sistemas no quedaron interconectados en el GISC (Sistema de Gestión de Seguridad Pública [SGSP], del MI, y SMART, del MIDES), la posibilidad existe. El riesgo de construir bases de datos de aquellos que son considerados peligrosos y de que se apliquen procedimientos de análisis de perfiles y medidas de exclusión sobre ellos parece, al menos, latente.

Para Bauman y Lyon (2013), existen diversos efectos adversos de la vigilancia actual basada en la lógica de la estadística y el *software*. Por una parte, los autores mencionan el riesgo de adiaforización, es decir, del alejamiento de la responsabilidad moral de los sistemas y procesos utilizados por la vigilancia estatal. Una distancia impersonal separa a las personas que manejan las bases de datos de las consecuencias de sus acciones, bajo la idea de un papel moralmente neutro y racional, sin contemplar consecuencias y discriminaciones. La integración en bases de datos procesadas, analizadas, relacionadas con otros datos y expulsados de nuevo como “datos dobles”, parece adquirir más credibilidad que la propia persona. Asimismo, los que detentan el poder de manejar dichos datos son inalcanzables e inaccesibles, porque la opacidad de la vigilancia tiene que ver con su carácter altamente sofisticado y los complejos de datos dentro de y entre las distintas organizaciones. El anonimato, la confidencialidad y la privacidad se tornan débiles. El riesgo y el efecto de clasificación social son altos y, además, peligrosos, en tanto se reparten oportunidades, recompensas, privilegios y castigos. Se produce la clasificación de poblaciones por categorías para ofrecer un trato diferencial. Estas desventajas y riesgos, además, son acumulativos (Bauman y Lyon, 2013).

A los riesgos enunciados sobre el acceso a datos sensibles e información personal sin consentimiento expreso de los involucrados y su intercambio entre organismos del Estado,¹¹⁰ se suma la magrísima capacidad de respuesta efectiva de este. Parece bastante paradójico el altar del fetiche de la tecnología junto a la escasez de las respuestas efectivas que se generan a partir de él. Esta producción permanente de información sobre las poblaciones (especialmente, aunque no únicamente, las más pobres) y su georreferenciación, que permite individualizar ciudadanos y conocer sus vínculos con las prestaciones del Estado, no tienen relación con las respuestas efectivamente ofrecidas. Además, no parece exagerado alertar sobre el riesgo que conlleva la gerencia y gestión de información social para el monitoreo y la evaluación de los pobres y sus vidas privadas y el riesgo de uso discrecional de dicha información, que queda abierto. Llama la atención la ausencia de debate en torno a los riesgos de sus usos y el contralor democrático que debiera ser discutido al basar decisiones sobre políticas públicas en ellos. ¿Quién monitorea, evalúa y sigue a los monitores y evaluadores? ¿Por qué instancias de discusión democrática y transparencia cívica pasan estos modelos estadísticos sobre los que se basa la toma de decisiones? ¿Con qué sentido y con qué usos se recoge información sobre la vida privada de los beneficiarios? El riesgo de estar construyendo un “sistema de datos de pobres”, como ya fuera señalado, queda sin duda latente.

II.5.2 El legado

Más allá del piloto y su fracaso en términos de reducción de los indicadores de delitos, de los riesgos de un listado de niños, niñas y adolescentes, de la extensión del uso de un *screening* de riesgo sociodelictual presente hasta la fecha y de la escasa materialidad de las respuestas ofrecidas, es claro que un legado perdura: el liderazgo del MI en el terreno de lo social, impregnando con sus lógicas y sus énfasis la concepción y el tratamiento de la “cuestión social”.

Que se den políticas entre el MI y el MIDES, que se den políticas articuladas, hay que ver los pros y los contras. Yo creo que *prefiero que el MI articule con el MIDES y no que el MI esté tomando la línea de lo social en manos propias como lo está haciendo ahora* en la operación en Marconi. [...] Si las reglas están claras, hasta dónde sí, hasta dónde no, cada

¹¹⁰ Como vimos, el director nacional de Policía, en 2018, señaló como falla importante que el Ministerio de Desarrollo Social y el BPS, entre otras instituciones, no compartieran información con el Ministerio del Interior.

uno en su rol, en su lugar, *yo prefiero que sí, porque más o menos lo hacemos a nuestra manera.* (Entrevista a técnica del Área Conflicto con la Ley, referente institucional del GISC por el INJU, 2017; el énfasis es nuestro)

El gobierno progresista consolidó condiciones de posibilidad que permiten emitir las siguientes declaraciones bajo un aparente consenso y naturalidad:

El Estado debe dar un paso adelante y empezar a trabajar de una manera mucho más coordinada. Esto significa *compartir datos, coordinar, trabajar en conjunto por los objetivos que cada organismo o ministerio legítimamente tiene*, pero que luego, en el terreno, cuando vamos a los lugares más complejos, vemos que las carencias son compartidas. Se nos planteó no sólo la importancia que tenía luchar contra el delito y el crimen, sino también tener en cuenta sus causas estructurales indirectas, no siempre las inmediatas [...] la Policía a veces no tiene las herramientas como para trabajar con aquello que vemos en el terreno y que claramente forma un caldo de cultivo para el delito, para las bandas organizadas que tenemos [...] por esto hay jóvenes que se terminan sumando al crimen y los grupos delictivos. El Estado debe dar un paso adelante y empezar a trabajar de una manera mucho más coordinada. (Coordinador de estrategias focalizadas en Prevención Policial del Delito del MI, citado en Adinolfi, 2022)

Para cerrar este análisis, nos parece importante enfatizar que estamos hablando de un programa dirigido a adolescentes, es decir, menores de edad. Sin embargo, estos adolescentes son construidos discursiva y prácticamente en una lógica de futuro precariado, de trabajadores devaluados o, lisa y llanamente, de delincuentes. Su futuro aparece ya formulado en términos de unas trayectorias vitales predestinadas donde, a lo sumo, podrán ser o bien trabajadores precarios, o bien delincuentes certificados. De ello habla la ausencia de preocupación del GISC por el acceso a la educación secundaria y la formación integral.

II.6 La Ley de Faltas, la Puerta de Entrada - MIDES y un análisis en torno a sus discursos

En agosto de 2013 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Faltas, Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, Ley 19.120 (Uruguay, Poder Legislativo, 2013d), a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo en el marco de la preocupación política en torno a la “convivencia y seguridad ciudadana”. Dicha ley modificó aspectos del Código Penal relativos a la conservación y el cuidado de los espacios públicos.

La Ley de Faltas surgió de la ya analizada EVC. En dicha estrategia se delineaba como segundo problema destacado “la violencia sistemática hacia los espacios públicos”. Entre

las medidas propuestas, el documento expresaba: “Faltas: trabajar sobre eliminar una cantidad de faltas que dejaron de tener vigencia y mantener las que son necesarias, y volver a crear los Juzgados de Faltas”. Como fundamentación de estas medidas, se expresaba:

Una acción decidida y sistemática de prohibir el uso del espacio público para dormir o acampar debe concebirse como una estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar de quienes duermen y viven en la calle. Todos comprendemos que hay que defender los derechos de las personas incluso cuando la misma no lo desee o demuestre una actitud contraria. Esta acción es la consecuencia lógica de un Estado que está reconstruyendo un sistema de bienestar y protección social y no da vuelta la cara a este problema. Pero también, hay que concebirlo como una decisión de hacer valer los derechos de todos los ciudadanos. Sabemos que en la actualidad no existen capacidades instaladas de asumir en los centros disponibles el tipo de tratamientos adecuados para lo que hemos denominado núcleo duro en situación de calle. Sabemos que nos encontramos frente a una población de carácter heterogéneo, cambiante, vulnerable y reacia a acercarse a los diversos dispositivos de atención, es por esto que se requiere incrementar la capacidad creativa, flexibilizar las acciones, capacitar personal y contar con recursos humanos y materiales, además de realizar articulaciones múltiples y protocolos de intervención coordinados con otros servicios y entidades para intervenir en calle, a través del apoyo de otras redes especializadas como la atención al consumo problemático de sustancias, salud mental, entre otros. Por tal motivo entendemos necesario que el Estado en su conjunto desarrolle estrategias que den respuesta, con centros que estén preparados para recibir personas en situaciones de vida o ciclos de sus patologías que no les hace posible adaptarse al servicio que hoy el MIDES brinda y no tienen respuesta en otros lugares del Estado. Esto significa definir un presupuesto para esta población garantizando la infraestructura y los equipos necesarios a tal fin. (Uruguay, Presidencia de la República, 2012a, p. 10; el énfasis es nuestro)

A pesar de que se asumía explícitamente el vacío de propuestas y centros de tratamiento adecuados y se especificaba la necesidad presupuestal para ello, el impulso oficial parece haberse agotado en la creación e implementación de la Ley de Faltas, como lo muestra la tabla 4, difundida en la página del MI con el título *Estrategia por la Vida y la Convivencia*.
Nivel de cumplimiento:

Tabla 4. Estrategia por la Vida y la Convivencia. Nivel de cumplimiento

d) Reinstalación de los Juzgados de Faltas y sanción de una nueva ley de faltas	<p>Cumplido: 30 de mayo de 2013, fueron reinstalados los Juzgados de Faltas. Cumplido: media sanción el proyecto de ley de faltas.</p>
---	---

Fuente: Ministerio del Interior (2013b).

El artículo 368 de la Ley de Faltas refiere en particular a la ocupación llamada “indebida” de espacios públicos, estableciendo que aquel que pernocte o acampe en dichos espacios será sancionado con horas de trabajo comunitario y que luego de haber sido intimado en dos ocasiones y en caso de incumplimiento podrá ser penado con prisión. Dicho artículo fue sustituido por la Ley de Urgente Consideración en 2020. Sin embargo, en la versión aprobada en 2013 establecía:

Artículo 368. (Ocupación indebida de espacios públicos).- El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente. (Uruguay, Poder Legislativo, 2013d)

La Ley de Faltas definía así el perfil de nuevos delincuentes “poco graves”, pues “la falta, en sustancia, es un delito poco grave”. Decía el informe del proyecto enviado por el Ejecutivo:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el presente proyecto de ley denominado “Ley de faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos”. El doctor José Irureta Goyena, en la exposición de motivos elevada al Presidente del Colegio de Abogados se refería expresamente al Título de las Faltas: *“Entre los delitos y las faltas no media ninguna separación de esencia, fuera de la gravedad, que no reviste ese carácter. La falta, en sustancia, es un delito poco grave, como el delito es una falta de máxima gravedad”*. (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2012)

Así, pasaba a definirse a las personas en situación de calle como delincuentes que hacen un uso indebido del espacio público. Recordemos que el delito de usurpación había sido creado en el período de gobierno anterior (2007), cuando se creó la figura de usurpación en el marco del derecho penal, castigando la ocupación de inmuebles o predios. A partir de 2013, los pobres urbanos sin techo no pueden existir si no es en situación de conflicto con la ley, pues, o bien están cometiendo un delito si ocupan, o bien están cometiendo una falta si pernoctan en la calle. Por otra parte, el Estado tampoco aseguraba la posibilidad de suficientes cupos en refugios nocturnos (ha sido una constante del sistema de refugios disponer de menos cupos que el total de personas censadas en calle) o la permanencia en ellos (pues existían y aún persisten la suspensión y la desvinculación como figuras de uso en el sistema de

refugios), por lo que las personas en situación de calle quedan en una especie de existencia entre la excepción y el delito.

Un equipo policial es el encargado de realizar diariamente un recorrido en la mañana, desalojando coercitivamente espacios públicos (en general céntricos). En este sentido, es importante señalar que el marco jurídico no prevé posibilidades de apelar la valoración policial.

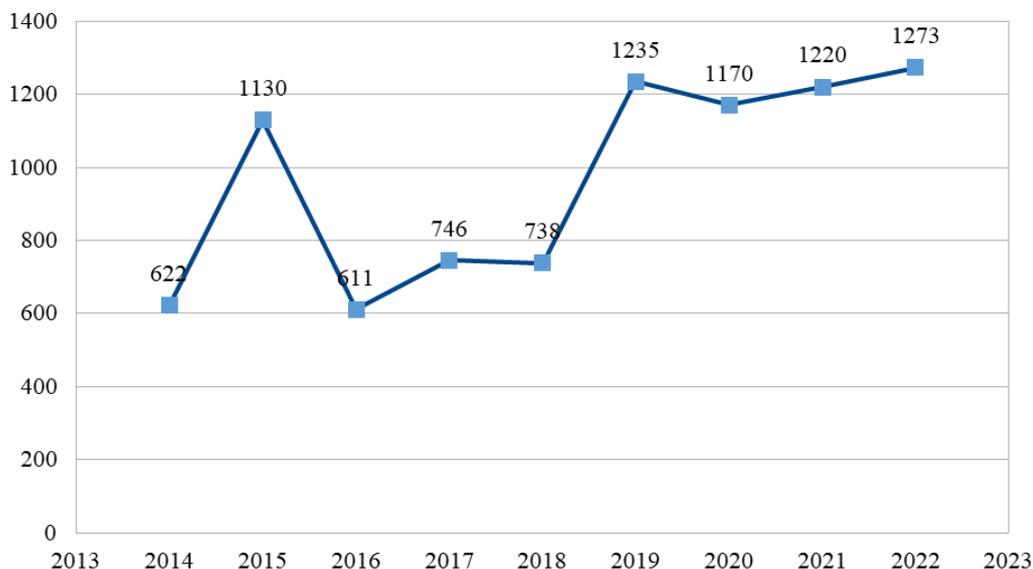
Es altamente preocupante, además, que se establezca una instancia única ya que no admite recurso de apelación. De esta manera un derecho humano esencial, como lo es la libertad de la persona, es totalmente vulnerado y no garantizado con la posibilidad de revisión de la decisión del Juez interviniente. (Uruguay, Cámara de Representantes, 2013)

Una vez “levantadas” por la Policía, las personas son identificadas y notificadas de que están infringiendo una norma y son conducidas a dependencias del MIDES para que se les ofrezca, como prevé la ley, “una alternativa adecuada”, que, en los hechos, es la posibilidad de ingresar a un refugio nocturno, siempre y cuando existan cupos. Se crea a tales efectos la llamada Puerta de Entrada Ley de Faltas por parte del MIDES, que tiene como objetivo recibir a las personas conducidas por el MI en el marco de la Ley 19.120 y ofrece derivación a los centros destinados a atender estas situaciones: los refugios nocturnos del PASC.

A partir de un pedido de información pública realizado en el marco de la presente investigación,¹¹¹ se nos informó de que un total de 4898 personas (638 mujeres y 4252 varones) han sido conducidas por Ley de Faltas entre 2014 y 2022. Es interesante ver la evolución del total de personas conducidas, que muestra en 2015 y 2019 (año electoral) los picos máximos alcanzados en el período de estudio.

¹¹¹ Al amparo de la Ley de Acceso a la Información Pública, Ley 18.381, se solicitó en enero de 2023 al MIDES la siguiente información: 1) el número total de personas conducidas al dispositivo de Puerta de Entrada Ley de Faltas - Montevideo desde su creación a la actualidad, discriminado por año y sexo; 2) el número total de personas que habiendo sido conducidas a la mencionada puerta aceptaron ser efectivamente derivadas a refugios por Ley de Faltas entre 2013 y 2022 inclusive, diferenciado por sexo; 3) el promedio por año de personas que pasan por dicho dispositivo; y 4) el costo mensual que dicho dispositivo tiene para el MIDES en la actualidad.

Gráfico 1. Total de personas conducidas por Ley de Faltas (2014-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en pedido de información al MIDES, 2023.

Quienes aceptan efectivamente concurrir a un refugio nocturno una vez entrevistados en la Puerta de Entrada no alcanza a 19% en 2021 (antes de ese año no se relevaba este dato). El costo actual que dicho dispositivo (Puerta de Entrada Ley de Faltas) tiene para el MIDES es de 895.556 pesos uruguayos por mes (información proporcionada por el MIDES en marzo de 2023).

Ya en el año 2005 se le encomendó al MIDES la puesta en práctica del PANES, que incluía la creación de un programa social destinado a personas que pernoctan en calle, otorgándoles tanto un servicio de alojamiento transitorio (alimentación, cama, ropa y ducha) como acompañamiento técnico en la gestión de prestaciones y servicios sociales. Dicho programa se denominó, primero, Programa de Atención a los Sin Techo (PAST). Posteriormente, el nombre del programa fue modificado, pasando a llamarse, como ya mencionamos, Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC). Según la DINEM (MIDES, 2020a), en el año 2012 el programa comenzó a experimentar un incremento sostenido en la demanda de usuarios y en 2014 se consideró necesario reconfigurar parte de la metodología de trabajo distribuyendo los centros en función de los perfiles de usuarios y creándose tres programas dependientes del Departamento de Coordinación del Sistema de Atención: 1) Programa Calle, que brinda alojamiento y alimentación a personas mayores de 17 años que se

encuentran en situación de calle en zonas urbanas; 2) Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes, que ofrece alojamiento y alimentación a mujeres mayores de 17 años con niños, niñas o adolescentes a cargo y que no cuentan con un espacio de desarrollo familiar autónomo; y 3) Programa Cuidados, que brinda alojamiento, alimentación, cuidados de salud y acompañamiento a personas con dependencia y a personas que se encuentran en procesos de recuperación y no cuentan con recursos económicos para acceder a servicios de cuidado.

Los centros nocturnos brindan alojamiento y abordaje psicosocial durante la noche, sobre todo en la ciudad de Montevideo y, aunque de gestión tercerizada, son dispositivos de atención del Programa Calle del MIDES. Inicialmente se diferenciaron por niveles (1, 2, 3). El primer nivel estaba dirigido a “crónicos” de calle o personas con “dificultades de integración”, el segundo a aquellos que han avanzado o pueden avanzar en el proceso de “salida positiva del programa” y el tercero constituye la instancia de “preegreso del programa” (MIDES, 2020a). Los refugios nocturnos funcionan de lunes a viernes de 18:00 a 9:00 horas y los domingos las 24 horas. Las personas en calle que consiguen cupo pueden entrar entre las 18:00 y las 20:00 (si llegan después de esa hora no está garantizado el cupo) y salir al otro día a las 9:00 horas como máximo. Los refugios nocturnos ofrecen cena, desayuno, una cama en un dormitorio compartido y un lugar para bañarse.

Por diversos motivos, existen personas suspendidas¹¹² y desvinculadas¹¹³ del ingreso a uno o más refugios. Las causales de suspensión o desvinculación son diversas, pero entre ellas

¹¹² “Suspensión de un centro: supone la suspensión de la acogida de una persona por una noche del centro de referencia, por lo que no podrá ingresar a otro dispositivo de la División pudiendo reingresar al día siguiente a su centro de referencia. En caso de existir advertencia por ola de frío durante la noche, el equipo informará a la supervisión para que desde la Dirección se coordine el ingreso a uno de los dispositivos destinados a este tipo de emergencias. En este caso, se facilitará el traslado o el equipo técnico proporcionará el boleto. La suspensión se aplica en coordinación con la supervisión, únicamente con el objetivo de: -desactivar situaciones que generan tensión en la convivencia, -evitar situaciones de violencia (con los participantes, equipo técnico y entorno)” (MIDES, 2021b).

¹¹³ “Desvinculación de un centro: supone la desvinculación de la persona de su centro de referencia, pudiendo ésta ingresar a partir del día siguiente a otro centro de la División, perdiendo la calidad de permanencia. La medida no aplica en situaciones de alerta meteorológica, pudiendo el/la participante acudir a otro centro el mismo día en que se efectiviza la desvinculación de su centro de referencia. La desvinculación de un Centro es una medida de protección para el equipo técnico y/o los/las participantes ante agresiones severas (agresión física, acoso) por parte de un/a participante o ante episodios de excitación psicomotriz que suponen riesgos de agresión. Este hecho debe quedar debidamente registrado y ser comunicado a la supervisión del Programa para definir de forma conjunta cómo proceder, promoviendo además instancias de mediación con el/la participante luego de su ingreso a otro centro. Los motivos que ameritan una desvinculación del Centro de referencia son: -Por ocurrencia de situaciones de violencia reiteradas o severas hacia otro/as participante y/o técnico/as; o que impliquen serias amenazas a la convivencia, registradas debidamente por los equipos técnicos. El equipo

están los conflictos con otros habitantes o con el equipo, el consumo de sustancias o el hurto dentro del refugio. Según diversos entrevistados, en 2017 este listado estaba integrado por unas 40 personas e incluía personas desvinculadas de todo el PASC.

El problema de las personas en situación de calle —que duermen en espacios públicos o en centros nocturnos—, fenómeno fundamentalmente capitalino, es un asunto complejo, heterogéneo y multicausal. Los datos de los conteos periódicos dan cuenta de que su número aumenta año a año sin relación directa con los ciclos económicos expansivos o recesivos. La cantidad de personas en esta situación de extrema vulnerabilidad bio-psico-social no ha parado de crecer desde que se realizan conteos y censos oficiales. Muchas experimentaron situaciones de abandono y violencia en la infancia, institucionalización temprana, daños por complejos procesos de discriminación y estigmatización y diversas violencias institucionales (un 35% menciona haber sido agredido por la Policía y 4,8 % por funcionarios de otros organismos estando en situación de intemperie en 2021). Las cifras oficiales han mostrado un crecimiento sostenido desde el primer censo, del año 2006, tanto de la población que duerme a la intemperie como de quienes hacen uso de centros nocturnos.¹¹⁴ Algunos aspectos a destacar del censo de 2016 de personas en situación de calle son: a) 94% son varones adultos solteros, b) el 64% tiene menos de 40 años, ubicándose un 33% en el tramo etario de 31 a 40 años; c) 8 de cada 10 encuestados señalaron haber tenido en algún momento contacto con centros nocturnos, Ley de Faltas y equipo móvil del MIDES; d) 4 de cada 10 declararon haber estado privados de libertad en algún momento de su vida; e) 3 de cada 10 expresaron haber estado institucionalizados en el INAU; y f) 2 de cada 10 señalaron haber estado internados en una institución psiquiátrica. En síntesis, 6 de cada 10 individuos que habitaban en 2016 a la intemperie habían vivido al menos un episodio de institucionalización. El informe señala, además, que el 80% de los encuestados consume alguna sustancia psicoactiva (MIDES, 2016a). Según los datos oficiales, la población en situación de calle

técnico evaluará la situación con apoyo de la supervisión. -Por ocurrencia de situaciones de violencia (violencia física, acoso) hacia un integrante del equipo técnico, registradas debidamente y comunicado a la supervisión, para valorar las medidas a implementar. En caso que la agresión física o acoso sea dirigida a un integrante del equipo técnico será suspendido del centro (y no podrá regresar a dicho centro por 6 meses). Es necesario registrar en el SMART con el estado suspendido y los motivos son ‘desvinculación con acuerdo con la supervisión’ y ‘desvinculación con denuncia policial’, este registro debe realizarlo el equipo del Centro” (MIDES, 2021b).

¹¹⁴ En 2006 se contabilizaron 320 personas en intemperie y 419 en refugios (739 personas en total). En el relevamiento del PASC de 2011, el número de personas en situación de calle (intemperie más refugios) pasó de 1274 personas en el año 2011 a 3907 personas en 2021. Durante el período 2006-2019 la población en situación de calle creció un 340% aproximadamente.

está conformada mayormente por varones jóvenes o adultos, y con sobrerrepresentación de poblaciones tradicionalmente discriminadas (afro, indígenas y trans). En Montevideo, según el informe 2021, el 58% de las personas usuarias de refugios y el 57% de las personas que pernoctan en intemperie fueron agredidas física o verbalmente estando en situación de calle.

Como vimos, en todos los censos y conteos se destaca el aumento total de las personas en refugios, así como el de las personas que duermen a la intemperie. Los últimos datos disponibles, de julio de 2021, advierten de un nuevo aumento (16% respecto a 2020), registrándose 3907 personas en situación de calle. Según datos oficiales, ese mismo año la capacidad de cupos de usuarios del PASC ascendía a 2987 en sus distintas modalidades.

Durante el primer año de vigencia de la Ley de Faltas (2013-2014), el MI condujo a 2364 personas por ocupación indebida de espacios públicos. Según fuentes oficiales del Poder Judicial, quienes efectivamente llegaron a ser encausados por ocupación indebida de espacios públicos en juzgados de faltas de Montevideo fueron, en el año 2014, 258 personas. En el año 2015 y en todo el país, fueron 426 personas, 76 en 2016, 37 en 2017, 57 en 2018 y 74 en 2019 (Uruguay, Poder Judicial, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020).

Por último, es importante señalar que en el período comprendido entre los años 2006 y 2018 aproximadamente 20.000 personas pasaron al menos una noche en refugios (MIDES, 2019).

II.6.1 Análisis en torno a los discursos de la Ley de Faltas y la Puerta Entrada de Ley de Faltas

II.6.1.1 Castigar a los pobres

Pensar la Ley de Faltas y su implementación en Montevideo es pensar en diversos castigos hacia quienes habitan la extrema intemperie vital y habitacional. Este castigar no se conforma con criminalizar jurídicamente el uso indebido de espacios públicos y la misma situación de calle, va más allá. Es lo que llamaremos usos del castigo extralegal, que son múltiples y variados, como intentaremos mostrar en los siguientes apartados. Trataremos de ordenarlos analítica y conceptualmente de la siguiente manera: la situación de calle y la territorialización punitiva por expulsión; el castigo de un procedimiento sin garantías; la puerta giratoria de castigos estatales; la insuficiencia de cupos como castigo; los refugios y sus castigos; usos paradójicos del castigo; castigos extralegales invisibles; el castigo policial;

la precariedad de las respuestas y los contratos; los registros informáticos, los listados y el manejo de la información; el modelo tutelar; y el vínculo de indiscriminación entre el MI y el MIDES.

Por último, intentaremos mostrar cómo todos estos castigos producen una red potente, que atrapa a personas concretas, una activa elección y neutralización selectiva de personas concebidas como “enemigos internos” dignos de activar la autodefensa de la sociedad contra ellos.

II.6.1.2 La situación de calle y la territorialización punitiva por expulsión

Las referencias al castigo son variadas. Como vimos, un primer aspecto es la propia construcción de la intemperie vital como una falta o delito poco grave. El operativo policial de la Ley de Faltas se circunscribe principalmente a las zonas céntricas, en una suerte de territorialización punitiva según la lógica de la expulsión, que no se centra en la atención de derechos vulnerados, sino en una suerte de “limpieza urbana”:

La Ley de Faltas no está hecha en función de las personas [...] dicha norma responde a la libertad de los vecinos de tener espacio público libre y limpio, y no cubre la vida de la persona que está en calle [...] Compulsivamente lo llevo para despejar la vereda o la placita, para que los vecinos dispongan de ese espacio libre al que tienen derecho. (Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, citada en Betancur, 2019, y Montevideo Portal, 2019)

Vecinos y personas en calle no poseen el mismo estatus de ciudadanía. Unos y otros se diferencian por los espacios urbanos que tienen derecho a usufructuar en función de que la condición de ciudadanía actual parece estar ligada a la propiedad, pues quien no es propietario de bienes inmuebles está condenado a una ciudadanía inferiorizada. Así, el operativo de la Ley de Faltas se circunscribe geográficamente a los espacios centrales de la ciudad:

Se supone que es en todo Montevideo, pero la verdad es que las zonas principales son en el centro, porque nos dan una guía con la información, datos muy básicos de la persona que traen, ponen las calles donde lo encontraron, donde estaba. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

—¿Cómo hacen para no ser levantados a cada rato? —Lo que pasa es que si no están en el centro es muy poco probable. Ponele, hay un muchacho que trajeron hace poco, de Colón, y yo tengo un compañero que es de Colón que dice “desde que yo soy un niño ese hombre vive ahí, recién ahora lo traen, ¡lo descubrieron!” [...] y fue la primera vez que había venido, y es

más, después se tiene que ir caminando si no tiene para el boleto. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

El uso del territorio y del espacio llamado “público” que vemos con la Ley de Faltas es aplicado en términos de expulsión. Se trata del territorio como cerco o frontera entre distintos tipos de ciudadanos, una lógica que no regula el encuentro, sino que lo impide; no gobierna la interacción, sino que la obstaculiza; no disciplina las presencias, sino que busca hacerlas invisibles.

Yo fui un domingo a la placita con mi nieta, me puse a mirar y encontré que había un campamento. Entonces, le saqué una foto, se la mandé a la subsecretaria, ella habló con Inspección General ese domingo y resolvimos la situación. Es decir que estamos todos atentos al tema, además de todo lo que hacemos. (Ministra de Desarrollo Social, citada en Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión Especial de Población y Desarrollo, 2019)

Es una expulsión cosmética de limpieza urbana, que no está pensada en función de las personas que no acceden al mercado de la vivienda, la salud o los tratamientos, personas que tampoco encuentran un Estado preocupado por la restitución o el acceso a derechos en términos de integración social.

En este caso, no se apunta a un estigma territorial como en el GISC o el Plan Siete Zonas, sino individualizador e identitario, donde el cruce del territorio es en calidad de prohibición de uso para algunos ciudadanos considerados delincuentes “poco graves”.

Cuando hay operativo diario, las mayorías de las veces se mueven en lo que es la zona céntrica, es centro, van a todo lo que es Tres Cruces, Nuevo Centro, pero más o menos se mueven, Ciudad Vieja, pero se mueven en esa zona, no se mueven mucho de ahí. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Que las propias actividades de supervivencia ligadas a la extrema pobreza y la exclusión, tales como dormir en la calle, lavarse en una fuente pública o recostarse en un banco público con pertenencias, fueran incluidas como conductas sancionables solo se puede entender como indicador del corrimiento del debate ya no en términos de efectivización de derechos humanos básicos, sino en función de la defensa de seguridad de un nosotros que excluye a quienes las realizan. Se trata de la criminalización de la pobreza y la construcción activa de nuevos enemigos internos:

La multiplicación de las formas de criminalización y represión de la pobreza cierra el círculo: no es solo que el foco se haya desplazado desde la desigualdad a la seguridad, sino que los efectos de la desigualdad reciben cada vez más un trato policial. (García *et al.*, 2021, p. 34)

Lo que pasa que es muy difícil, la problemática en sí es muy compleja como para intentar resolverla con que duerma de noche en un lugar [...] Y es como algo tan complejo y hay tantas instituciones que funcionaron mal para que la persona llegue a donde está, y es tanto lo que ha pasado la persona para llegar a donde está. (Entrevista a operador 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

La Ley de Faltas y la criminalización del uso indebido del espacio público parece naturalizar que es necesario despejar “compulsivamente la vereda o la placita”, para que aquellos llamados “vecinos” dispongan de ese espacio libre de esas otras personas que no tendrían derecho.

El Estado de vigilancia, quiere decir que el Estado se ha hecho a la vez liberal y autoritario. Es liberal porque no concibe otro principio de comunidad que la sociedad de mercado y su amalgama de intereses privados. Es autoritario porque todo le está permitido en nombre de la seguridad, incluida la aniquilación del sistema de garantías jurídicas o la delegación de muchas de las funciones que le fueron propias. El Estado ha de vigilarlo todo. El Estado ha de ponderar y prevenir riesgos, identificar y aislar amenazas, actuar de forma preventiva: así habla el nuevo imperativo securitario. (Bustinduy, 2011, p. 9)

Nuestras democracias contemporáneas se caracterizan por un “deseo de muros”, afirma Brown (2021). Según la autora, se trata de la adhesión mayoritaria a hacer secesión de un entorno inmediato y amenazador. Los muros son una forma de moldear las identidades interiores. En la medida que el afuera designa a un peligro confuso y, por tanto, hiperbólico (pobres, incivilizados, delincuentes, drogadictos, locos, violentos, traficantes de droga), el adentro se califica a sí mismo como una fortaleza asediada (Foessel, 2011, p. 19). Si el deseo de muros parte, como sostiene Brown (2009), de una identificación con el poder, debemos pensar y preguntarnos cuál es la relación entre la intensificación de la exigencia de seguridad y el desencanto respecto de la política y el derecho.

Estos peligros difusos tienen el rostro de individuos concretos, nómadas y sin patria: quienes viven en la calles de la ciudad.

Es bien sabido que los muros (con sus políticas penales, medidas policiales y dispositivos de vigilancia) son tan ineficaces como deseados: precisamente el problema consiste en comprender por qué siguen siendo objeto de una reivindicación mayoritaria si las amenazas que deberían exorcizar no cesan de resurgir [...] El tema de la seguridad permite precisamente mantener ese discurso de identidad inmediata entre el pueblo y sus gobernantes: la seguridad es un objetivo que todos pueden compartir, y así se reconstruye una ficción de unidad de la que no está permitido dudar [...] Cuando ningún ideal positivo común parece

ya capaz de fundar el vínculo político, esa comunidad del miedo aparece como una última forma de engranaje con el mundo. (Foessel, 2011, pp. 27-29)

Si no es el amor, quizá sea el espanto lo que se ofrece para unir la fragmentación de los lazos. Se trataría de lo que numerosos autores han tematizado como criminología o derecho penal del enemigo (Jakobs y Ciancio Meliá, 2003; Zaffaroni, 2006).¹¹⁵

II.6.1.3 El castigo de un procedimiento sin garantías

Como ya mencionamos, el procedimiento de Ley de Faltas no tiene previstas garantías jurídicas. La valoración del uso indebido y su forma permanente (las dos condiciones que establece el artículo 368) son exclusiva evaluación de la Policía. Los criterios de selectividad parecen guiarse más “por portación de cara” que por poseer pruebas de uso indebido del espacio público. Esta situación ha llegado incluso, según diversos entrevistados, a levantar por Ley de Faltas a personas que estaban tomando mate en una plaza o que recién habían salido de dormir en un refugio nocturno del MIDES.

No hay apelación posible, es la palabra del ciudadano contra la de la Policía. Es el problema que tiene la falta, el procedimiento de faltas, que da lugar a abusos que a veces no son graves pero que también dan lugar a estas cosas, a anotaciones y a creación de información que puede dar lugar a perjudicar a una persona [...] En general muchos jueces son reacios a aplicar el código penal en la parte de faltas, porque está entendido que son procesos que no están cubiertos con todas las garantías [...] El tema es también las faltas que se persiguen, porque la falta del piropo ofensivo no se persigue, se persigue la falta de estar durmiendo en una plaza, y en algunas plazas. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018)

Hay usuarios que nos han mencionado que no estaban en la vía pública, que estaban en locales que habían dejado de funcionar, supermercados que habían cerrado, por ejemplo, y que algunas de las personas encargadas les habían dicho: “bueno, quédense acá para que nadie venga a ocupar”, obviamente sin un permiso, y ahí también los levantan, que en realidad no es parte de la vía pública, pero el tema que en el artículo también se menciona [es] que sea de uso público, entonces, por ejemplo, todo lo que es galerías, que en realidad no es un espacio público, también si ellos están ahí, también los pueden levantar [...] Básicamente, la idea es que hacen recorridos, y después hay otros recorridos aparte, que es por denuncias, que ellos le dicen por expediente, que son denuncias específicas, que le dicen: “andá a tal calle y tal calle que hay una denuncia de que hay alguien en calle o que está molestando o que está acampando” o la gente se preocupa, llama y piensa que es mejor llamar a la Policía

¹¹⁵ “Derecho penal del enemigo” es la expresión acuñada por Günther Jakobs en 1985 para referirse a las normas que en el Código Penal alemán sancionaban penalmente conductas sin que se hubiere afectado el bien jurídico, pues ni siquiera se trataba del inicio de la ejecución. Estas normas no castigan al autor por el hecho delictivo cometido, sino por el hecho de considerarlo peligroso.

que llamar capaz al MIDES o algo, no sé, y los traen a todos para ahí. (Entrevista a operador 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Ser levantado o capturado por el operativo policial es equivalente a una falta, aunque no se estuviera efectivamente ocupando “indebidamente” el espacio en cuestión, pues no hay derecho a reclamo.

Y, a veces, traen a gente que ya está en refugio nocturno. Ponele, gente que, claro, los refugios abren a las seis de la tarde y cierran al otro día a las nueve de la mañana, y claro, la gente sale, no tiene dónde pasar durante el día, se sienta en una plaza a tomar mate, viste que, son portadores de cara a veces [...] les queda el antecedente de la falta, les queda igual porque cada vez que ellos llegan al dispositivo nuestro, nosotros usamos el SMART, que es el programa que se usa, viste, en todo [...] dentro de lo que es la entrevista se les pregunta qué es lo que estaban haciendo cuando los levanta la Policía. Y en realidad, bueno, hay algunos que [estaban] durmiendo con pertenencias, durmiendo sin pertenencias; pero hay otros que [estaban] despiertos, y te comentan que estaban despiertos tomando mate. Incluso hay personas que no están en situación de calle y te mencionan que se quedaron una noche porque tomaron, etcétera, y que de mañana se despertaron y, bueno, estaban tomando mate con conocidos y obviamente tenían sus pertenencias, y ya es la Policía quien dictamina en algún punto si sos situación de calle o estás haciendo uso indebido del espacio público. (Entrevista a operador 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

El procedimiento se presta, entonces, a arbitrariedades que no son pasibles de réplica ni apelación. La impunidad deviene total. Como sabemos, la impunidad es el castigo que deviene de negar a las víctimas de su derecho a ser reparadas. El conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, promulgado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 8 de febrero de 2005, define la impunidad como

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, policíaca administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y condena a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

El primer principio del mismo documento establece que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas; de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos; de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad, y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

II.6.1.4 La puerta giratoria de castigos estatales

Cárceles, centros de amparo del INAU y hospitales psiquiátricos conforman una cadena de instituciones públicas que se retroalimentan con la situación de calle y refuerzan castigos de larga data, con clara responsabilidad estatal y selectividad en la pobreza. Según los censos realizados, seis de cada diez personas en situación de calle pasaron por alguna institucionalización. Siguiendo a Ciapessoni (2019), vemos que la situación de calle aparece como una consecuencia colateral de la experiencia de privación de libertad. El encarcelamiento masivo y los limitados recursos para programas de reinserción son parte del problema. Siguiendo a la autora, un 40% de las personas liberadas que salen a vivir en las calles regresan a la cárcel entre seis y nueve meses después. Asimismo, existe un impacto muy alto de las experiencias de victimización dentro de la cárcel, que generan daños persistentes en la salida o egreso de la privación de libertad. La evidencia muestra que cuando alguien sufre como víctima directa o como testigo de victimización dentro de la cárcel queda afectado profundamente en lo biopsicosocial y eso impacta directamente en las probabilidades de que se reintegre de forma eficaz a la sociedad, más aun si no hay una política o instituciones que lo amparen (Ciapessoni, 2019). Entre el 60% y el 75% de las personas que pernoctan en la intemperie han pasado por la cárcel. Hay, entonces, cada vez más personas en situación de calle porque hay más gente encarcelada y, por ende, hay más gente que sale de la cárcel anualmente. Y si no hay programas que trabajen durante la privación de libertad, es de esperar que el problema sea cada vez peor (Ciapessoni, 2019).

Estar en calle es ser potenciales portadores de problemas de salud y potenciales víctimas de numerosos abusos y violencias. Es algo que cuentan: les tiran agua caliente, les queman sus pertenencias, los hacen despojarse de todo lo que les pueda quedar de lo que alguna vez fueron.

Un gran porcentaje de personas son liberadas, salieron de estar en prisión, hay un gran porcentaje de personas que están en situación de calle porque egresaron de INAU [...] Y entran en ese círculo, el de estar desempleado, estar en situación de calle, y te comentan que no consumían, que su problema, el primero, era el desempleo y después el problema es el consumo, porque te dicen “no, consumía pero empecé a temblar de frío, estaba muerto de hambre y, bueno, me dieron un poco de pasta, y, bueno, para estar mejor en la calle ahora estoy consumiendo pasta”, y además no va a poder conseguir un empleo porque está consumiendo y empezó la rosca del consumo y es recontra difícil [...] nos está llegando mucha gente que es la primera vez que está en calle, y los que están por primera vez en calle rondan entre los 20 años más o menos, que egresaron de INAU a los 18 y han estado ahí tratando de ver cómo resuelven su vida y obviamente terminan pernoctando en calle [...]

desde muchísimas instituciones se los ha expulsado. (Entrevista a operador 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

En general, estaba viviendo y se fue de la casa o son expresos o ex-INAU. Tenés egresos de INAU, bastantes, de 18, 19 años, que les decimos “un chico INAU, usuario INAU”, porque te das cuenta en seguida. Aparte, te das cuenta [de] que tiene otra presentación. Había uno, pobrecito, que lo encontraron con un juguete, un revolver de juguete y estaban: “¡Ah! ¡Tiene un arma, tiene un arma!”, hasta que cuando lo entrevistaron dijo: “yo no tenía un arma, era de juguete”, me dijo y me mostró. Porque egresó hacía nada y tenía miedo en la calle, no sabía qué hacer, a donde ir, y, bueno, tenía un arma de juguete [...] Después tenés personas que estaban privadas de libertad y salieron. Después, violencia doméstica, bastante. Varones y mujeres. Mujeres, abuso sexual la mayoría, del padre, el hermano, alguien de la casa y que medio que se van, o se van con alguna pareja [...] Después hay bastantes mujeres trans, bastantes, dentro de lo que traen la mayoría son mujeres trans. (Entrevista a operador 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Las mujeres en situación de calle han sido invisibilizadas; antes ni siquiera se estudiaban, sostiene Ciapessoni (2019). Pero, si bien son un número minoritario, tienen las peores desventajas. Son víctimas de violencia, de abuso sexual desde muy chicas, tienen problemas graves de salud mental, les sacan a sus hijos desde que son niñas. El abuso y la violencia familiar presentes en estos casos son grandes precipitadores de la situación de calle. En general, son los padres los que ejercen la violencia. Esto también aplica en el caso de los varones jóvenes; muchos se van de sus hogares porque son una fuente de violencia. No soportan más la situación y se van a “un lugar mejor”, aunque ese lugar sea la calle. La peor situación la atraviesan las personas trans que están en la calle, que, si bien son un número menor en comparación, sufren una violencia superior (Ciapessoni, 2019).

Las instituciones totales estatales producen una puerta giratoria de castigos que acumulan daños y recrudecen violencias sobre las personas en situación de calle.

II.6.1.5 La insuficiencia de cupos como castigo

Se trata de la constatación empírica de la existencia de cupos o soluciones habitacionales (transitorias, precarias y nocturnas en la mayoría de los refugios) por debajo del número de personas censadas en calle. Es decir, *ex ante* no existe posibilidad construida desde el Estado de que todas las personas en esta situación puedan pernoctar bajo techo si así lo desean. Además, según nuestro trabajo de campo, era frecuente la existencia de menos cupos en refugios que la demanda efectiva. Incluso siendo capturadas por la Policía, las personas en

esta situación, y gracias a la Ley de Faltas, estaban imposibilitadas de no seguir sumando aún más faltas.

La inexistencia de cupos disponibles es una imposibilidad estatalmente construida de no cometer la falta en cuestión:

Los refugios están sujetos a los cupos que haya. Siempre hay muchísima más gente en calle que cupos. Cuando empezó había un refugio específico de Ley de Faltas, que era Socaire [...] Pero si venía más gente de los cupos que había, “suerte, chau, amigo vaya”. Así. Nada, le decís: “mirá, no tenemos cupos ahora, y en el caso de que quieras ir a algún centro nocturno podés dirigirte a Puerta de Entrada”, cuando vos sabés que una Puerta de Entrada es en Convención, la otra puerta viste, no hay tampoco, a veces [...] Y en la otra puerta derivan por una noche y nosotros permanente [...] cerraron, no admitían nuevos ingresos, para disminuir la demanda, como cerró Contingencia, que era un refugio por una noche, que era de emergencia, para 70 personas. Bueno, MIDES quería amenizar un poco la demanda de ingresos a centros nocturnos y, bueno, medio que recortó. Y no podíamos derivar a los que eran de primera vez. O sea, si estás en calle, “bueno, mejor, está un tiempo más, así consumís y te quedás bien mal, para cuando estés bien mal, te doy algo.” Así. Horrible. Eso fue, te juro, un período espantoso, porque, no sé, te llega una persona re viejita, horrible, no sé, le decís: “no señor, disculpe, no puedo” [...] Y llamás a la supervisora de MIDES y te dice: “bueno, que vuelva de donde salió”, así, con estas palabras, “que vuelva de donde vino, de algún lado vino, ¿no?”, “dale, gracias”. Así. “Nadie se muere por estar en calle”, cosas así te dicen. “Ah, este es alta ficha”, así. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Entonces, nosotros a las siete horas de la mañana entramos en el SMART y nos fijamos qué cupos hay en cada centro nocturno. Y a veces nos pasa que tenemos tres cupos permanentes y después tenemos lo que tenemos que utilizar ahora, son los centros de nivel 2, pero los centros de nivel 2 solo podemos derivar por la noche. Entonces utilizamos tres permanentes cuando hay y cinco por una noche en los centros de nivel 2. Si hay más cupos, utilizamos más. Pero sí hay una realidad de que hay menos, la capacidad de los centros nocturnos es menor a la población que está en situación de calle y que quiere asistir al centro nocturno. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

¿Desde qué concepción un Estado habilita sistemáticamente un cupo inferior a la población destinataria? ¿Desde qué perspectiva de derechos el Estado obliga a una persona a transgredir el propio marco jurídico creado? Quizá, como vimos, desde la perspectiva de que “la Ley de Faltas no está hecha en función de las personas en situación de calle, sino de los ciudadanos que merecen hacer uso de los espacios públicos” (ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, citada en Betancur, 2019, y Montevideo Portal, 2019), sin ver los efectos de la desigualdad. ¿Se trata no de resolver o amortiguar la situación de calle, sino de invisibilizarla o recluirla en zonas no visibles? ¿No es acaso un castigo que una persona que desea pernoctar bajo techo (aunque sea transitorio y precario) no tenga acceso a este? ¿Cuántas de las muertes en calle fueron precedidas de una negación de cupo en un refugio?

II.6.1.6 Los refugios y sus castigos

Según nuestros entrevistados, la suspensión y la desvinculación del programa de refugios nocturnos para personas en situación de calle por “mal comportamiento” eran (y siguen siendo) prácticas sistemáticamente utilizadas en los refugios. El registro de estas incidencias se realizaba de manera oral a los usuarios, pero quedaban registradas en el sistema informático. La pérdida del derecho a refugio por una noche o por meses era fundamentada como defensa de los derechos de otros usuarios: “si tengo que elegir entre el derecho de uno y el de los otros 29, elijo los de los 29” (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017, en referencia a la respuesta que a veces se da desde la coordinación de los centros). Esta concepción de los derechos como contrapuestos entre sí es posible de pensarse como extensión de la lógica punitiva y del enemigo. La idea de que unos derechos impiden el usufructo de otros se rige por la lógica de la jerarquía de derechos y ciudadanías, basada en un individualismo posesivo neoliberal.¹¹⁶ Si pensamos en la interdependencia ontológica de la vida humana y no humana, ¿acaso la profundización de derechos no hace más libre al conjunto de la sociedad? ¿Qué clase de régimen sociopolítico vivencia como excluyente la existencia de unos para el disfrute de otros?

Por otra parte, lejos de que dichos incidentes pudieran ser problematizados desde un vínculo educativo y ser pensados en formas de reparación restaurativas, aparece en diversas entrevistas el castigo mediado por la arbitrariedad e incluso por faltas graves de empatía con la vida humana.

Hay dos tipos de desvinculaciones: desvinculación de un centro en particular o desvinculación del programa. La desvinculación del centro es que la persona no puede volver a ingresar a ese centro nocturno y la desvinculación del programa es que la persona no puede hacer uso del programa de los centros nocturnos. Entonces, la desvinculación del programa en muchos casos es hasta determinada fecha. Se desvincula del programa hasta, no sé, cuatro meses [...] La mayoría por mal comportamiento. En realidad, la desvinculación se hace solamente con la coordinación de la supervisión del centro nocturno, la desvinculación del centro. Entonces el equipo toma la determinación de desvincular y tiene que pedir el aval de la supervisora, en este caso. Cuando la supervisora da el aval, incluso los *mails* que nos llegan te cuentan la situación, te mandan la ficha de la persona y te dicen: “desvinculado del centro porque agredió a tal persona o pasó tal y tal cosa”, y te mencionan los nombres en acuerdo

¹¹⁶ Es imposible evitar la referencia a Thatcher: “Creo que hemos pasado un periodo en el que a muchos niños y personas se les ha enseñado a pensar: ‘¡Tengo un problema: le toca al gobierno resolverlo!’ o ‘Tengo un problema: iré y buscaré un subsidio para resolverlo!’ ‘¡No tengo casa, el gobierno debe darme una casa!’ y de esa manera se lanzan los problemas sobre la sociedad y ¿quién es la sociedad? ¡No existe tal cosa! Hay hombres y mujeres individuales y hay familias y ningún gobierno puede hacer nada excepto a través de la gente, y la gente tiene que cuidarse primero a sí misma” (Margaret Thatcher, citada en Keay, 1984).

con la supervisora. Ahí es una desvinculación del centro, o sea, la persona no puede volver a ese centro nocturno. Y teniendo en cuenta los pocos centros nocturnos que hay y los pocos cupos que hay, a veces te llega esa persona y tenés el cupo de ese centro nada más, entonces no lo vas a mandar a ningún centro. Entonces, eso genera mucho, no es solamente te desvinculo de ese centro, es te restringo muchísimo las posibilidades de que también entres a otro centro. Y después, la otra forma de que lo desvinculen del centro es por denuncia policial, o sea, cuando hay denuncia policial automáticamente la persona es desvinculada del centro [...] En realidad, o sea, es con lo que más uno como educador discute o uno en el momento que ingresa, lo primero que todo el mundo se pregunta es ¿cómo lo desvinculás y lo dejás en calle? Esa es la desvinculación. Y la respuesta es, incluso a nivel discursivo, “bueno, si tengo que” o, por lo menos la respuesta que desde la coordinadora del centro se da, es “bueno, si tengo que velar por los derechos de un usuario solo o el derecho de los otros 29 usuarios, ta, velo por el derecho de los otros 29 usuarios. Tal persona me genera conflicto, tal persona distorsiona a todos los demás usuarios, y, bueno, no la puedo tener ahí adentro”. A nivel discursivo ese es el argumento. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Que sea el propio Estado, o una persona en su nombre, quien castigue excluyendo a alguien de pernoctar bajo techo, haciendo peligrar su integridad y no pocas veces su vida, parece de un nivel de violencia difícil de entender fuera de una pedagogía extendida de la crueldad, donde capitalismo, patriarcado y colonialismo se anudan (Segato, 2019).

Excluir de los escasos y fugaces recursos de asistencia destinados a cubrir la noche en calle puede tener como consecuencia la muerte. Tal fue el caso de Gustavo Castro, quien murió por hipotermia una gélida noche de julio de 2020.¹¹⁷ Es decir, la escasez de cupos y el castigo operaron para producir la muerte en medio de una medianoche con alerta naranja por frío durante la emergencia sanitaria por la pandemia por SARS-CoV-2.¹¹⁸

Más de la mitad de los censados por el MIDES en junio de 2020 declaraba haber sufrido agresiones de algún tipo estando en calle, quedando sin establecer (o sin difundir) qué tipo de agresiones y qué porcentaje provino de agresiones de la propia Policía.

El castigo aumenta su capacidad de disciplinamiento si no obedece a un marco claro, y puede ser utilizado discrecionalmente:

Y, a veces, los desvinculan o los rotan porque no hacen un tratamiento psiquiátrico o algo de eso. Eso también es un tema, la salud mental. Es condición de seguir en el refugio tener tratamiento [...] Si los educadores de ahí, o sea, el equipo técnico considera que tiene que hacer un tratamiento [...] a veces nos llegan *mails* que dicen: “Fulano de tal fue desvinculado

¹¹⁷ Gustavo Fabián Castro intentó ingresar a un refugio del MIDES, pero fue rechazado por falta de cupos, al enojarse, fue expulsado por la Policía para luego dormir en la calle, donde murió (Portal Subrayado, 2020).

¹¹⁸ Ver otros ejemplos de violencia hacia personas en situación de calle en Pinto Román (2020).

o pedimos rotación porque fulano de tal, ya venimos trabajando con él, le pedimos que vaya a consultar y no lo hace [...] por lo tanto, se pide la desvinculación de Fulanito”. Y Fulanito va a la calle, y no hace tampoco nada y es lo mismo [...] Lo trae la Policía ochenta mil quinientas veces y la persona está desvinculada del programa a veces, no puede entrar a ningún refugio por tiempo indefinido. ¿Qué hacés con esa persona? [...] Le decimos: “estás desvinculado, no te podemos derivar” [...] Pero yo creo que es más que nada criterio de cada refugio, de que hay cosas que son como más graves para algunos, algunos equipos son más estrictos. No sé, le encuentran marihuana¹¹⁹ en la mochila y para ellos es súper grave y lo desvinculan, y para otros es: “bueno, dale, te la guardo y cuando te vayas te la doy”. Yo trabajé en un centro 24 horas para adultos mayores y ahí también me di cuenta [de] que también depende del equipo, [de] lo flexible que pueda ser o no. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Aún en este primer nivel [...], por eso te decía que lo discursivo de lo que sería como esto más flexible no es tan así. Porque incluso cuando a nosotros nos llegan las desvinculaciones, es, bueno, nos llegó con olor a alcohol o llegó alcoholizado, etcétera, y están con una población que tiene un consumo problemático y ¡obviamente que va a llegar alcoholizado! [...] Patologías psiquiátricas también, nos llegan desvinculaciones de personas incluso con enfermedades, que, ta, eso es como aberrante. Hay personas que, por ejemplo, hay una situación puntual donde nos comentaban que había una mujer que se orinaba, sistemáticamente se orinaba, se orinaba, se orinaba, se orinaba, incluso creo que también se defecaba, estaba durmiendo y se defecaba. Entonces, lo que se le pedía era que fuera al médico, que fuera al médico, que asista al médico, que asista al médico. Entonces, cada vez que la persona de noche se defecaba, había como todo un revuelo a nivel del centro de que qué olor que había y bla bla bla, y a la persona se la llega a desvincular del centro por no asistir a consulta médica para resolver eso, porque el equipo no estaba pudiendo ver de qué forma resolverlo [...] Mirá, ahora, actualmente, y que también eso varía mucho porque a veces no nos mandan un *mail* con la desvinculación y lo ponen en el SMART, en el sistema de información, entonces, puede ser que lo que nosotros tengamos haya muchos más. Nosotros por lo menos tenemos alrededor de cuarenta personas desvinculadas, que es mucha gente [...] le tenés que sumar todas las personas que están desvinculadas de determinados centros, que hay personas que están desvinculadas de cinco centros, por ejemplo. Entonces, también estás como desvinculado de la mitad del programa. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

La violencia institucional puede ser definida como lo hizo un integrante de NITEP en una reunión: “cuando el Estado es violento”. Ciertamente, parece tenerse una concepción de los derechos como contrapuestos entre sí (el derecho de unos, lejos de expandir los propios, los limita). Pero, además de esta concepción compleja, es posible preguntarse por la ausencia de otros mecanismos o derivaciones que permitan la reparación de la falta (si la hubiera) sin imponer, desde el propio Estado, la expulsión violenta a la calle.

¹¹⁹ El consumo de marihuana en Uruguay es legal desde 2013, a partir de la aprobación de la Ley 19.172 (Uruguay, Poder Legislativo, 2014).

II.6.1.7 Usos paradójicos del castigo

Si la persona es levantada por Ley de Faltas, y de existir cupo disponible, se le otorga la permanencia en un centro nocturno por treinta días, mientras que si cualquier persona en situación de calle pide ingreso por voluntad propia, este es por una noche (debiendo repetir cada noche el protocolo de ingreso hasta “ganarse” la permanencia). Ha pasado, entonces, que personas en situación de calle se “hacen levantar una falta” para evitar el ritual de la espera.

Es que ellos se tiran a veces en la puerta. No sé si te comentó [nombre de otro operador], para que los levanten, se tiran ahí en la puerta de nuestro centro. A veces la Policía les dice: “no”, pero la mayoría de las veces si quiere no los levanta, pero si quiere sí, obvio. Le dice: “sí, dale”. Te hago una vía y hacemos de cuenta que te encontré en la calle. O a veces directamente llegan y te dicen: “pa, mirá, quiero ir al refugio”, y van y se tiran y les dicen: “bueno, dale, sentate ahí que te saco una foto”. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Sí. Bueno, en realidad a las personas cuando las traen, bueno, llegan y nosotros lo primero que hacemos es presentarnos [...] Se les explica por qué los trajeron; porque en realidad por lo que nos comentan las personas, sí les dicen que “por dormir en la vía pública, por la ley tanto”, pero no le especifican mucho. Entonces, bueno, cuando es la primera vez que vienen les preguntamos, les comentamos por qué los traen, qué es lo que va a pasar ahí, porque en realidad la entrevista, el objetivo de que vayan a esa puerta, es que se les haga una entrevista y se les dé una solución habitacional, que en realidad sería el ingresar a un centro nocturno. Nosotros, porque la persona viene conducida, la diferencia que tenemos con puerta Convención es que tenemos cupos permanentes, entonces, ¿qué pasa?, igualmente eso es relativo, ¿no?, tenemos según la disponibilidad los cupos, entonces puede ser que tengamos ocho cupos permanentes y capaz que vienen ocho usuarios y a esas personas se les dan ocho cupos permanentes, o sea, que puedan ir todas las noches a dormir a un centro nocturno, sin tener que ir a Convención [...] realmente hay muchísima gente que va y te solicita [...] eso también ha variado mucho y hay también como toda una lógica de poder, es como una lucha por los cupos. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

La falta se convierte así en un trampolín para el acceso a tener la mínima certeza existencial de dormir bajo techo las siguientes treinta noches. Para Auyero (2013), las filas de espera son un capital político para la dominación. Los que menos tienen, esperan infinitamente más que los sectores medios, y esas esperas no son inocentes: “Si pierdo mi tiempo, pierdo también el tiempo de hacer otras cosas” (Auyero, 2013). Las esperas infligidas están investidas por una idea cotidiana, una idea de que es normal estar bajo la lluvia esperando por un servicio mínimo como pasar una noche bajo techo. Los pobres deben esperar por una multiplicidad de servicios básicos de supervivencia y sin la certeza de obtenerlos. Si medimos cuánto tiempo esperan en el espacio social —una sala de emergencias, un realojo, la puerta de un refugio o comedor público, una oficina de pagos y otros trámites del Estado—,

nos damos cuenta de que los que menos tienen tienen esperas infinitamente superiores a las de los sectores medios (Auyero, 2014, p. 1). Pero no solo es la cantidad de tiempo lo que sufren, sino también la incertidumbre involucrada en esa espera. La espera de los más pobres es mucho más incierta y cargada de un no saber qué va a pasar, y ahí se les va la vida muchas veces. Literalmente.

II.6.1.8 Castigos extralegales invisibles

El propio dispositivo de los refugios nocturnos puede ser pensado como un dispositivo de castigo. Al igual que las *workhouses* que describiera Engels en 1845, se parecen más una cárcel que a un espacio hospitalario de cuidado de la vida.

Pero de esto solo se sigue que las condiciones actuales de la sociedad no son buenas para nada, pero no que, como pretenden los comisionados malthusianos, la pobreza deba tratarse como un delito, según la teoría de la intimidación. [...] [convencidos de que] era lo mejor dejar a cada uno el cuidado de sí mismo, de introducir, por consiguiente, el *laissez-faire*, hubieran querido de buena gana abolir del todo las leyes sobre los pobres. Como todavía no tenían autoridad ni valor, propusieron una ley sobre los pobres, malthusiana al máximo, que es más bárbara que el *laissez-faire*, porque es activa, mientras éste es solo pasivo [...] Bien, dijeron los comisionados, vosotros pobres, tenéis el derecho de existir, pero solamente de existir; no tenéis el derecho de progresar, como tampoco el de existir humanamente [...] Vivid, pero que vuestra vida sirva de ejemplo a todos aquellos que puedan tener la ocasión de llegar a ser superfluos. [...] A fin de que la casa de los pobres no sea requerida más que en casos extremos, y que el esfuerzo de cada uno sea llevado al máximo grado, antes de hacerse ayudar por la misma, la casa de los pobres está organizada de la manera más repugnante [...]. (Engels, 1946[1845], p. 247)

Las *workhouses* eran caracterizadas por Engels (1946[1845]) como cárceles, espacios repugnantes e insalubres, donde la alimentación era pésima, el trabajo el más penoso e inútil (para no afectar la competencia con la industria privada), bajo la disciplina y la vigilancia encarnizadas de director y funcionarios.

Muchos usuarios de refugios plantean que el refugio es un lugar de castigo. Las expresiones del tipo “es como la cárcel” o “se parece al INAU”, “todo el tiempo hay robos”, te dicen “qué tenés que comer y cuándo”, te “imponen los horarios”, “no tenés intimidad”, “te separan de la pareja”, “no podés entrar después de las 20:00”, “te tratan como a un niño”, son en extremo frecuentes.

La primera y lo que más sale tiene que ver, y es según también el perfil de la persona, pero lo primero que sale es que no quieren ir porque los roban, eso es lo primero. Lo segundo es que no quieren ir porque es como si fuera una cárcel. Lo tercero que aparece, incluso con la

comida no, “porque la comida me hace acordar a la comida que comía en la cárcel”, la comida que comía en instituciones como INAU. Lo más importante es eso y el tema del horario de trabajo. Que mucha gente te dice que, claro, en la Médica Uruguaya trabajan hasta las 22:00 horas de la noche y los doctores cuando salen les pagan. Cuidan coches, entonces, claro, la persona te dice: “yo no puedo no cobrar, a veces no me pagan antes”. Obviamente, no les pagan antes para que les cuiden el coche, entonces es “o trabajo y agarro esa plata o no lo hago”. También porque el horario de las personas que cuidan coche y que tienen el carné de cuidar coche termina no recuerdo bien si es a las 22:00 horas o antes [...] la mayoría lo que plantea es eso del tema del horario, de la restricción horaria, que es sumamente estricta. O sea, es a las 20:00 horas de la noche. Si llegan 20:05 no los dejan entrar, o sea, obviamente que depende del centro, pero no conozco ningún centro que los deje entrar después de las 20:00. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Ciapessoni (2019) cuestiona por qué como sociedad seguimos pensando en soluciones habitacionales que no son seguras, que son transitorias, por qué tendemos a seguir institucionalizando a las personas. “En el sistema de refugios reina esa cabeza, parece que nos gusta tutelar a la gente”, afirma. En otros lugares del mundo hay otras alternativas, como el subsidio de alquileres, con equipos multidisciplinarios que acompañan desde la reducción de daños. Se comprende a la vivienda como el puntapié, porque es lo primero que tiene que tener una persona para poder trabajar otras cosas, como la falta de empleo, los problemas con las drogas, etcétera. La vivienda es un derecho y no algo que te voy a dar “si te portás bien”. Medidas como la Ley de Faltas no ayudan en nada a la seguridad y la convivencia. Seguimos viendo a las personas en situación de calle como inferiores e inhumanas, creyendo que, además de todo, requieren que se las penalice por su condición, dice Ciapessoni (2019).

—Y la gente, cuando te plantea que no quiere ir, ¿qué razones da? —Bueno, razones, el consumo, que a veces saben que sus horas pico, la mayoría te plantean que su hora pico de consumo es a la noche. Bueno, los que tienen un nivel educativo un poco más alto, eso es lo que he notado, es a veces te dicen que “no soportan estar ahí” [...] “con ellos no voy, con los pichis no voy”, pero están en la calle igual. Las mujeres, la mayoría, generalmente, cuando no quieren ir es porque están con su pareja, y no hay refugios de pareja. Hoy justo entrevisté a una que pasó eso [...] Y bueno, eso, el consumo, no se quieren separar de la pareja, porque les roban, dicen. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

—Y vos me decías que en los centros hay presencia policial. —Sí. —¿En todos los centros? —Sí, que eso en realidad me enteré hace dos meses y no podía creer. Hay en los centros nocturnos o un policía o un guardia de seguridad privada¹²⁰ [...] en todos los centros, y varía si es policía o si es persona, si es contratado de una empresa de seguridad. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

¹²⁰ Ver anexo 1 del pliego de licitación pública n.º 28/2014 (MIDES, 2014b).

Pernoctar en un refugio implica dormir junto a otras muchas personas, en dormitorios con mínimo espacio personal, problemas edilicios, baños poco acondicionados, dificultades de calefacción, etcétera. Según datos publicados por la DINEM (MIDES, 2020a), en el año 2014 un 38% de los refugios fueron considerados regulares, malos o muy malos.¹²¹ En los baños y en los dormitorios se observó un mayor número de problemáticas para una mayor cantidad de centros, mientras que en la posición opuesta se encuentran los espacios destinados a equipos técnicos. El 53% de los centros presenta más de tres problemas en dormitorios, un 45% presenta más de tres problemas en los baños y en un 31% de los centros se detectaron más de tres problemas en cocinas. Por el contrario, es posible constatar que un 7% de los centros no posee problemas en dormitorios, un 12% no presenta problemas en los baños y un 17% de los centros no presenta problemas en habitaciones de uso común. Finalmente, un 26% de los centros no presenta problemas en las cocinas y un 43% no presenta inconvenientes en los espacios comunes.

Se trata de instituciones pertenecientes al brazo izquierdo del Estado (Bourdieu, 1999, 2002) que en los diseños, protocolos, sistemas de información y prácticas estandarizan la violencia hacia las personas en situación de calle. Los técnicos y operadores de dichas políticas tienden a ser críticos y a resistir algunas de las formas más crueles, pero la reproducen al formar parte de un dispositivo que resulta diseñado para cristalizar la degradación. Los refugios nocturnos y demás dispositivos del PASC basan su funcionamiento en el control exhaustivo de la autonomía de los usuarios mientras permanecen en dichos espacios físicos y plantean numerosos intentos de control incluso más allá de sus fronteras: controlan su autonomía, dosifican privilegios, fragmentan esperanzas y disuelven solidaridades (Chantraine, 2012).

Se convierten muchas veces en espacios de encierro, de castigo y neutralización, que reenvían invariablemente a las constantes de malos tratos, restricciones de todo tipo, falta de acceso a la salud, a la educación, a la recreación, a programas de tratamiento integrales y goce efectivo de derechos [...] Durante este año de trabajo compartido hemos identificado numerosos castigos directos e indirectos que se imponen desde la extra legalidad. Son extralegales pues no media ninguna esfera jurídica, no existen las garantías del debido proceso, ni posibilidad alguna de recusar u apelar las decisiones que les son impuestas [...] Malos tratos, amenazas, violencia verbal, observaciones, manipulación, trato infantilizante, criminalización y judicialización [...] Omisión de asistencia médica, odontológica y vulneración del derecho a

¹²¹ Desde el año 2011 la DINEM utiliza un índice, que es el resultado de una sumatoria simple, el cual permite visualizar las dificultades de los edificios destinados al alojamiento. Los centros que no presentan problemas son calificados como “buenos”, los centros que presentan valores ubicados entre 1 y 10 son catalogados como “regulares”, los centros que presentan de 11 a 20 problemas son designados como “malos”. Finalmente, los centros que superan los 20 problemas son categorizados como “muy malos” (MIDES, 2020a).

la alimentación en los dispositivos de atención nocturna o 24 horas. A veces se trata no directamente de omisión sino de escasez o prestaciones tan ínfimas que resultan en castigo al no garantizar el goce del derecho (por ejemplo: “te dan un ticket de 100 pesos y con eso tenés que comer todo el fin de semana”, comida francamente “mala y escasa”, “desde que entré al refugio “adelgacé 11 kilos”. “la comida que está viniendo es un desastre”, “yo por ejemplo hace días que no he cenado”) [...] Otro aspecto grave a ser visibilizado es la falta de contemplación a tratamientos, retención injustificada de medicamentos, dolencias, especificidades de salud [...] Violencia física y simbólica en algunos dispositivos. De las conversaciones con compañeros y compañeras que se han acercado al Espacio, surgen consideraciones como: “era como vivir en una cárcel”, “te revisan al entrar y salir de hoteles con cacheo y palpado”, “tenés un horario para fumar”, “no podés entrar después de las 20”, “no hay refugios de parejas”, “los refugios no garantizan el derecho a un mínimo de intimidad, ni de vida sexual”, “te empastillan”, “no te dejan entrar sin la medicación”, hay “medicación compulsiva” [...] Los registros informáticos que posee el PASC son de acceso restringido para operadores con clave de acceso. Sin embargo, los usuarios desconocen qué información contiene de ellos el sistema así como qué uso se le da a la misma. No existe consentimiento informado sobre esta información ni garantías de acceso de conformidad a lo establecido en la ley vigente sobre protección de datos personales [...] Al abrir a las 18 y cerrar a las 9 am, los refugios nocturnos imponen un “ocio obligado”, a “vagar y achicar cómo y dónde se puede”. Se violenta así el derecho al ocio creativo, a disponer de intimidad, de servicios higiénicos, a propuestas creativas y al acceso a la educación y el trabajo. (NITEP, 2021)

Incluso el acceso a algo tan básico como bañarse no es libre:

Es más, nos planteaban, en este tiempo que hubo como una restricción, la gente quería bañarse, porque no podía ir a refugio y pedían para bañarse, y nosotros no los podemos dejar bañar si no los trae la Policía. A veces los dejábamos, la verdad. Esto es todo de costado. Y tiene que ir a equipo móvil, a MIDES, a pedir que equipo móvil gestione y llame y nos pida, va para acá, va para allá, vuelve, formalmente se puede bañar. La idea de la supervisora es para no desestimular el ingreso al refugio. Pero cuando no hay refugios para darles, tampoco se pueden bañar. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

En los días que pasé en Montevideo pude observar con preocupación la presencia de varias personas sin techo. Me informaron que muchos de ellos tenían acceso a refugios durante la noche. Aun así, muchos de ellos, al igual que otras personas, no tienen acceso a baños públicos ni a agua potable durante el día. Las intendencias en donde se verifiquen estas situaciones deben asegurar el acceso al agua y al saneamiento las 24 horas del día en los espacios públicos de las ciudades. (Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2012)

La negación de poder vivir una vida humana digna para miles de personas en situación de calle por parte del propio Estado no parece haber sido (ni ser actualmente) objeto de problematización en ninguno de los discursos oficiales en torno a la situación de calle. Más bien aparece como preocupación la resistencia a ir y permanecer en los refugios, pero no la pregunta por las condiciones en ellos ofrecidas.

II.6.1.9 El castigo policial

Una parte de la violencia estatal y social hacia la población en calle es efectivizada por la Policía. Como vimos, el procedimiento de ser “levantado” por Ley de Faltas muchas veces resulta arbitrario, así como también la imposición de la privación de la libertad en comisarías fuera de todo marco legal o la imposición de tareas no emanadas de disposición judicial:

Nosotros a eso en realidad lo hablamos con Terra, que es el oficial encargado del operativo, y, bueno, lo que le planteamos fue que si la persona te muestra incluso, porque puede tener, el papelito de la constancia de que está asistiendo al centro nocturno, no la levanten, porque le están generando una falta y, además de eso, todo lo que implica para la persona de que lo levanten, que lo lleven al lugar donde nosotros estamos, que lo llevan en patrullero o en el furgón, o sea, todo lo que le genera [...] Y en realidad esto fue como más, no informal, pero como una reunión de pasillo de una situación muy puntual de una mujer que tenía presión alta por todo lo que le había generado el que la levantaran, ella estando en centro nocturno y sabiendo que todas las mañanas se encontraba con la pareja ahí. Que le iba a seguir pasando y nosotros diciéndole, bueno, si tiene la constancia a las demás personas que están ahí les decís: “bueno ella está en centro nocturno y tiene el papel”, y no, no hubo como posibilidad de que lo vieran y no, la respuesta fue esa. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Les llaman “pichis”, les pegan o amenazan, les imponen castigos ilegales como limpiar la comisaría o ser detenidos varias horas allí. Se trata de rituales de hostigamiento y maltrato que han incluido también a los operadores.

En realidad, justo ahora cuando nos mudamos hicimos una limpieza de documentos anteriores que había. Que justo hoy pensaba, qué lástima tirar tanto, romper tanta cosa, tanto registro que había [...] No sé cómo fue la cosa. Pero sé que con el equipo ese, con el CLAEH, tenían muchos problemas. Denuncias policiales, maltrato de la Policía incluso, la Policía que maltrataba a los propios trabajadores de ahí, no solamente a los usuarios, sino a los educadores. Y que estaba complicado, sí. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Las personas llegan ahí traídos por la Policía, “conducidos”, que es el término que usan ellos, conducidos por la policía, y, bueno, lo usamos nosotros también, ¿no? Lo adoptamos [...] viene la Policía, con un equipo, vienen, ellos vienen en su camión, en su furgoneta, digamos aparte, digamos que serán seis policías, siete contando el que maneja y el que, el jefe de los policías. Llegan y traen a las personas, a veces, cuando no tienen muchos móviles, los traen, tipo, en la caja de la furgoneta, atrás. Encerrados, horrible. A veces los traen en un móvil aparte, y si tienen la furgoneta, aparte de la de ellos, que es solo de los policías, los traen ahí, medios hacinados, tipo, 12, 13, 14 personas [...] Y a la policía, porque directamente le molesta que le estemos dando un lugar a los pichis, como dicen ellos, que “no quieren trabajar”, “¡Ah! Este hoy lo traes acá y mañana ya está de nuevo” [...] Y les re molesta, no podés ni hablar dos palabras con la policía porque te querés morir [...] Y una de las preguntas que les hacemos, porque nosotros les hacemos una ficha que está en Excel, y ahí hay una de las preguntas que es si la policía lo trató bien o no. En general dicen que los tratan bien. Yo por ahí cuando alguno me dice: “no, no me trató bien”, le pregunto “¿quién?” y generalmente

me dicen “el gordito”, y el gordito es [...], el jefe, digamos, de ellos. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

—¿Vos conocés a algún procesado por Ley de Faltas? —No. Conozco, sí, una situación de un usuario, me acuerdo clarito, que yo sé que no tiene la cantidad de repeticiones como para ser, al menos desde que estamos trabajando ahí, como para haber sido pasado para tareas comunitarias, pero me cuenta que va a la comisaría. Claro, viste que ellos van tres veces primero y lo mandan a juez. Y después, supuestamente, de que se repita más de tres veces es que lo mandarían a tareas comunitarias. Pero hacemos un conteo de notificaciones y hay gente que tiene 30 faltas y no lo han mandado a tareas comunitarias. Y este usuario que te digo me dice: “sí, sí, a mí ya me han mandado tareas comunitarias” y le digo: “pero ¿cómo, si no tenés tantas repeticiones?”, me dice: “sí, pero la última vez que fui me dijeron que tenía que barrer la comisaría”. Lo agarran medio que de pinta al gurí y lo hacen barrer, cosas así. En realidad, por fuera de la ley [...] No es legal, me parece [...] le dicen: “bueno, Ley de Faltas, ponete a barrer”, y como sabe que en algún momento puede pasarle lo de las tareas comunitarias, lo hacen igual. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Lo que sí plantean, más cuando la persona tiene un nivel educativo un poco más alto, que se enojan por la forma como los traen, horrible, la furgoneta, que no pueden respirar, o sea, un asco, horrible. Y los tienen ahí, y claro, son pobres, no les importa. Los “socan” ahí adentro y “no me importa si respirás aire puro o si respirás el olor horrible que puede llegar a haber ahí adentro”. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

El castigo ante la reiteración de las faltas de uso indebido se circunscribe muchas veces a una estancia prolongada en la comisaría, fuera de todo marco legal, para luego volver al dispositivo de Puerta de Entrada Ley de Faltas, un ritual vacío de sentido salvo por constituirse en sí mismo en un castigo:

Sí. La mayoría de las veces lo que hacen es se lo llevan a la comisaría, por ejemplo, a las 11:00 de la mañana y a las 18:00 horas se los vuelven a llevar a puerta Ley de Faltas, sin un sentido, porque no tiene por qué ir ahí. En realidad, lo que nosotros entendemos es que a la persona la vuelven a llevar para que se le vuelva a preguntar si quiere asistir a centro nocturno, cuando la persona ya te dijo que no en muchos casos. Y la persona lo que hace es llegar, los que fueron derivados, porque a veces también los llevan aunque no sean derivados, no importa si son derivados o no, los llevan igual. Entonces, ahí también, si la persona es derivada le hacemos una constancia de por qué llega tarde al centro nocturno, porque a veces llega 19:30 horas y después de las 20:00 no lo dejan entrar, incluso llamamos al centro nocturno y avisamos para que no quede afuera. Y los que ya te dijeron que no, les podés volver a preguntar, sí, pero en realidad es “váyanse”. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

En distintos espacios de trabajo con NITEP han surgido denuncias sobre violencia policial de distinta índole: amenazas con armas de fuego por parte de oficiales de la Policía, maltrato, detención arbitraria, daños materiales y destrucción de pertenencias, etcétera.¹²²

II.6.1.10 La precariedad de las respuestas y los contratos

“Poco, para pocos y por poco tiempo” se titulaba un artículo de 2007 de Baráibar en el que analizaba las políticas asistenciales en el marco de la emergencia social posterior a la crisis de 2002. Este título nos parece que sigue ilustrando el proceso de desmaterialización de las políticas asistenciales, especialmente de aquellas dirigidas a la extrema pobreza y la situación de calle. Esta precariedad se extiende también a los trabajadores y trabajadoras de los dispositivos. La escasa materialidad de respuestas disponibles desde el dispositivo estatal configura también un castigo indirecto que reafirma la criminalización de la pobreza y la idea de una ciudadanía devaluada de personas que solo deben aspirar a mínimos vitales de subsistencia.

Aparte, ellos te demandan pila, quieren ropa, quieren no sé qué, café, “dame otro”, “dame azúcar”, es como una cosa media loca, hasta que se pueden bañar, se cambian y todos están más tranquilos. Bueno, ahí van pasando a las entrevistas. —Y ropa, ¿también ustedes tienen ahí como para darles o se ponen la misma ropa? ¿Cómo es? —No, en realidad tenemos ropa que la conseguimos nosotros, no porque se establezca que tiene que haber ropa. El café, hay café hasta que haya, si un día no hay, suerte en pila. Ah, era un café por persona, un azúcar por persona, me piden dos azúcar, les doy dos azúcar. No sé si estoy bien o si estoy mal, pero no voy a ser la ortiva del azúcar a una persona que te dice “tengo hambre”. Me ha pasado de darle café y decirle “pará, ya te traigo el agua caliente” y cuando vengo me dice: “amiga, me comí el café”. ¿Entendés? “Tomá otro” [...] Doloroso, cuando llega gente con problemas de salud mental o personas viejas, con alguna discapacidad o algo así, que no hay lugares para ellos. Eso, para mí, hasta ahora es terrible. Es horrible. Y algo bueno, entre todo esto nos quedamos contentos con cosas tan banales, como por ejemplo, banales entre lo que debería ser, en esto [de] que no podíamos derivar, cuando llegaba uno derivable era: “¡es derivable!”. No podríamos quedarnos contentos por eso. [...] —Y de la entrevista, acepta la derivación, hay lugar, ¿cómo se traslada hasta el refugio? —Y como pueda. —¿Ustedes no les dan boletos? —No. —¿Y la policía no los traslada? —No. [...] Según mi compañero psicólogo, tiene esquizofrenia, y más que acompañarlo al Vilardebó, extralaboral, no podés hacer. Y por más que lo acompañes, lo van a atender en emergencia y nada más, le van a dar medicación y después ¿quién le da la medicina en la calle? Nadie. Y no podemos derivarlo a un diurno, y a veces intentamos hacer gestiones con el Departamento de Gestión Social del Vilardebó, pero también está como desbordado el sistema y si no hay alguien, no sé, una supervisión que diga: “me llegó esta persona, vemos qué hacemos”. Los supervisores te dicen: “bueno, vean qué hacen, que vuelva de donde vino”. Eso es horrible, horrible, porque no tenés un respaldo, ahí es cuando te das cuenta [de] que no les interesa el dispositivo. Está porque tiene

¹²² Ver, por ejemplo, INDDHH (2021), en referencia a una situación de denuncia y la resolución ante la ausencia de respuesta por parte del MI.

que estar. Imagínate la cantidad de personas que hay en calle en este momento, cerró un refugio de 70 personas. Ya había más demanda que cupos y cerró, hace nada, un refugio de 70 personas que ahora están todas en la calle, o sea, ¿dónde están esas personas?, ¿a dónde fueron? ¿Entendés? (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

El acceso a la salud en general y a la salud mental en particular es escaso, restringido o directamente inexistente para la población en situación de calle. La pobreza recrudece el padecimiento mental al no encontrar protección en las instituciones que deberían prestarla pero están desbordadas. Los propios trabajadores de los dispositivos de refugios nocturnos se encuentran también en la precariedad. Los contratos son anuales y dependen de que la organización gane nuevamente la licitación y decida renovarlos, pues son en general relaciones de trabajo tercerizadas que, además, no incluyen acompañamientos diurnos a servicios públicos para los usuarios.

Eso porque el refugio Creciendo, que es este de contingencia, cerraba, entonces lo que hicieron fue ver qué población no iban a dejar ingresar para desagotar ese centro. Es como que no tiene mucha lógica, sino que más bien como una lógica de recursos, de recortar y de ver a quién no dejamos entrar. Entonces, claro, a nosotros nos llegaban personas y era por primera vez que estaban en el programa y les tenías que decir que nos los podías derivar [...] incluso nosotros como equipo en ese momento lo que pensamos [fue] ¿qué es lo que podemos hacer para que no pase esto?, y tratar de hacer por lo menos un poco de fuerza; y bueno, primero, no estamos sindicalizados, eso fue como todo un tema. Aparte de eso, desde la coordinación no había una postura de “vamos a pelear para que esto no pase” o, por lo menos, que las personas, que si tenía que haber esta restricción, que la hubiera en puerta Convención que la gente iba voluntariamente, pero no en puerta Ley de Faltas cuando lo traían y no le estabas dando la solución y le estabas generando faltas. Y ta, hubo todo como un debate de equipo, que en realidad quedó en la nada, y también pensamos en poder dar aviso al juez para que no le estuvieran computando esas faltas, y también como que quedó todo en la nada porque estábamos como medios atados de pies y manos [...] venía la gente y no la podías derivar. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Lo que más me deja pensando es cómo hay mucho por hacer y ganas de contar cosas y que nuestros propios contratos laborales no nos permiten como hacer más, que a veces te quedás con eso en la garganta, porque decís: “¿qué hago? Grito a cuatro vientos todo esto y me echan y ¿qué hago? Me voy a la calle yo, después soy yo la usuaria de [...] —¿Cómo es su contrato? —Anual es, hasta octubre va nuestro contrato, dependemos, primero, de que le renueven a la organización, después [de] que nos renueven a nosotros, súper precarizado. Como en todos los refugios también, como los convenios INAU, como todo esto [...] hay muchos miedos también. Yo no tengo hijos, pero mis compañeros que tienen hijos como que están un poco más con miedo, porque no quieren que los echen [...] Y también hay otros compañeros que han trabajado en otros refugios, por ejemplo, que te dicen: “mirá, yo conozco la experiencia de la cooperativa tal que se sindicalizaron y no les renovaron” [...] Mucho miedo, sí, tremendo. De moverse y pelearla un poco más, sí [...] este miedo que hace que a veces sigamos en la misma. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Atrasos en pagos de sueldos, inestabilidad laboral, incertidumbre sobre la continuidad del lugar de trabajo, sobre la tarea y las condiciones materiales para desplegarla son dificultades frecuentemente mencionadas por las trabajadoras y los trabajadores de los distintos dispositivos de calle dependientes del MIDES.

II.6.1.11 Los registros informáticos y los listados. El manejo de la información

Por otra parte, el procedimiento de faltas da lugar a la creación de información en distintas bases de datos del MIDES y del MI. Además del antecedente judicial, esta información personal y sensible se encuentra respaldada en diferentes soportes cuyo contenido y acceso es desconocido para los usuarios.

La aplicación del Sistema Informático de Gestión (SMART) es obligatoria para los equipos que gestionen los centros. A estos efectos, se proporcionarán equipos informáticos, capacitación, asesoramiento y soporte remoto. Se registrará en dicho sistema la asistencia diaria de las personas, las diferentes intervenciones que se realizan y los cambios personales que se produzcan en el proceso. Los Equipos de Trabajo contratados por las organizaciones y cooperativas firmarán un compromiso de confidencialidad al momento de la adjudicación. (MIDES, 2016b)

Sí, porque ellos, en la medida, en el hecho de ser levantados, ya ahí les hacen lo que es la vía del Ministerio del Interior, y ahí lo que está son los datos de las personas, dónde se lo encontró, o sea, el nombre, fecha de nacimiento, cédula de identidad, a dónde se lo encontró, o sea, la intersección de las calles; y después, abajo, está como la parte de la vía que llenamos nosotros, que es desde MIDES que se llena, y después hay como una tercera parte, que es si se deriva o no a centro nocturno. Ya que la persona sea levantada implica para la persona una falta. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

La persona firma la vía, esa vía que dice que fue derivado a tal refugio, en caso de que haya sido, que fue levantado en tal calle, que sus datos son esos. Eso es lo que firma la persona. Que son cuatro copias, una para el MIDES, una para fiscal, juez, que es la que se escanea después y dos para el Ministerio del Interior [...] Ingresamos la cédula de la persona, nos saltan los datos principales: nacionalidad, porque está cruzado, viste, con el sistema con el Registro Civil de Identificación, y, a la vez, nos aparecen todos los ingresos que tuvo en el MIDES, desde que existe el SMART [...] O sea, si pasó por MIDES, está ahí. Y ahí nosotros, además de los datos que están desde MIDES, le agregamos Ley de Faltas. Por más que la persona no quiera refugio, por más que te diga: “mirá, no es situación de calle, yo tengo casa, estaba justo tirado porque, no sé, me tomé unos vinos y me quedé tirado”, igual es una falta. Y lo tenemos que ingresar como falta. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Les mandamos esa ficha con datos de la entrevista al refugio y el refugio, de repente, todos los educadores saben información de la persona y la persona no sabe que saben todo eso de ella [...] Pero después, en ese Excel que te digo, hay una parte que dice: “¿firmó consentimiento?” [...] no se sabe bien el criterio, ¿qué es un consentimiento?, ¿sentarte en la silla y hablar, sin saber a dónde van tus datos? ¿Eso es consentir? En realidad, como no hay un criterio claro, se le pone que sí y se da por entendido que la persona llega, habla, quiere ir

a refugio. —¿Está consintiendo la entrevista o qué está consintiendo? —No especifica. Ponele, en el SMART sí dice: “Realiza entrevista”, “Sí”, “¿Firmó consentimiento?”, “Sí”. Pero ¿consentimiento de qué? No dice, no especifica de qué [...] si vos no le decís a la persona todos los datos que estás relevando, ¿qué consentimiento estás firmando? En realidad es como medio incierto [...] Cuando yo entré, bueno, fue lo que me dijeron: “hacé un resumen de eso, ponelo en el SMART y subilo”. Después yo pensaba: “pero, digo, ¿toda persona que tenga un usuario de SMART puede leer esto?”. Y hay cosas que de repente sí son pertinentes, si la persona tiene una enfermedad y toma una medicación específica, de más que lo sepa, que entre y tenga esa información si le está pasando algo. Pero si estuvo preso, si yo qué sé, hay cosas que la persona no quiere y no sabe que va a estar ahí la información, y esas cosas yo no las pongo, pero nunca me dijeron no lo pongas. Lo que sí, alguna vez, la supervisora del MIDES dijo: “cuidado [con] lo que ponen en SMART, porque lo puede ver todo el mundo”. No sé quién es “todo el mundo” en realidad, pero quedó como esa cosa medio sobrevalorada. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Como vimos, el manejo de datos personales y la información compartida en diversos sistemas de información no parece ser garantista de las leyes de protección de datos vigentes. A riesgo de hacer un poco pesada la lectura, colocamos los siguientes fragmentos de entrevistas que reiteran esta realidad.

... ponemos solamente que se derivó a determinado centro nocturno, que está en situación de calle hace determinado tiempo, y lo que estamos tratando es [de] no agregar más información, pero depende específicamente de la persona, estamos como tratando, sin el aval, obviamente, de la coordinadora, de no cargar, de cargar la información lo mínimo, porque tiene que ver con esto de lo poco ético, que es como llenar en un sistema de información que no sabemos ni siquiera quién mira, dar datos que la persona te dijo en la entrevista. —¿No se le cuenta que se están cargando sus datos? —No. —¿No? —No, y que también ahora nosotros con esto de comenzar como a problematizar esto, con una compañera estamos empezando a decirle que hacemos una ficha, que es como básico, que yo cuando llegué nunca se le mencionaba, que hacemos una ficha, que mandamos al centro nocturno con los datos de la persona. Y lo que estamos hablando ahora es poder plantearle a la persona “¿querés que algo de lo que hablamos acá no aparezca?, ¿que algo aparezca?”, por lo menos para que la persona tenga el derecho a elegir qué parte de su vida quiere contar a un equipo que no conoce, pero en realidad desde que yo entré nunca se hizo eso [...] hasta que yo estuve, se pasaba toda la información, toda la información, todo, si la persona tiene VIH, si la persona tiene consumo problemático, patología psiquiátrica, todo, todo, se ponía ahí y el centro tenía esa información. —¿Y las cuestiones más de conflicto con la ley, por ejemplo, eso también? ¿Sabés si hay traspaso, por ejemplo, con el Ministerio del Interior de ese tipo de información? —Ese tipo de información, por ejemplo, yo también no lo sabía hasta hace un tiempo y en realidad pensaba que no, pero sí. Porque, qué pasa, la ficha que se llena para el centro nocturno es una ficha que queda guardada en nuestra computadora, pero ha habido momentos donde supuestamente, supuestamente no, donde se ha pedido que puerta Ley de Faltas, que en realidad intermedia la supervisora de MIDES, envíe a juez una ficha de un usuario. Las que se han pedido son usuarios que han ido muchísimas veces, y ahí sí, porque en realidad en esas fichas está toda la información del usuario, toda la historia de vida que te contó, está todo ahí. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

... empezamos a problematizar esto y empezamos a pensar “ta, no puede pasar esto, no puede ser que nosotros estemos mandando fichas con información”, que es confidencial, que la persona te la dice y es esto no, la vida de la persona pobre, que es pública y todo el mundo

puede saberlo, y tiene que ver con eso, nadie se problematizó, por lo menos cuando yo llegué no estaba en debate qué información se mandaba al centro nocturno, qué información se cargaba, ni mucho menos. [...] Y es como, ta, ¿qué es más importante, la privacidad y la vida de esa persona o que el equipo móvil sepa cosas que le puede preguntar a esa misma persona a la persona? O le decís, bueno, no todo tenemos que poner en la ficha, hay cosas que podemos poner y otras que no, ¿y por qué es como un trabajo de hormiga?, porque en realidad lo institucionalizado es que sí, que se mande toda la información, todo sin filtrar. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

—No se les pide consentimiento a los usuarios sobre cargar esa base de información, no les decís: “mirá que con esto que vos me estás diciendo yo registro —No. Yo les digo, sinceramente, a veces tengo la pantalla y doy vuelta: “mirá”. Yo no sé, si me llega a ver mi coordinadora capaz me mata, pero me parece que tienen que saber. Doy vuelta la computadora y le digo: “mirá, esta planilla es todo”, cosas así les digo. [...] Y, a veces, le digo: “mirá que...”, porque a veces les preguntás tantas cosas que no sabés ni vos para qué les preguntás. Y a veces que no me interesa, que no le quiero preguntar por qué se peleó con la madre, ¿cuál es el sentido de indagar en esa profundidad cuando no tenés respuestas acordes y no lo voy a ver más? No es que puedo hacer un trabajo y darle una mano desde otro lado. No voy a ver más a esa persona. Y la persona te responde porque está acostumbrada, a veces, a que todo el mundo le pregunte cosas de su vida, y responde y no sabe para qué. (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

A los efectos de esta investigación, consultamos a un abogado especializado en acceso a información pública y protección de datos personales sobre la posibilidad de que en procesos penales posteriores el antecedente de las faltas opere en contra. Esta fue su respuesta:

Los jueces pueden pedir información a cualquier organismo público. Incluso los jueces pueden levantar los secretos. La información secreta, el juez, por presunción fundada puede pedir el levantamiento de información secreta en el ámbito de su causa judicial y puede pedir información a cualquier organismo. Los jueces son los únicos que pueden pedir todo tipo de información. El juez también se hace responsable de esa información y puede declarar la reserva de ese expediente. (Entrevista a abogado especializado en acceso a la información pública, 2018)

La asistencia estatal hacia la indigencia tiende a ser cada vez más digital y suele basarse en el supuesto inicial de que las personas no son titulares de derechos sino solicitantes, y por ese hecho ya cuentan con un hándicap de ciudadanía y de sospecha. En no pocos casos, además, la digitalización de los sistemas de asistencia social ha estado acompañada de reducciones profundas en el presupuesto general de asistencia social, el estrechamiento del grupo de beneficiarios, la eliminación de algunos servicios, la introducción de formas exigentes e invasivas de condicionalidad, la búsqueda de objetivos de modificación del comportamiento, la imposición de regímenes de sanciones más estrictos y una inversión completa de la idea tradicional de que el Estado debe rendir cuentas ante los individuos (Alston, 2020). Vastas y profundas transformaciones han operado en los instrumentos de

registro, almacenamiento, tratamiento e intercambio de la información sobre los usuarios de las políticas de asistencia. Sin embargo, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación no ha sido acompañado de respuestas materiales robustas que den satisfacción a su capacidad diagnóstica. Parece inevitable hacerse algunas preguntas: ¿Cuál es el sentido de indagar sobre la biografía y la íntima trayectoria de vida de las personas en situación de calle cuando esa información no resulta en diseños de respuestas a medida? ¿Para qué el Estado requiere de sofisticadas bases de datos si eso no se traduce en respuestas a los múltiples vacíos detectados? ¿Cuánto sabe el Estado de cada una de las más de 20.000 personas que han pasado por el sistema de refugios en Uruguay y qué usos le ha dado o tiene previsto darle a toda esa información? ¿Por qué no hay resguardos de confidencialidad y consentimiento informado por parte del Estado en las políticas asistenciales?

Una vez más, no hay repuestas únicas a estas preguntas, pero, sin duda, configuran un signo evidente de la ciudadanía devaluada de las nuevas “clases peligrosas” o los nuevos “inútiles para el mundo”, al decir de Castel (1997).

II.6.1.12 El modelo tutelar

El modelo tutelar es característico de la atención a la extrema pobreza y puede ser considerado también un castigo. La tutela implica siempre operaciones de homogeneización subordinada (construir algo como “población de calle”), despersonalización de las respuestas (no importan los saberes, conocimientos y habilidades o trayectorias previos), una concepción carente del individuo y un énfasis en su numeración (qué dificultades posee, qué enfermedades, adicciones, tratamientos), representaciones sociales peyorativas, infantilizantes o directamente criminalizantes. Es un modelo que viola o restringe derechos, que ve al otro como un ser inferior, cuya voz es desechable y que es peligroso en términos morales y sociodelictuales.

Los centros nocturnos se guiaron durante varios años por perfiles de usuarios, el llamado sistema escalera. Nivel uno, dos y tres eran escalones hacia el egreso del sistema y del Programa Calle, como si existieran efectivamente posibilidades de transitar un ascenso hacia el egreso en términos de inserción en el mercado de trabajo formal y la autonomía en la vivienda (a través del mercado). Más que a un ascenso escalonado, la realidad se parece a una puerta giratoria hacia la degradación o la flotación ilimitada en la inutilidad social.

Pero los niveles, había nivel 1, nivel 2, nivel 3 [...] Que nivel 1 era para personas que no tenían documentación, que no estaban afiliados a ASSE, cosas así. Después, nivel 2 era cuando empezaban a buscar algo laboral y nivel 3 cuando ya estaba como reinserción y para egresar. Pero no funcionó, porque se llenaban los refugios de nivel 1 y habían cupos en nivel 3 y terminabas mandando gente con el perfil de nivel 1. Porque también eso, todo perfiles, perfiles, perfiles, “no es perfil para acá”, estás trabajando con gente en calle, ¿entendés? (Entrevista a operadora 2 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

La insistencia en la clasificación y sus subagrupaciones es un imperativo de las políticas focalizadas, un intento construido desde un saber experto y un deber ser moral que desconoce las posibilidades estructurales y las violencias institucionales que operan como incentivo permanente al crecimiento y la rotación de eso llamado “población de calle”.

II.6.1.13 El vínculo de indiscriminación entre el MI y el MIDES

Aun cuando, según los entrevistados, se intenta discriminar la intervención de ambos ministerios y defender una cierta autonomía desde el MIDES, lo cierto es que la acción es una sola y es coordinada:

Sí. Bueno, en realidad a las personas cuando las traen, bueno, llegan y nosotros lo primero que hacemos es presentarnos, mencionar que no somos del Ministerio del Interior, porque a veces eso queda difuso, bueno, qué somos, si MIDES o Ministerio del Interior, porque está muy difuso obviamente y es lógico que la gente lo visualice así. [...] Está complicado, incluso a nivel de la imagen que se está dando, por lo menos a lo que es la visión de los usuarios de los centros nocturnos, que te dicen que ellos mismos, o sea, se está deslegitimando lo que es el MIDES por esta asociación, porque pila de usuarios te dicen: “es lo mismo, ustedes están trabajando con el Ministerio del Interior y son todos lo mismo”. (Entrevista a operadora 1 de Puerta de Entrada Ley de Faltas, 2017)

Presencia policial en los espacios públicos, presencia policial en los dispositivos del MIDES, conducción policial de uno a otro dispositivo. ¿Cómo podrían distinguirse la mano derecha y la mano izquierda del Estado? La amenaza del castigo no es una amenaza simbólica y abstracta, es tan concreta como los uniformes de quienes conducen a las personas en situación de calle desde el espacio público a la Puerta de Entrada de Ley de Faltas del MIDES, la comisaría, el juzgado o un refugio.

II.6.2 Conclusiones de este análisis

Durante este apartado intentamos mostrar cómo los distintos tipos de castigos asociados a la situación de calle producen una red potente, que atrapa, y promueven personas concretas con

pocas posibilidades de no ser parte de esta activa selección y categorización. Las personas en situación de calle son tratadas como clases peligrosas que detentan, por su condición de indigencia, una peligrosidad propia y que, pese a que no medien procesos legalmente sancionados, parecen ya poseer una ciudadanía suspendida. Desde esta lógica, la neutralización de estos “enemigos internos” requiere activar todos los mecanismos de autodefensa de la sociedad (concebida como un nosotros integrado a partir de la amenaza), una sociedad que parece haber declinado la aspiración a la integración social y la problematización pública de la desigualdad.

La expulsión de los espacios céntricos de la capital y la neutralización selectiva de grupos sociales marginales de algunas zonas del espacio urbano son operaciones sistemáticas (más cosméticas que eficaces) que poseen un alto precio, no solo económico, sino también por las inevitables violaciones de los derechos humanos y la pérdida de las más elementales garantías jurídicas (Pavarini, 2009). La legitimación de estas prácticas se basa en un creciente temor al contacto con la miseria, al contagio y la difusión descontrolada de las infecciones morales que afectan las relaciones con los excluidos (Pavarini, 2009, p. 236).

En la guerra se hacen enemigos y prisioneros pero no para educarlos con fines de integración social. Se hacen enemigos y prisioneros por la sola necesidad de defensa. Tanto abstracta como idealmente, esta “nueva” cultura del “derecho penal del enemigo” parecería más abierta a una seria consideración de la tutela de los derechos de los enemigos “capturados”: una vez desarmados y puestos en condición material de no agredir, todo otro sufrimiento infligido — es decir cada nueva reducción y compresión de los derechos— resultaría inútil y sobretodo injustificada e injustificable. Si reflexionamos bien, esta lógica estuvo ya presente en la experiencia del exilio y de la deportación como sanciones criminales [...] Lamentablemente, en un mundo único y global no hay una nueva Australia adonde se pueda deportar a los enemigos “internos”. Pero precisamente este “sueño” de un dispositivo administrativo, con el fin único de la exclusión social y no de producción de sufrimiento, se convierte en los hechos en una negación de todo derecho para quien está obligado a padecerlo. En efecto: la tematización de la exclusión conduce obligatoriamente, antes o después, a la determinación material de un “espacio absoluto de no-derecho”. La lógica de la neutralización, de hecho, conoce un solo resultado coherente: el debilitamiento del enemigo. Efectivamente, la historia nos enseña que la tentación recurrente del campo de concentración, es la de transformarse en campo de exterminio. (Pavarini, 2009, p. 67)

La guerra es por momentos abierta y declarada, a veces sutil e invisible. Sin embargo, sus efectos son claros: se criminaliza la pobreza y la situación de no tener dónde vivir. Se captura y se alimentan puertas giratorias de castigo que autocumplen la profecía premonitoria de una guerra contra nuevos enemigos internos. La lógica del enemigo interno y la lógica del exterminio son dos caras imbricadas en el neofascismo actual. Neofascismo que se reprodujo

aun durante gobiernos progresistas que sentaron condiciones de posibilidad de lo hoy existente. Neofascismo que interpela sobre las posibilidades de volver a resensibilizarnos colectivamente. Como veremos en el último capítulo de esta tesis, una parte importante de las resistencias actuales al punitivismo desbocado pasa por imaginarnos y declarar la irreductible igualdad de las existencias:

Regreso a los campos de exterminio. El horror específico de los campos, el horror que nos convence de que lo que pasó allí fue un crimen contra la humanidad, no es que los asesinos trataran a sus víctimas como a piojos a pesar de que compartían con ellas la condición humana. Eso también es abstracto. El horror es que los asesinos se negaran a pensarse a sí mismos en el lugar de sus víctimas, igual que el resto del mundo. La gente dijo: “Son ellos los que pasan en esos vagones de ganado”. La gente no dijo: “¿Cómo sería si yo fuera en ese vagón de ganado?” La gente no dijo: “Soy yo el que estoy en ese vagón de ganado”. La gente dijo: “Deben ser los muertos a quienes están quemando hoy, que apestan el aire y hacen que me caiga ceniza sobre los repollos”. La gente no dijo: “¿Cómo sería si me estuvieran quemando a mí?”. La gente no dijo: “Me quemamos, estoy cayendo en forma de ceniza”... Hay gente que tiene la capacidad de imaginarse como otra persona y hay gente que no la tiene (cuando esa carencia es extrema los llamamos psicópatas). Y hay gente que tiene esa capacidad pero decide no ponerla en práctica. (Coetzee, 2003)

Una sociedad que no tiene un lugar efectivo (de reconocimiento simbólico y material, un lugar de utilidad reconocida) para miles de compatriotas pobres y jóvenes aparece espantada ante la sombra que arrojan sus niveles de desigualdad. Y la salida fácil es creer que podemos erradicar la sombra. Ese atajo, además de falso, es peligroso, porque nos puede llevar muy rápidamente a discursos y prácticas de exterminio social. Ahora bien, marcar que existe efectivamente esta tendencia no es marcar un rumbo inexorable.

Podemos pensar en una crítica radical al gobierno a través del delito en términos de su ineficiencia sistémica (el triángulo más presos, más penas y más tipificación de delitos no logra disminuir la delincuencia ni la reincidencia), sus altos costos y sus efectos perversos (situación de calle, consumo problemático, salud mental, deterioro económico y afectivo de las familias). Pero, al unísono, parece imprescindible pensar los múltiples efectos de este disciplinamiento en la crueldad, de los efectos de subjetivación política en clave punitiva de la sociedad en su conjunto.

II.7 A modo de cierre del capítulo

Para finalizar el análisis de estos programas conjuntos entre el MI y el MIDES, diremos que el control social dirigido al precariado en nuestro país se ha metamorfoseado profundamente.

Las principales metamorfosis del control social que intentamos probar a lo largo de los anteriores capítulos, a partir del segundo gobierno progresista, son:

1. Existe en los programas e intervenciones analizados del período una creciente racionalidad punitiva en el tratamiento socioasistencial de las poblaciones en extrema pobreza.
2. La punitividad creciente se expresa en: a) una concepción cada vez más culpabilizadora de la vulnerabilidad de las personas y los hogares; b) los sofisticados y robustos niveles de identificación, seguimiento y monitoreo poblacional; c) la refocalización de las poblaciones a partir de la focalización territorial, que deviene en una focalización territorial punitiva; y d) las prestaciones ínfimas desatadas de la lógica de los derechos y ancladas en la lógica de incentivos y castigos a comportamientos.
3. La creciente naturalización de la amenaza de castigo, la tutela cuerpo a cuerpo y el intenso seguimiento de las poblaciones y sus trayectorias en las políticas socioasistenciales.
4. Por último, en el plano institucional, este estrechamiento de las manos izquierda y derecha del Estado genera que el Ministerio del Interior se haya instalado como un actor relevante (cuando no imprescindible) en la arena de las políticas sociales asistenciales.

Capítulo III. De objetos de gobierno a sujetos irrepresentables de política y creación

III.1 NITEP, el surgimiento de un nuevo actor social

La tradición de los oprimidos nos enseña que el estado de excepción en el cual vivimos es la regla. Debemos adherir a un concepto de historia que se corresponda con este hecho.

W. Benjamín (1942)

La antesala de toda revolución es una gran conversación.

A. Fernández (2020)

Decíamos en la introducción de esta tesis que ninguna gubernamentalidad es monolítica ni inmóvil y que es en el encuentro con las resistencias que se abren nuevos caminos de exploración de otras condiciones de posibilidad colectivas. De eso se trata este último capítulo, que ensaya una escritura de otra tonalidad, pues, aunque intenta dialogar con lo anterior, lo hace desde otro lugar. Aquí nos proponemos pensar, a través de la experiencia con NITEP, las resistencias que desbordan todo intento de gobierno y el creativo pasaje de objetos de gobierno a sujetos políticos irrepresentables de creación. A continuación, intentaremos explorar cómo y para qué las personas en situación de calle se organizan en un colectivo; qué sentidos y orientaciones de las políticas a ellos destinadas impugnan; y si es posible dar cuenta en el proceso de organización de las personas en situación de calle en Uruguay de algunos desbordamientos resistentes a todo intento de gobierno punitivo. Esperamos poder mostrar cómo la emergencia de este nuevo actor, a la vez que resiste la ola punitiva, crea condiciones colectivas para la exploración de alternativas. Pretendemos evidenciar cómo este primer colectivo organizado de personas en situación de calle en Uruguay aporta a visibilizar y problematizar la desigualdad extrema, denunciar sus efectos sobre sus cuerpos, mostrar la banalización del sufrimiento que estamos tolerando como sociedad, a la vez que crea un nuevo lenguaje político-afectivo sobre la vida en común.

NITEP nació en octubre del año 2018 dentro de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, cuando algunas personas en situación de calle que usaban la Facultad como lugar de protección durante el día comenzaron a organizarse ante la única respuesta que emergía como hegemónica: la expulsión punitiva. Las primeras reuniones supusieron defender el uso de ese espacio ante la posibilidad del cierre y la expulsión. Mediante asambleas y acciones en conjunto con docentes de la Facultad y otros colectivos de la sociedad civil, comenzó una grupalidad que devino organización. En estos años de existencia y permanencia generaron, generamos,¹²³ una acumulación de pensamiento y sentires comunes que logran expresarse en diversos medios nacionales e internacionales:

Somos el Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP). Un grupo de personas que lucha y necesita luchar, pensarse, crear nuevos sueños. Lo conformamos en su mayoría, personas que habitamos las calles, sin vivienda o con vivienda precaria y/o intermitente. Nuestra organización nace en octubre de 2018 y se construye día a día, desde la necesidad urgente de visibilizar nuestras existencias, de que se oiga nuestra propia voz sin la burocracia institucional [...] Mientras el sistema dominante necesita de la pobreza para ser fuerte. NITEP se propone luchar contra la pobreza, no contra otros pobres. (NITEP, 2022)

Durante el invierno de 2018, la presencia de personas en situación de calle que utilizaban las instalaciones y servicios de la Facultad de Ciencias Sociales durante el día (especialmente los espacios comunes, la sala de informática, la biblioteca y los servicios higiénicos) comenzó a ser problematizada. A nivel institucional, el Consejo de Facultad resolvió la creación de un Grupo de Trabajo (GT) integrado por docentes de diversas unidades académicas, estudiantes y funcionarios, con el fin de “atender la situación de las personas que ingresan a la Institución y que no están vinculadas a la Udelar” (Facultad de Ciencias Sociales, Consejo, 2018, Resolución n.º 1094). En este marco, se produjo un intenso debate en los diferentes ámbitos de la Facultad (centro de estudiantes, asociación de docentes, Consejo, asociación de funcionarios y ámbitos no institucionales) con relación a las

¹²³ Como docente del Departamento de Trabajo Social, fui integrante del grupo de trabajo asesor del Consejo de la Facultad que se creó en mayo de 2018 para discutir los conflictos generados a partir de la presencia de personas en situación de calle en el edificio central. En ese proceso, un grupo de docentes nos organizamos para intentar frenar la iniciativa de expulsión (que muchos otros docentes apoyaron y que finalmente se produjo parcialmente) y acompañar la organización del colectivo. Este proceso con NITEP se concretó en diversos proyectos integrales: Proyecto Trayectorias Integrales “Desigualdades y conflictos en relación a la situación de calle” (2019-2021) y Proyecto Artículo 2 financiado por la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSIC) “Situación de calle desde una perspectiva de derechos: múltiples voces y experiencias” (2020-2021). Desde ese momento y hasta la actualidad mantengo un vínculo con el colectivo acompañando la Comisión de Denuncias y Defensas (2020-2021) y el Espacio de Autoformación Política (2022).

respuestas para su abordaje, al tiempo que la situación adquiriría un importante estado público a través de la prensa.¹²⁴

Nuestro colectivo nació en 2018. En aquel momento, varios de nosotros achicábamos durante el día en la Facultad de Ciencias Sociales, ubicada en Trueba y Constituyente. Debido a unos problemas de convivencia que hubo, salimos en toda la prensa y fuimos acusados de ensuciar, robar y acosar. Enseguida nos quisieron expulsar de ese lugar público y mucha gente estuvo de acuerdo con esa expulsión. Nosotros sabíamos que la mayor parte (casi todo) de lo que se nos acusaba era mentira y formaba parte de un prejuicio hacia todas las personas en situación de calle. Entonces logramos juntarnos con trabajadores, profesores y estudiantes de la Facultad que nos apoyaron para tener una asamblea semanal dentro de la propia Facultad. El primer objetivo que nos planteamos fue dar vuelta la mirada negativa que se tiene sobre las personas en situación de calle. Apenas logramos eso al interior de la Facultad, nos pusimos a soñar con cosas más grandes. (NITEP, s. f.)

El debate sobre la pertinencia del uso del edificio y las presencias cotidianas fue creciendo y tensionó e interpeló el papel de la Facultad como espacio público, a la vez que la situación daba cuenta de la falta de respuesta del Estado a una dramática problemática social.¹²⁵ También cuestionó en su sentido más profundo el posicionamiento de la Universidad de la Republica como institución educativa pública comprometida social y políticamente con las demandas y necesidades de su tiempo, y colocó en tensión la condición de “Universidad de puertas abiertas a la comunidad”, hacia adentro y hacia afuera, una universidad que promoviera el encuentro y la creación colectiva (Aguiar *et al.* 2022).

De este modo se dio paso a la conformación y el funcionamiento de un equipo de trabajo cotidiano, recuperando saberes de diversas experiencias (particularmente del Programa Cultural Urbano).¹²⁶ La creación de un espacio asambleario de intercambio sobre las necesidades y deseos de quienes participaban en estas instancias derivó en una fuerte grupalidad que dio origen al colectivo NITEP.

¹²⁴ En general el tono de la prensa era de alarma pública. Ver notas de prensa: El País (2018), En Perspectiva (2018a, 2018b), Redacción Búsqueda (2018), Pérez y Álvarez Rivadulla (2018), Montevideo Portal (2018) y El Observador (2018).

¹²⁵ Aun estando en refugios de manera diaria, las personas debían (y aún deben) encontrar lugares de “achique” entre las 9:00 y las 18:00 horas. Se trata de lugares donde acceder a agua potable, resguardarse del intenso frío, de la lluvia y del sol, para utilizar servicios higiénicos, calentar agua, conectarse a internet o simplemente estar un rato en un lugar mínimamente agradable.

¹²⁶ Programa Cultural del MEC enfocado en personas en situación de calle y abierto a toda la comunidad (MEC, s. f.).

Por el propio contexto de surgimiento y la estrecha vinculación entre el naciente colectivo y un conjunto de docentes y estudiantes universitarios, las historias de ambos se encuentran íntimamente ligadas y, hasta cierto punto, es una historia compartida. Surgen y se complementan en el objetivo de resistir a la expulsión (de las personas en situación de calle en relación con la Facultad de Ciencias Sociales) y pensar alternativas. Esa expulsión, que en parte se concretó,¹²⁷ también devino en un espacio de encuentro fuera de lo institucional, habilitando el desarrollo y la consolidación de NITEP con una impronta, objetivos y desarrollo de acciones propias, que buscan visibilizar y problematizar la situación de calle como forma de contribuir a su abordaje y solución. El vínculo del colectivo con la Facultad de Ciencias Sociales (específicamente con el equipo universitario que trabaja y acompaña su conformación) se mantiene y cultiva hasta el presente.

El colectivo NITEP leyó, finalmente, su manifiesto fundacional en la puerta de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en octubre de 2018:¹²⁸

MANIFIESTO FUNDACIONAL (2018)

Ni todo está perdido cuando tenemos sueños que cumplir,
no hemos perdido nuestra identidad, tenemos esperanzas.
Hemos sido valientes en la lucha,
ha sido ardua la tarea, pero con persistencia gigantes las recompensas.
Resistimos. Insistimos. Pasaremos de sobrevivir a vivir.
Necesitamos vaciar la mochila, seguir adelante,
acompañándonos, construyendo un mundo que abraza y no expulsa.
Porque creemos en una revolución intelectual para cambiar este mundo actual,
es que proponemos: re educarnos para alcanzar el urgente objetivo
de la coexistencia de las diversidades que integran nuestro mundo.
Necesitamos erradicar la indiferencia, crear una sociedad digna basada en
el cuidado y el respeto, cada persona desde su diferencia biopsicosocial debería
tener los mismos derechos humanos.
Somos iguales solo por el hecho de existir.

¹²⁷ En 2020, a partir del cambio de autoridades, se planteó que la creación de un centro de cuidados y recreación para niños y niñas cuyos adultos responsables trabajan o estudian en la Facultad debía hacerse en el mismo salón donde funcionaban la sala de informática y la base de las reuniones de NITEP y que ambas poblaciones (infancias y personas en situación de calle) eran “incompatibles”. A su vez, las nuevas autoridades lograron un convenio con la Intendencia de Montevideo para que NITEP pudiese utilizar una casa compartida con un dispositivo de atención a personas en situación de calle. La idea de derechos contrapuestos y de ciudadanías antagónicas volvió así a ser colocada en términos de la imposibilidad de espacios de convivencia en la heterogeneidad. Este proceso coincidió con la emergencia sanitaria (y el cierre de las oficinas públicas) y NITEP decidió aceptar el usufructo de la casa de la Intendencia. Las y los docentes intentamos continuar con algunos espacios de reunión y actividades puntuales en la propia Facultad hasta el día de hoy. Sin embargo, ese es recordado por quienes resistimos este proceso como el momento en que finalmente las nuevas autoridades de la Facultad lograron sacar la población de calle del edificio.

¹²⁸ Ver en <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep/página-en-blanco?pgid=kmrv1wgm-c7857e87-90b5-4a13-a93f-ad41f4e791a9>

Cuando creamos que todo está perdido podemos sentir nuestra fuerza interior y aferrarnos a la fe en lo colectivo, ahí está todo lo que necesitamos.

CAMINEMOS TODOS JUNTAS HACIA ALLÍ!

El carácter del ser humano no se define por sus bienes materiales y si a través de sus realizaciones. (NITEP, 2018)

En ese 2018 emergió algo del orden del acontecimiento: algunas personas en situación de calle (un poco por azar, un poco por milagro y, sin duda, por procesos colectivos anteriores) toman la palabra y se nuclean en un encuentro fundacional en la Facultad de Ciencias Sociales. También inicia allí un entramado con la Universidad de la República. Y las capacidades de cada uno de los actores se ven modificadas. Y el primer colectivo de personas en situación de calle emerge por primera vez, expresando que son personas portadoras de deseos, de voz propia, de accionar político. Y vislumbramos que es posible pensar desde otro lugar y probamos pensar y sentir que efectivamente no existimos como individuos recortados, sino como paquetes de relaciones donde nuestra potencia es capacidad de hacer y de pensar que se construye en relación, un cuerpo político inédito que comienza a constituir nociones comunes, enunciaciones colectivas, plano común.

El surgimiento de NITEP es doloroso, pues supuso una expresión de resistencia a las violencias estructurales y sus manifestaciones institucionales que atraviesan los cuerpos de sus integrantes. Pero en esa resistencia se logró construir una organización y empezar a tener una proyección política de transformación social, en sus palabras: “un mundo que abrace y no expulse” en el que la diversidad es leída como riqueza no uniformizable, “todos juntas”.

La agenda del colectivo y sus procesos de trabajo dan cuenta de la impugnación de sentidos en torno a diferentes planos: se impugna cómo se define la población en calle y sus problemas; cómo es vista por las instituciones estatales, la opinión pública y la sociedad; y cómo se construyen las respuestas y dispositivos dirigidos a ella.

El funcionamiento de NITEP ha ido variando, pero se basa en una asamblea abierta semanal y comisiones de trabajo sobre diferentes iniciativas. La asamblea es el ámbito de decisión máximo, donde cualquier persona puede participar (para votar se requiere un mínimo de participación en asambleas). Para incentivar eso, las asambleas se realizan, en general, en plazas y espacios públicos. La metodología de la asamblea y las reuniones ofrece una forma novedosa. Quienes quieren hacer uso de la palabra levantan la mano y quien está haciendo uso de ella decide a quién le pasa la palabra con base en dos criterios acordados: priorizar a

quienes no hablaron y a las mujeres. Por otra parte, el resto puede hacer gestos para que quien está hablando redondee o se centre en el tema a tratar. Los acuerdos son registrados y se redacta un acta por asamblea. En general, la organización logística y el registro se apoyan en el equipo que acompaña a NITEP.¹²⁹

NITEP posee un sitio web, canal de YouTube y redes sociales desde los cuales difunde diversos contenidos.¹³⁰

Durante la semana se reúnen las comisiones de trabajo:

- Bajada a Tierra, que se encarga de operativizar las decisiones de la asamblea organizando tareas y responsables.
- Denuncias y Defensas con relación a las violencias institucionales (junto a la Red de Abogados por los Derechos Humanos, el Servicio de Paz y Justicia [SERPAJ], el Colectivos contra la Represión y por las Libertades, y la Universidad de la República).¹³¹
- Cuidados, un espacio semanal grupal de autocuidado donde se han tejido referencias entre pares en relación con la salud, el consumo problemático y el cuidado emocional.
- Preparación de reuniones y vocerías, espacio donde se preparan materiales y discursos para las declaraciones públicas, las reuniones con el MIDES, la Intendencia de Montevideo y demás actores con los que se mantienen reuniones.

¹²⁹ Por medio de un convenio entre la Intendencia y la Pro Fundación para las Ciencias Sociales, NITEP hace de uso del dispositivo La Casa y se financian tres salarios docentes que acompañan al colectivo.

¹³⁰ Sitio web: <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep>; Facebook: <https://www.facebook.com/Nitep18/>; YouTube: <https://www.youtube.com/@colectivonitep1627>.

¹³¹ El espacio se inicia en reuniones entre NITEP y el equipo universitario, y desde su origen se construye como un ámbito de confluencia entre colectivos que permita construir alternativas frente a múltiples demandas que se presentan en forma individual, pero que expresan problemas colectivos más amplios que se relacionan con derechos vulnerados, desigualdades y conflictos. Los colectivos que junto a NITEP han participado de este espacio son: la Red de Abogados por los Derechos Humanos, el SERPAJ, Colectivos contra la Represión y por las Libertades y docentes universitarios del proyecto Trayectorias Integrales “Desigualdades y conflictos en relación a la situación de calle en Uruguay”. Este espacio busca construir alternativas colectivas para el acceso a la justicia, para la visibilidad pública de las desigualdades, la sistematización de denuncias y la identificación de estrategias para la defensa colectiva en clave de efectivización de los derechos humanos y haciendo frente a las múltiples violencias institucionales.

- Proyectos vinculados al acceso a la vivienda, un espacio destinado a pensar propuestas superadoras del dispositivo refugio.
- Emprendimientos laborales y asociativos solidarios. Existen diversos emprendimientos de trabajo: Panitep (elaboración de panificados), Hilo y Aguja (emprendimiento textil), convenios laborales de mantenimiento e higiene de baños públicos en los que trabajan más de 30 personas en régimen de contratación semestral y convenios de investigación participativa.¹³²

La presencia pública de NITEP es una voz nueva, no concedida sino tomada, como ejercicio de las posibilidades de amistad política, como reapropiación política de la capacidad de hacer alianzas colectivas.¹³³ En este contexto, NITEP afirma “el derecho inalienable a la existencia en un mundo” y “nada sobre nosotros, sin nosotros”, un espacio conflictivo que invita a destruir los marcos de referencia tecnocráticos y tutelares que solemos habitar.

No se trata de ser voces a consultar —aunque no declinan invitaciones de la prensa y realizan declaraciones públicas—, se trata de construir política dentro y fuera del Estado, dialogando con él y con el mercado en una pragmática que pone en el centro el despliegue de las potencias de existir y aumentar la libertad. No una libertad como mera elección entre diferentes opciones estandarizadas de políticas asistenciales minimistas (¿refugios nocturnos o *housing first*?,¹³⁴ ¿comedor de INDA, vianda o *ticktes*?, ¿intemperie o Ley de Faltas?), sino creación política donde quepa la pregunta de qué vidas queremos vivir y cómo construimos las condiciones de posibilidad para experimentarlas, preguntas profundas que no son comunes en los espacios políticos institucionales vigentes.

Es posible identificar en NITEP momentos destituyentes e instituyentes. Son momentos de lo destituyente la negación y el rechazo ante las muertes de compañeros y compañeras por

132 Ver por ejemplo el mapeo participativo del Municipio B (2022a y 2022b).

133 Amistad política es una expresión que remite a Aristóteles, para quien la construcción de la vida buena conduce a “la obra propia de la política”, esto es, propiciar “la mayor cantidad posible de amistad” (Tatián, 2015, p. 23).

134 Se trata del modelo “la vivienda primero”. Como vimos, la forma predominante de afrontar el sinhogarismo se basa en un modelo de atención en escalera. Las personas tienen que ir superando pasos poco a poco: de la calle a un albergue, del albergue a un alojamiento temporal y, como último escalón, una vivienda permanente. El modelo Housing First da la vuelta a ese modelo y comienza por la vivienda. Existen numerosas experiencias a nivel internacional. En Uruguay existen algunas experiencias puntuales desde 2019. Una de ellas implica el usufructo de contenedores adaptados como viviendas. En ellas conviven dos personas usuarias de refugio en cada contenedor.

hipotermia, ante la criminalización de la pobreza, ante una sociedad que produce cada vez más personas sin vivienda, sin trabajo, ante manifestaciones de odio a personas que están en situación de calle, etcétera. Pero NITEP no se queda ahí, pues intenta crear espacios para lo constituyente, otras maneras de vivenciar y politizar la situación e invitar a quienes quieran sumarse a problematizar, a transitar por experiencias de autoorganización y a resistir sin imitar aquello que se resiste.

Durante el año 2020, NITEP realizó la campaña “#¿YoMeQuedoEnCasa?-YoNoTengocasa”, y durante 2021 la campaña “Ni una muerte más en situación de calle, otro invierno es posible”, intentando visibilizar las constantes violaciones de derechos humanos que recrudecieron como resultado de las medidas por el COVID-19 y el empeoramiento de las regulaciones jurídicas, que habilitan a nuevas represiones y expresiones de odio¹³⁵ (NITEP, s. f., 2021).

En sus declaraciones y escritos públicos se utiliza un lenguaje no sexista que intenta reconocer la diversidad, a la vez que insiste en la necesidad de salir de los lugares asignados en términos binarios, numéricos, estadísticos y como objetos de tutela:

No queremos seguir siendo números en sus estadísticas, ni sujetos y sujetas de campañas políticas, sin que nuestras voces se oigan efectiva y realmente, y para esto precisamos ser escuchadas y tener voz. Luchamos por el derecho a vivir y no tener que salir a sobrevivir todos los días. Luchamos por las compas que están caídos y no ven posibilidades de cambio. Por el respeto que nos merecemos. Por la dignidad de cada uno.

Luchamos para salvar vidas, para que no se pierdan más vidas con el frío, las enfermedades, el hambre, las negligencias. Luchamos por una revolución. Para construir una nueva sociedad libre y justa, de inclusión fraterna, que abrace y no expulse.

Luchamos por el ejercicio real de los derechos humanos. Por un abrazo que perdure y por esas voces que nunca fueron escuchadas.

Basta de demagogia. De promesas incumplidas, de violencia. Basta de invisibilizarnos. De tratarnos como objetos. De decidir por nosotros. De reprimirnos. De marginarnos. De obligarnos a ser parte de un sistema nefasto. Basta de limosnas. De expropiación de los cuerpos, de odio a la pobreza. De valorar la propiedad privada sobre la vida. (NITEP, 2022)

Una y otra vez se menciona “nuestro derecho legítimo a la existencia en un mundo”, colocando así una dimensión del problema insoslayable: ¿desde qué lugar y con qué argumentos puede defenderse un sistema que sentencia al exterminio o la *nuda vida*

135 Ver ejemplos de violencia hacia personas en situación de calle en Pinto Román (2020).

biológica a cientos de vidas? Nótese que ni siquiera se reivindica un lugar en este mundo, sino la posibilidad de existir en uno (sabiendo de antemano que hay muchos). Existir en un mundo es también la invitación a crearlo entre quienes laten con la inquietud de modos de vida no subsumidos en la lógica de la maximización de la renta del capital.

III.2 Otras formas de mirar el problema

NITEP coloca otras formas de mirar el problema estatalmente construido de algo llamado “población de calle”, categoría en el marco de la cual están monitoreadas en los sistemas informáticos al menos unas 20.000 personas que han pasado por el sistema de refugios en los últimos años. Pero estas y otras son solo cifras, números abstractos, no dicen de lo que sienten y mucho menos de lo que pueden juntas esas personas, aun cuando sean “el vecino que nadie quiere tener”, al decir de un integrante de NITEP.

El colectivo Ni Todo Está Perdido ha logrado compartir, sistematizar y denunciar las diversas experiencias respecto a las violencias institucionales contenidas y ejercidas con relación a una “población” que se resiste a ser invisibilizada, que desborda las categorizaciones impuestas, que irrumpe y cuestiona al conjunto de las instituciones y sus lógicas intermitentes de inclusión subordinada-exclusión territorial-expulsión de la vida común.

La propia idea homogeneizante de “población en situación de calle”, con la pretensión de control que supone, de identificar su composición, de delimitarla para abordarla como “población objetivo” de los programas sociales, se constituye como un punto de partida para una crítica a los modos en que las visiones predominantes conciben la intervención “sobre los otros” y revela las múltiples contradicciones que caracterizan a las propias construcciones institucionales y sus limitaciones para transformarse a sí mismas, para dejarse interpelar por las realidades que las condicionan y dar lugar a los cuestionamientos de sus acciones y omisiones.

Afirmar que existe algo homogeneizable como “población en situación de calle” es una forma de pensar desde lo que existe, desde la institucionalidad, desde el Estado. Es un pensamiento que describe algunos efectos de la desigualdad, pero no se pregunta cómo revertirlos colectivamente. Se trata de trascender la descripción de la barbarie y su cuantificación para poder producir creaciones y desplazamientos. Es una invitación a

reconocer al otro y su existencia. Pensamiento y acción se imbrican —la acción es pensamiento en acto, decía Reclus (2012)—, y, por ello, esta forma de decir y pensar genera unas acciones que no subordinan lo posible a lo existente.¹³⁶

¿Es posible definir de otro modo “habitar la calle”, no intentando capturar dónde es el contorno de la situación de calle, dónde sería el límite de su existencia, sus indicadores, el evento o desenlace, en oposición a lo que sería una “población en situación de casa”? ¿Podemos animarnos a experimentar la incertidumbre de la indefinición que implica no saber *a priori* de la experimentación lo que somos y podemos?

En fin, volvamos a los estoicos. Su ejemplo favorito es: ¿hasta dónde va la acción de una semilla? [...] La semilla posee un límite. ¿Pero un límite de qué? Al menos no de figura. Una semilla posee efectivamente un contorno, pero no es esa la cuestión. Puedo efectivamente seguir su contorno con mi dedo, ¿pero qué habría captado de la semilla? [...] Luego aprendo que una semilla perdida en un muro es capaz de hacerlo saltar. ¡Ah, el grano de girasol hace saltar mi muro! ¡Una cosa que tenía un contorno tan pequeño! ¿Hasta dónde va la semilla de girasol? ¿Eso es preguntarse cuál es su superficie? No, dicen los estoicos. La superficie está allí donde se termina la semilla. En su teoría del enunciado, dirán que eso enuncia exactamente lo que la semilla no es, es decir, dónde la semilla ya no es. Pero sobre lo que la semilla es no nos dice nada [...] Los estoicos lanzan triunfantes: “Las cosas son cuerpos”. Cuerpos y no Ideas. “Las cosas son cuerpos” quiere decir que son acciones. El límite de algo es el límite de su acción, y no el contorno de su figura [...] La cosa no tiene otro límite que el de su potencia o su acción. La cosa es entonces potencia y no forma. El bosque no se define por una forma, se define por una potencia: potencia de hacer proliferar árboles hasta el momento en que ya no puede más. De allí que la pregunta que tengo que hacerle al bosque no es: “¿Cuál es tu figura y cuáles tus contornos?”. La única pregunta por hacer al bosque es: “¿Cuál es tu potencia?”. Es decir: “¿Hasta dónde irás?”. (Deleuze, 2003, p. 190)

Dejar de preguntarnos insistentemente qué es la población de calle, sus contornos, dónde deja de serlo, permite pensar qué pueden/podemos y qué condiciones colectivas son necesarias para poder más. Desordenar el mapa de clasificaciones estatales permite liberar nuevas posibilidades de existencia.

En la vida normal, normalizada, estamos ubicados en un lugar, una etiqueta o una identidad, pero de pronto nos desubicamos juntos y la sociedad entera sale de sus goznes. Mujeres que ya no obedecen lo que deben ser, trabajadores que rechazan el trabajo alienado, personas racializadas que ya no se consideran inferiores. La emancipación implica la subversión de los papeles, de las funciones y de los roles sociales establecidos. Un desorden fecundo. El poder teme esto más que nada y pone todo su empeño cotidiano en mantener el orden de las clasificaciones. Clavar a cada cual en su lugar, impedir los cruces y las alianzas imprevistas. Ya sea por medio de la fuerza bruta o de los estereotipos que difunden la desconfianza en el

¹³⁶ “¿Y la libertad de palabra? ¿Y la libertad de acción? ¿Son otra cosa que consecuencias lógicas de la libertad de pensar? La palabra no es otra cosa que el pensamiento que se ha vuelto sonoro; el acto es el pensamiento hecho visible” (Reclus, 2012, p. 67).

otro, por medio de la policía o de los medios de comunicación, se trata siempre de lo mismo: aísla y vencerás [...] Muchos movimientos comienzan reivindicando igualdad, derechos y visibilidad para sus identidades particulares. Es inevitable, comprensible y razonable. Pero las luchas por el reconocimiento y la integración se dan necesariamente en el interior del sistema que reparte lugares y funciones. La emancipación comienza cuando se inventan nuevas formas de vida: otras maneras de ser mujer, de ser trabajador o de ser negro. Es lo que puede contagiar de rebote a quienes ocupan, u ocupamos, las posiciones hegemónicas de un deseo distinto, de un querer ser de otra manera, de un cambio de piel. Y desordenar así el mapa entero de las clasificaciones. (Fernández, 2022, pp. 2-3)

Las políticas sociales y especialmente las asistenciales parten de definir el problema que construyen como carencia individual, lo que abre la discusión y el desarrollo metodológico sobre cómo incluir, cómo reparar o simplemente contener —desde el acercamiento individualizante— a los perdedores del sistema. Inevitablemente, se cae en una tutela moral y en la aspiración a la “reintegración a la sociedad”, como si existiera algo armónico como “sociedad” y algo como “afuera” de ella. Se diseñan, entonces, indicadores de impacto, evaluación y monitoreo para medir el comportamiento poblacional en términos de “flujos”, “*stock*” y “salida de calle”.¹³⁷ O peor aún, ya ni siquiera se piensa en estos términos sino en necropolítica lisa y llana, donde la integración social es una aspiración ausente, donde sobrevivirán los más fuertes, donde no hay sociedad sino individuos competentes en lucha. Entonces se invita a la “autonomía” y la “activación”.

NITEP es un cuerpo colectivo que coloca en el centro una otra capa más profunda de cuestiones: la gestión de la vida (donde todas las vidas importen), la reproducción y su cuidado; la pregunta por vidas que merezcan ser vividas, no una adaptación a las opciones estandarizadas, sino la creación de formas nuevas de cooperación, sensibilidad y voz política.

¿Por qué la gente actúa así y cuáles son las raíces de las violencias actuales? Estos temas son los que nos reúnen. Cuando el sistema no nos acepta trae personas atemorizadas frente al tema: la situación de calle como situación degradante que oficia de último lugar a llegar, como resultado de eso las personas que están en calle no se quieren reconocer y, por lo contrario, necesitan diferenciarse. La gente en situación de calle, donde encontramos diferentes edades, sexo, estatus, rol. ¿Dónde está la consciencia y atención de la sociedad frente al problema cuando el sistema no nos acepta, particularmente a las mujeres? El rechazo es el primer paso hacia la destrucción de vínculos y redes. ¿Desde dónde venimos, hacia dónde vamos y quién nos pone un freno? Entonces nos preguntamos: ¿por qué nuestra biología es o no es aceptada, desde cuándo y hasta cuándo y quiénes pueden decidir y por qué sí integrar el sistema o no? ¿Tiene que ver con nuestras acciones, nuestras edades, nuestro sexo, nuestro rol, nuestro estatus? ¿Cuál es el motivo de rechazo, que nos hostiga frente a una sociedad que se muestra desarrollada y expulsa a la otra parte al exterminio, el

¹³⁷ Términos utilizados en presentaciones institucionales del MIDES sobre población de calle que NITEP impugna.

desamparo, aunque también a la lucha y la resistencia? Hay una sociedad rota, una forma de ver las cosas que nos deja afuera. (Entrevista a integrante de NITEP, 2020)

Somos el síntoma del sistema, de una sociedad rota, plantea NITEP y, al unísono y también quizá por eso mismo, también somos ya, aquí y ahora, otras versiones de futuro posibles:

... podemos decir con propiedad que *somos lo sintomático de lo sistemático* por la forma en que sentimos ser los síntomas del sistema tal cual lo vivenciamos, actuando en contraposición a ello con *otras versiones de futuro demostrables* por nosotros mismos en su desarrollo interactivo, recurrentes a puertas abiertas, no obstante aquellas cerradas que nos subestiman y que ya también nosotros desestimamos en cada uno de nuestros logros. Entrelazando vínculos solidarios con autonómicos emprendimientos como medios de vida funcionales a redes de economía solidaria. Combate a la propia marginación de la inoperancia sistémica que nos contamina y degrada para hacernos serviles. Por lo cual *nuestro accionar se contrapone íntegramente a la perpetuación indignante de la miseria marginal y su decadencia*, marcada en estampas de una realidad que rompe los ojos. Dichas adjudicaciones nada tienen que ver con el exitismo de la economía virtualizada y su soborno, sino que con el pleno conocimiento de que el anclaje de la problemática referida ha sido, es y quiere ser la negligencia manipuladora de la *economía favoritista a la clase numéricamente inferior pero dominante a causa de su poderío en capital*. Es así que ante esta panorámica deben saber, tanto ellos como cada uno de los que quieran integrarse, o sea compatibles a nuestro posicionamiento ante tales hechos que hay que deconstruir muchísimo y generar muchísimas más empatías. Elemento imprescindible a tales fines, es el compromiso en el cual estamos embarcados y comprometidos desvinculados del asistencialismo que nos apaga el ser autónomos y libres por nuestra naturaleza. (Entrevista a integrante de NITEP, 2020)

NITEP logra colocar la situación de calle como un problema político. Conecta la realidad de la precariedad con un sin número de otras violencias, como la colonización, el patriarcado y las diversas violencias estatales, y, al hacerlo, se conecta con los vestigios de las luchas precedentes y su recreación en nuevas luchas:

Estamos como en el resto de los países hermanos de América Latina condenados a la exclusión, a ser blanco de políticas de exterminio. Somos parte como otras poblaciones, como las compas, de un sistema donde la desigualdad económica, social y cultural produce mayorías empobrecidas desde la invasión colonial. Y por eso valoramos nuestra situación como un problema estructural. ¿Qué significa? Que no es una cuestión individual, de conductas y opciones personales. Es un problema político, es un problema histórico, que tiene un origen en la conquista, con la colonización, y es saber en carne propia que esa colonización continua tal cual comenzó, que día a día nos roban y nos excluyen y nos destruyen. Desde ese lugar plantamos nuestras ideas y nuestras vindicaciones y nuestras necesidades. Las leyes (la Ley de Faltas, la Ley de Usurpación, pero también la misma ley de mercado) nos arrinconan hacia la pobreza y después nos entregan a fórmulas asistencialistas que mantienen la pobreza como algo natural. La incertidumbre es nuestro modo de vida obligado, cotidiano. Incertidumbre de perder el techo, el trabajo o la changa, la precariedad constante y el riesgo a enfermarte, a no saber cómo vas a comer, cuándo vas a ver al médico, no poder higienizarte, lavar la ropa, estar bajo techo. Y esto es solo sobrevivir biológicamente, pero ¿qué es una vida que merezca ser vivida, compartida, afectiva, creativa? Cuando sobrevivimos aún estamos castigados, aislados y sin afecto. También nuestra mirada como colectivo va más

allá de la reparación (el asistencialismo, la caridad, otros dispositivos), acciones sociales e institucionales que sabemos son necesarias y paliativas. Pero sabemos que no solucionan un problema que nos mantiene en situación de dependencia del Estado [...] Somos cuerpos expuestos en lo público, objetos de represión, de maltrato, de indiferencia, de violencias de toda clase. “Si okupamos es un delito, si estamos en la calle es una falta”. No tenemos posibilidades de otras formas de vivir dignamente, de cambiar la deshumanización que “nos aplasta” y no nos deja ser. Y en esta indignación, legítima, que es el primer paso de la conciencia que nos crece y del pensar que nos libera, decimos que no solo estamos viviendo en las calles, sino que estamos muriendo en las calles. ¿Es más importante la defensa de la propiedad privada que la vida? ¿Es más importante la obediencia debida que proteger la vida? O, al revés, preguntar: ¿No tendría que ser la vida por encima del mercado y de daños colaterales? O, mejor, preguntar: ¿CUÁLES SON LAS VIDAS QUÉ IMPORTAN? ¿Por qué hay vidas que pueden morir, desaparecer, con el aval de la impunidad de ayer y de hoy? (NITEP, 2022)

La necropolítica es la capacidad de unos de imponer a muchos otros una forma de vida que es la muerte, de construir cuerpos que no importan, personas sobrantes, descartables, que ni siquiera tienen garantizado el acceso al agua potable.¹³⁸

El diagnóstico que emerge de las instancias compartidas y como efecto de ellas son nociones comunes que se logran plasmar en propuestas, en “un proyecto común de transformación”, en “propuestas que abarquen cómo nos alimentamos, cómo nos vinculamos, cómo nos cuidamos y cómo hacemos ciudad defendiendo lo común y la vida”, en el decir de una compañera de NITEP, resistiendo el despojo de ayer y el de hoy.

Nos han robado los botes, nos han quemado las redes, matan a los peces. Luego dicen no des pescado al hambriento, enséñale a pescar. (Entrevista a integrante de NITEP, 2022)

“Declaramos nuestra existencia legítima en un mundo”, “deseamos un mundo que abrace y no expulse”, “no somos cosas, somos seres humanos”, “queremos vivir con dignidad”, “a cualquiera le puede pasar”, se lee en las declaraciones de NITEP. Son palabras que revelan una lúcida lectura de lo existente y de sus posibilidades de transformación. Este tipo de torsiones tiene la capacidad de poner en jaque al sistema de protección social en su conjunto y particularmente a la política asistencial, que históricamente se ha construido en el país desde un paradigma hegemónico de la carencia, la tutela y la punición sobre una población que se construye con exterioridad a los sujetos concretos, en tanto los considera incapaces,

¹³⁸ Aunque Uruguay es el primer país del mundo que reconoció constitucionalmente el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos, las personas en situación de calle “al igual que otras personas, no tienen acceso a baños públicos ni a agua potable durante el día”, pues los espacios públicos de las ciudades no lo garantizan” (Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2012).

dependientes y peligrosos. NITEP, con sus acciones y declaraciones, demuestra lo contingente de la construcción de algo llamado “población de calle” y, por ende, de cualquier intento de clasificación en identidades cerradas, que refuerza subjetividades agradecidas y dependientes.

Se trata de la capacidad de crear un nuevo juego de discursos (impropios para el estatus que detentan), que habilita nuevas preguntas, nuevas respuestas creadoras de nuevas posibilidades de existencia hechas desde y con el cuerpo (Fernández-Savater, 2020, p. 17). Son colectivos conformados por “cualquiera”, que abren y sostienen preguntas sobre cómo queremos vivir juntas, juntos.

NITEP no acepta el lugar asignado en la interlocución, sino que promueve un ir más allá del tablero del juego político institucional.

Hay que comenzar de una vez por todas a ver el tema de la situación de calle desde una perspectiva de derechos humanos y no de caridad y asistencialismo. Lo cual implica principalmente, hacernos partícipes de todo cuanto se hable y se decida sobre nuestras existencias. De esta forma no solo queremos interpelar a los estados, a sus ministerios, a sus presupuestos anuales y sus políticas y leyes, donde en el caso de este territorio en particular existe la ley de faltas, también queremos hacer partícipe a las personas en general, porque la calle la habitamos todes, solo algunas muchos dormimos y vivimos a la intemperie, y es en este hábitat donde nos cruzamos, donde nos vemos las caras también. Tu ignorancia también nos daña y nos invisibiliza. Y, ¡que no se confunda!, no queremos que se hagan cargo de nosotres, queremos dejar de ser invisibles ante los ojos de la sociedad individualista que hemos ido creando y soñar nuevas formas de convivir y relacionarnos, no solo nos daña físicamente no tener un hogar, pasar frío, pasar hambre, también nos daña el maltrato, la indiferencia, la escasez de amor, de cuidado, no solo nos quedamos sin casa, a medida que pasa el tiempo también se nos va olvidando cuánto gustan las camas y los platos calientes y cómo se siente un abrazo o un trato bonito y amistoso. [...] ¡Por nuestros hermanes en situación de calle, muertas en todo el mundo! ¡Por quienes han o hemos logrado sobrevivir a duras penas! ¡Quienes estamos todavía fuertes estamos aquí! Esta lucha recién comienza. Ni todo está perdido cuando aún tenemos sueños que cumplir. ¡Todas juntas venceremos! (NITEP, 2022)

Para Rancière (2006, 2011), la política de emancipación es una política literaria que inventa un nombre o personaje colectivo que no aparece en las cuentas del poder y las desafía. Ese nombre no es de nadie en particular, sino de cualquiera. Es la creación de una ficción política que realiza tres operaciones simultáneas: crea un personaje colectivo, produce una nueva realidad e interrumpe la que hay. Así, el nombre o personaje colectivo no expresa un sujeto previo, sino que es creado a partir de un espacio de subjetivación novedoso (de transformación de los lenguajes, percepciones y comportamientos) que simplemente no

existía antes (Fernández-Savater, 2020, p. 117). Existe cuando se manifiesta y se declara a sí mismo como existente. Por eso es borroso, precario, móvil e ilegítimo en el orden de clasificaciones vigente. Al redefinir el mapa de lo posible, abre condiciones para la transformación: modifica lo que se puede ver, hacer, sentir y pensar acerca de la realidad y, al unísono, quién puede hacerlo. Impugna la distribución jerárquica de lugares y funciones en nombre de las capacidades de cualquiera y la igualdad de las inteligencias (Fernández-Savater, 2020). Al referirnos a la igualdad de las inteligencias, lo hacemos en un sentido ontológico: ante todo, sobre todo, concierne a la existencia.

Todas las criaturas que existen, existen. Cualesquiera sean las marcas y particularidades que llevan inscriptas; antes de las diferencias que abren el juego de las exclusiones y los reconocimientos, todos los seres comparten la in-diferencia de existir —y el destino de dejar de hacerlo, morir—. Lo que no equivale exactamente a decir que los seres humanos son iguales por naturaleza —idea, ésta última, que designa el corazón de la querrela entre Antiguos y Modernos en filosofía política—. Igualdad de existir, en todo caso, se articula a una proposición —escrita en el siglo XVII— ligeramente distinta: “la naturaleza es una y la misma para todos” —que, insisto una vez más, no significa “iguales por naturaleza”—. Estos dos presupuestos —los seres son iguales en la existencia; la naturaleza es la misma para todos— establecen el contenido filosófico sobre el cual producir declaraciones de igualdad (cívica, económica, jurídica, racial, social), manifestada siempre en términos de derechos que irrumpen de manera imprevista, y se ejercen en el desamparo hasta obtener —cuando logran hacerlo— el reconocimiento en la ley. Podemos considerar como elemental manifiesto filosófico de la igualdad una muy conocida línea de Descartes según la cual “la razón es la cosa mejor repartida del mundo”. Como algunos filósofos actuales sostienen, toda aventura intelectual o política de orientación emancipatoria presupone esta igualdad de las inteligencias y comienza con su declaración —de no ser así, más allá de las intenciones y sean estas las que fueren, perpetúa la desigualdad que arrastra desde su origen—. Empleo aquí la palabra democracia para designar la decisión común de mantener abierta la pregunta que interroga por lo que los cuerpos y las inteligencias pueden —ser y hacer—, y de establecer una institucionalidad hospitalaria con la fuerza de actuar, pensar y producir significado con la que cuentan los seres humanos —que son los seres humanos—. En este sentido, democracia es una forma de sociedad que activa declaraciones de igualdad, y un régimen político que concreta esas declaraciones en instituciones sensibles a la novedad humana —que de otro modo permanecería clandestina, despolitizada o violenta—. (Tatián, 2010, pp. 6-7)

El concepto de igualdad entre los hombres no es algo que pueda deducirse de la naturaleza, ni demostrarse lógicamente, ni probarse por la ciencia; es un invento de la imaginación radical que pudo no haber tenido lugar; un principio o, más bien, como dice Rancière, una declaración, no un efecto, ni un objetivo a ser alcanzado por medio de un programa. Declarar la incondicional igualdad de las personas no significa, por consiguiente, corroborar algo dado diferente a la declaración misma (más bien, la igualdad es excepcional; lo dado es la jerarquía), ni proponerse llegar a ella en un futuro que condenaría finalmente a las

desigualdades a ser cosa del pasado, sino, por el contrario, afirmar un principio sin fundamento más allá de sí mismo, capaz de producir efectos en los vínculos, las instituciones, la educación, la economía o el derecho (Tatián, 2010).

NITEP desclasifica las categorías rígidas sobre la desigualdad y sus efectos y, al hacerlo, crea otras posibilidades para pensar y crear lo común.

Es importante precisar que iguales no quiere decir lo mismo. La igualdad, insiste Tatián, se opone al privilegio, no a la excepción; a la desigualdad, no a la diferencia; a la indiferencia, no a la inconmensurabilidad; a la pura identidad cuantitativa que torna equivalentes e intercambiables a los seres, no a las singularidades irrepresentables —en el doble sentido del término—. Es el alma de la democracia en tanto juego libre de singularidades irreductibles, abiertas a —y capaces de— componerse en insólitas comunidades de diferentes (de “sin comunidad”), conforme a una lógica de la potencia inmanente a esa pluralidad en expansión —alternativa a la trascendencia del poder—, definida como ininterrumpida institución de sus propias formas y, por tanto, afirmativamente —lo que según entiendo quiere decir que no requiere de la impotencia de otros para su ejercicio e incremento, sino, por el contrario, más se extiende cuanto más común— (Tatián, 2010, p. 9).

Grandes procesos de transformación han surgido de este tipo de creaciones o ficciones igualitarias. Los revolucionarios franceses decidieron “hacer como si” ya no fuesen súbditos del Antiguo Régimen, sino ciudadanos con capacidad de autogobierno. Así también, nueve trabajadores en una taberna de Londres, una noche de 1792, decidieron formar una nueva identidad, bajo la consigna de que toda persona adulta pudiera elegir a los miembros del Parlamento y aspirando a que “el número de nuestros miembros sea ilimitado”. Se trata de la imagen inaugural del libro *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, de E. Thompson (2012[1963]). El movimiento obrero no se definió como un objeto de explotación o una víctima sufriente, sino como una fuerza social determinante en situación de subordinación. En otras palabras, a partir de la elaboración colectiva de lo que nos pasa podemos apropiarnos creativamente de nuestra potencia.

¿No ha sido y es acaso ese también el proceso de los movimientos feministas, indígenas y afrodescendientes por la emancipación?, ¿un poder colectivo que resistió y resiste diversas crueldades institucionalizadas y logró y logra crear condiciones para impugnar el lugar

asignado largamente cristalizado y en ese proceso crear —a partir de la actividad y la lucha— unas posibilidades de explorar identidades y experimentaciones de ser inéditas?

Así, cuando en alguna instancia NITEP ha invitado al público a corear “a cualquiera le puede pasar”, nos invita a identificarnos con lo que el poder excluye y, de esa manera, desidentificarnos con el poder. No se trata de reivindicar un trozo más grande del pastel, sino de cuestionar la naturaleza misma del pastel, no es reivindicar lo propio sino lo impropio, es decir, lo inapropiable, por ser compartido, transversal, de todos y de nadie (Fernández-Savater, 2020, p. 125).

Desde esta perspectiva, la política no pasa por adquirir un saber que nos falta y la ciencia posee, ni por encontrar una conciencia propia, sino por desidentificarse de una cultura y una identidad dadas mediante un proceso de subjetivación colectiva. “Nosotros”, la “gente de calle” no es un lugar al que se pertenece, sino un espacio al que se ingresa para construirlo. Identidad política e identidad sociológica no coinciden. Es más, la identidad política supone una determinada ruptura con las identidades sociológicas (Fernández-Savater, 2020). Esta creación de identidades ficciona y crea como posibles unos imposibles hasta ahora impensados.

III.3 De la territorialización punitiva al habitar

La lucha es habitar.

NITEP (2018)

Siguiendo a Fernández-Savater en su ensayo ficción (2020), podemos distinguir un paradigma del gobierno y un paradigma del habitar.

El paradigma del gobierno intenta conducir la realidad (la sociedad, la ciudad, la desviación) a una idea o modelo no siempre explícito, pero que implica estructurar un campo posible de acción de los otros (Foucault, 1996, p. 15). Se trata del intento, siempre parcialmente infructuoso e incompleto, de dirigir, conducir y gestionar la vida de los otros y de sí mismo utilizando la amenaza (poco importa si real o imaginaria). Vimos en los capítulos anteriores cómo ha ido ganando densidad la búsqueda de gobernar la excedencia desde una

territorialización punitiva y el castigo expresivo como clave interpretativa de variados efectos de la desigualdad.

El paradigma del habitar, por el contrario, trata de cuidar y expandir las potencias que ya hay, que ya somos (Fernández-Savater, 2020, p. 207). Estos dos paradigmas figuran sensibilidades, formas de mirar y modos de hacer, prácticas disímiles.

La propia idea de gobierno implica una razón instrumental, desafectivizada, una idea de lo que debe hacerse (moral) y un intento de aplicarlo a la realidad doblegando el ser a lo que debe-ser (Fernández-Savater, 2020). Gobernar implica abstraer, modelizar, aplicar y forzar una racionalidad medios-fines que denosta lo sensible y sus potencias. El gobierno en este sentido siempre es insatisfacción.

Bauman (2008) plantea cómo, en el camino del iluminismo, los herederos positivistas perdieron la agudeza de la crítica y también perdieron, al decir de Adorno y Horkheimer (2007), la pregunta por el sentido de la ciencia, evitando a toda costa las consideraciones sobre los fines y las posibilidades de los hechos observados. El concepto es sustituido por la fórmula, la causa por la regla y la probabilidad y lo que no se doblega al criterio del cálculo y la utilidad aparece como sospechoso (Adorno y Horkheimer, 2007). Las ciencias sociales naturalizaron así los hechos como naturales, dados, no intencionales ni contruidos, consolidando subjetivaciones de lo inevitable y lo inmutable. El mundo quedó “desencantado” y librado a la razón medios-fines, deviniendo en una razón conservadora. Imposibilitada sobre la pregunta por sus propias finalidades, la ciencia quedó atada a la manipulación técnico-instrumental, a un mundo absolutamente administrado, a la barbarie. Boaventura de Sousa Santos (2003) señala que la potencia emancipadora fue apagándose cuando la ciencia se imbricó al capitalismo. Así, la emancipación fue absorbida por la regulación y la mercantilización. La ciencia moderna tiene como racionalidad dominante una razón totalitaria, donde conocer significa cuantificar, medir, reducir la complejidad, llegar a las causas y las leyes, un conocimiento utilitario fuertemente ligado a los intereses de la reproducción de lo existente (De Sousa Santos, 2003). ¿Es posible trascender una producción de conocimiento restringida a la constatación de los hechos, al cálculo de probabilidades, al pensamiento ciegamente pragmatizado que inhibe la imaginación teórica y abre camino a la locura política, al decir de los autores de *Dialéctica de la Ilustración*? ¿Qué queda silenciado, impensado, no dicho en esta forma neopositivista de describir?

En contraposición a este paradigma, encontramos el paradigma del habitar. Este implica una apertura y receptividad sensible, percibir, detectar y componer con las potencias presentes (energías, fuerzas, intensidades), es decir, cuidar y acompañar estas composiciones. Lo que hay son preguntas, sufrimientos, malestares, indignaciones y deseos que nos ponen en movimiento activo para construir otras posibilidades de existencia. Lo que hay es lo que nos pasa en y con el contexto de existencia. Una política en femenino en el sentido de actuar en una imbricación profunda entre dependencia y potencia, lejos de la patriarcal relación de la independencia-poder. Se trata de detectar, escuchar, atender en cada situación el potencial de transformación entrenando la escucha receptiva y la sensibilidad (Fernández-Savater, 2020).

Desde el paradigma del habitar podemos pensar y crear dispositivos, pero estos son como balsas que navegan en el terreno de la paradoja: entre el adentro y el afuera, la institución y los movimientos, la espontaneidad y la organización, la construcción y la destrucción, la estabilidad y la movilidad, la solidaridad y el antagonismo (Garcés, 2014). Garcés plantea que las paradojas son aquellas relaciones entre dos términos que no tienen solución ni término medio. Los dos extremos de la polaridad se deben mantener en una relación de unidad activa, tensa, irresoluble, en continuo desplazamiento. Cualquier intento de romper la paradoja y recuperar la coherencia de uno de sus polos es una victoria del poder y de su lógica de la identidad: o dentro o fuera, o en la institución o con los movimientos, o estable o móvil, o espontáneo u organizado, etcétera. Mirada policial, mirada metafísica: principio de no contradicción que encierra y recompone el campo de los posibles.

Una balsa ya sabéis cómo está hecha: hay unos troncos de madera atados entre ellos de tal manera que quedan bastante holgados; así, cuando les caen encima montañas de agua, el agua pasa a través de los troncos separados. Por eso una balsa no es un barco. Dicho de otra manera: nosotros no retenemos las preguntas. Nuestra libertad relativa proviene de esta estructura rudimentaria y yo creo que quienes la concibieron —me refiero a la balsa— lo hicieron tan bien como pudieron, cuando de hecho no estaban en condiciones de construir una embarcación. Cuando llueven los interrogantes, nosotros no cerramos filas —no juntamos los troncos— para constituir una plataforma bien concertada. Todo lo contrario. Del proyecto solo retenemos lo que nos vincula a él. Podéis ver aquí la importancia primordial de los vínculos y la atadura, así como de la distancia que los troncos pueden tener entre sí. El vínculo debe ser lo suficientemente holgado pero que no se suelte. (Deligny, citado en Garcés, 2014, p. 2)

La metáfora de la balsa propuesta por la autora nos permite pensar en qué dispositivos y qué relaciones son necesarias para dejar la orilla sin ahogarnos. La balsa, por otra parte, es una

tecnología rudimentaria, reapropiable y replicable que se construye allí donde se necesita y según el medio en que se hace imprescindible. El agua pasa a través de troncos separados. No cerramos filas ni retenemos las preguntas. Cuanto más rígido es un barco, más fácilmente se rompe. La fuerza de la balsa está en el modo en que se deja atravesar sin perder su esqueleto mínimo. Los troncos están ligados de modo que queden holgados. Solo así no se sueltan. El vínculo es la separación. La mejor proximidad, la distancia que deja acompañar libremente el movimiento a cada componente. Las balsas se construyen y se usan para salvarse, para desplazarse y para llegar a nuevas orillas, pero luego se abandonan. Nadie se queda en una balsa para siempre. Abandonadas cuando ya no hacen servicio, los lazos se deshacen y los troncos vuelven a tierra.

El paradigma del habitar parte de la pluralidad y la autonomía de las situaciones, sus tiempos, lugares y circunstancias, y desde allí intenta fortalecer los lazos que entre ellas existen ontológicamente y tejer artesanalmente unas potencias situadas con otras (desde la empatía, la resonancia, donde los liderazgos existen pero son situados), multiplicar las relaciones, las amistades políticas, extender y densificar la trama relacional. Quizá sea por esta intuición que NITEP realiza sus asambleas abiertas y prioriza los espacios públicos (las plazas céntricas) para los encuentros.

“La lucha es habitar”, invita a hacerse parte, a componer ciudad y comunidad, desde una ofensiva sensible que invita a la resensibilización. Habitar es una invitación a crear desde y con lo que hay, con lo aún no que, sin embargo, ya existen tímidamente. También nos invita a pensar los efectos desde otro lugar, deteniendo la mirada en los contagios afectivos y no solo en los triunfos tangibles, medibles. La propia noción de eficacia tiene un desplazamiento: se trata de identificar los factores facilitadores en el seno de la situación, configuración, terreno, y, por otra parte, identificar el potencial de situación, al decir de Jullien y García (2006):

Así, el estratega es invitado a partir de la situación, no de una situación que previamente he modelizado, sino de esta situación en la que me encuentro y en medio de la cual trataré de identificar dónde se encuentra el potencial y cómo explotarlo. [...] “potencial de situación”, que llegan a decir que en la guerra el coraje o la cobardía son, cito: un efecto del potencial de situación. Coraje y cobardía no son cualidades o defectos que se poseen intrínsecamente — he nacido cobarde o valiente—, sino que es la situación, mejor dicho el potencial de la situación, lo que nos hace valientes o cobardes [...] Del lado europeo, el pensamiento de la modelización ha conducido a considerar la eficacia en términos de medio-fin. La forma ideal que sirve de plan es percibida como el objetivo; luego hay que encontrar los medios que

deben ponerse en práctica para alcanzar ese objetivo. El mejor medio es el que conduce de manera más directa al objetivo deseado. (p. 16)

Al contrario, se trata de “desplazamientos subterráneos” y de “transformaciones silenciosas” que cambian, sin embargo, las formas de pensar y construir lo común. Son las situaciones colectivamente construidas las que nos hacen valientes.

III.4 Regreso a casa: de la tutela y la focopolítica a la interdependencia relacional

El paradigma de la carencia y la tutela implica una posición de sujeto como objeto, donde uno es salvado y otro salva desde una autopercepción de superioridad moral y vital. Incluye un intento de modelaje psicosocial sobre este sujeto-objeto y lleva implícita una concepción de sujeto como individuo aislable de la trama relacional en la que está/estamos insertos. Este paradigma se enfrenta una y otra vez con lo que le desborda: la increíble capacidad de las personas para poder crear —aun en condiciones extremas— nuevos significados colectivos sobre su propia experiencia.

El paradigma de la interdependencia nos recuerda que no hay exterioridad posible, instala las preguntas no por lo que puede ser cambiado en un otro, sino por lo que podemos juntas, juntos, por lo que, aquí y ahora, en esta situación, producimos y por cómo generamos colectivamente otras condiciones de posibilidad. Desde este lugar nos reconocemos vulnerables, frágiles e interdependientes y, en ese mismo movimiento, expandimos nuestras capacidades de accionar, de afectar y ser afectados.

Si la política es asunto de todos y asunto de cualquiera, si las personas, como los derechos, somos interdependientes y articuladas, entonces, reconocernos frágiles, vulnerables, dependientes, es un comienzo para politizar las soledades socialmente producidas a las que, sin embargo, no estamos condenadas y condenados.

El neoliberalismo ha insistido e insiste en la ficción del individuo recortado, racional, meritocrático y empresario de sí mismo. Sin embargo, sabemos desde nuestra más temprana experiencia vital que nadie logra existir sin cuidados y afectos, sin otros, ni separado de la naturaleza que nos constituye. Siguiendo a Spinoza y algunas de sus relecturas (Deleuze, 2003; Negri, 1993, 2000; Tatián, 2015; Chauí, 2023; Balibar, 2021), podemos sostener que

un cuerpo (singular y colectivo) con mayor articulación o vinculación es un cuerpo más potente (con más posibilidades de afectar y ser afectado, con más intensidades). Cuando entramos en composiciones, se potencia nuestro cuerpo, se potencian nuestras capacidades intelectuales y el entorno.

El individuo como tal deviene como resultado de una determinada constitución de lo colectivo y el medio externo. No hay individuos preexistentes a la trama afectiva y relacional que somos. “El hombre es una invención cuya fecha reciente muestra con toda facilidad la arqueología de nuestro pensamiento. Y quizá también su próximo fin” (Foucault, 2010, p. 375).

Las luchas de NITEP, al igual que muchas otras,

son luchas que cuestionan el estatus del individuo: por una parte, sostienen el derecho a ser diferentes y subrayan todo lo que hace a los individuos verdaderamente individuales. Por otra parte, atacan todo lo que puede aislar al individuo, hacerlo romper sus lazos con los otros, dividir la vida comunitaria, obligar al individuo a recogerse en sí mismo y atarlo a su propia identidad de un modo constrictivo [...] Estas luchas no están exactamente a favor o en contra del “individuo”, más bien están contra el “gobierno de la individualización”. Todas estas luchas actuales se mueven en torno a la cuestión: ¿quiénes somos? Son un rechazo de estas abstracciones, de la violencia estatal económica e ideológica que ignora quiénes somos individualmente, y también un rechazo de una inquisición científica o administrativa que determina quién es uno. En suma, el objetivo principal de estas luchas no es tanto atacar tal o cual institución de poder, o grupo, o élite, o clase, sino más bien una técnica, una forma de poder. Esta forma de poder se ejerce sobre la vida cotidiana inmediata que clasifica a los individuos en categorías, los designa por su propia individualidad, los ata a su propia identidad, les impone una ley de verdad que deben reconocer y que los otros deben reconocer en ellos [...] La ontología crítica de nosotros mismos debe entenderse, no por cierto, como teoría, ni como doctrina, ni como un cuerpo de conocimientos duradero que va acrecentándose [...] debe concebirse como una actitud, un ethos, una vida filosófica, en que la crítica de lo que somos es a la vez análisis histórico de los límites que nos son impuestos, y experimentación de la posibilidad de transgredirlos. (Foucault, 1996, pp. 7-8)

Las relaciones sociales no son exterioridad, los individuos no están dados ni como un sujeto o una materia separada, ni como una forma, sino que somos los efectos o momentos de un proceso de individuación e, indisociablemente, de individualización (Balibar, 2018, p. 14). La construcción y la actividad de los individuos implican originariamente una relación con otros individuos humanos y no humanos. Los procesos que autonomizan o separan relativamente a los individuos no están ellos mismos separados, sino que son recíprocos o interdependientes. La misma idea de procesos de individuación aislados unos de otros, desde la perspectiva del spinozismo, se vuelve impensable (Balibar, 2021). Se trata de la

transindividualidad de la individuación psíquica y colectiva, es decir, de la negación de los contrarios abstractos de individuación versus organicismo, un linaje filosófico que afirma una ontología de la inmanencia, de un ser en relación que “al producir se produce” singularizándose (Monetti, 2021[2019], p. 22).

NITEP nos recuerda la trama transindividual en la que existimos, de la que somos efectos móviles y de la que, desplazamientos mediante, podemos devenir mutantes.

III.5 De la crueldad a la política afectiva

La guerra contra la vida y sus distintas expresiones, incluidas otras personas, es posible a partir de la abstracción en un otro monstruoso. Explotar, depredar, saquear cuerpos y tierras solo puede hacerse si ya no hay conexión sensible con aquello depredado, saqueado o explotado.

La desensibilización afectiva es condición de existencia del neoliberalismo. Las formas políticas que niegan el plano afectivo están, ellas mismas, imbuidas de conformismo, desánimo, incredulidad, nihilismo y toda la serie de afectos que llevan a delegar la propia potencia, relaciones de poder aparentemente inevitables. Sin embargo, está a nuestro alcance la generación de un pensamiento que pueda escapar a estos supuestos problemas que ya vienen dados institucional y técnicamente (Chamy, 2020[2009]).

La política afectiva (Teles, 2021) no desconoce el mundo fáctico ni el efecto de los poderes en la constitución subjetiva, pero la resistencia al régimen de lo instituido se logra en la creación de nuevos modos de producción colectiva y a ello convoca como experimentación y ejercicio, modos que se sustraigan de la lógica de la política como gobierno de los otros y de la naturaleza, y que nos permitan la constitución de un plano común (Monetti, 2019, pp. 23-24).

NITEP realiza este desplazamiento, defendiendo una resensibilización del mundo, un llamado a experimentar otros afectos, a expandir la empatía, como paso imprescindible para transformar la situación de las personas en calle y de la sociedad que la construye.

La ficción de la atención a las personas indigentes (las nuevas clases peligrosas) desde las políticas asistenciales actuales es una ficción cruel (Daroqui, 2019). Dentro de la descripción

del PAST se señalaba, por ejemplo, que se “persigue como objetivo de largo aliento la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle”, aunque en “lo inmediato procura aliviar las condiciones de vida de esta población, mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables” (MIDES, 2006). ¿Qué sería contribuir a la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle y proveer de soluciones habitacionales más o menos transitorias? El mandato institucional es tal, que de antemano se sabe que no es posible la restitución plena de derechos. Sin embargo, se contrata a operadores para sostener una ficción desde un hacer que se sabe con antelación que no es viable con los recursos destinados y la magnitud del problema. Los operadores saben que no hay lugar donde reinsertar estable y decente en la forma actual que poseen los dispositivos de atención y el orden social existente. Esta tensión nos paraliza y angustia, pero también nos permite nuevas alianzas y desplazamientos.

Compartir la impotencia, habitar la fragilidad que somos, permitió, por ejemplo, la primera manifestación conjunta en Uruguay entre usuarios y trabajadores de las políticas asistenciales dirigidas a la extrema pobreza. Se trató de una movilización conjunta entre NITEP, la Unión de Trabajadores del MIDES (UT-MIDES) y el Sindicato Único de Trabajadores de Instituciones Gremiales y Afines (SUTIGA), que nuclea a trabajadores de refugios y dispositivos tercerizados, frente al MIDES, en noviembre de 2021,¹³⁹ para denunciar los recortes presupuestales, las muertes por hipotermia en calle y la escasez sistémica de cupos en refugios.

El nosotros se amplió así a trabajadoras y trabajadores para nombrar lo coyuntural de que estemos de uno u otro lado del mostrador en una sociedad que reinventa una y otra vez mostradores excluyentes de un otro peligroso.

III.6 De la vigilancia poblacional al cuidado de la vida

Como vimos, el fenómeno de calle ha crecido mucho en los últimos años: en 2006 había menos de 400 personas en situación de calle en la ciudad de Montevideo, 16 años después son más de 4000 personas. Sobre todas las personas que han pasado por el sistema de refugios existen datos en los sistemas de información, han sido contadas y entrevistadas, más

¹³⁹ Registro disponible en <https://youtu.be/hfwE7HepXcU>

no parece que toda esta información disponible haya podido frenar su reproducción exponencial. Si esta información acumulada no produce buenos efectos ni políticas de prevención es posible preguntarse a qué responde la vigilancia informativa puesta en tantos individuos. Parece responder a un modelo tecnocrático reduccionista que nos permite poner la culpa en la persona deslindando responsabilidades estatales y sociales. La caridad, la tutela y la punición se turnan entre políticas asistenciales de mitigación y políticas criminalizadoras.

Ya ha sido señalado que las políticas represivas son ineficaces, muy costosas y poseen severos impactos en las vidas de estas personas (Ciapessoni, 2021). Sin embargo, se insiste en ellas como si pensar otras formas fuera parte de lo impensado actual.

Y por eso valoramos nuestra situación como un problema estructural. ¿Qué significa? Que no es una cuestión individual, de conductas y opciones personales. Es un problema político, es un problema histórico, que tiene un origen en la conquista, con la colonización, y es saber en carne propia, que esa colonización continua tal cual comenzó, que día a día nos roban y nos excluyen y nos destruyen. Desde ese lugar plantamos nuestras ideas y nuestras vindicaciones y nuestras necesidades. (NITEP, 2022)

Pero NITEP impugna estas lógicas y propone reconocer las vidas detrás de los números, sus trayectorias y sus potencias vitales por desplegar. Contra la pedagogía de la crueldad institucional (Segato, 2019), propone una pedagogía que permita conmoverse, resensibilizarse, una contrapedagogía de la ternura en la que nos reconocemos vulnerables

Un proyecto común de transformación, con propuestas que abarquen como nos alimentamos, como nos vinculamos, como nos cuidamos, y como hacemos ciudad defendiendo lo común y la vida. (NITEP, 2022)

Así, desde su creación NITEP recuerda los 19 de agosto, fecha en la que ocurrió un episodio de violencia extremo que, lejos de ser un hecho aislado, muestra una de las caras más crueles de nuestras sociedades. El 19 de agosto de 2004, en la Praça da Sé, en la ciudad de San Pablo, Brasil, fueron atacadas y asesinadas mientras dormían personas en situación de calle. Producto de este ataque, quince personas en situación de calle fueron brutal y salvajemente golpeadas en la cabeza. Siete de ellas fallecieron como consecuencia de los golpes y ocho quedaron heridas gravemente. La Masacre de Sé es memoria viva y ha sido convertida en el Día de las Luchas de las Personas en Situación de Calle de nuestra América. Cada 19 de agosto NITEP realiza declaraciones, conferencias y actividades que permiten poner el cuidado de la vida y la creatividad de quienes han sido empujados a la intemperie como

centro de las respuestas que amerita este problema social: “Resistir. Insistir. Pasar de sobrevivir a vivir”.

Lejos de circunscribir el problema de la situación de calle a unos miles de personas desviadas y carentes, NITEP devuelve con sus declaraciones una imagen del lado oscuro de nuestras sociedades y nos invita a cuestionarnos los sentidos profundos de estar en sociedad. Cuando afirma que a cualquiera le puede pasar, nos dice que no es posible poder explicar en términos meritocráticos nuestros devenires. Nos dice también de la insensibilidad que sostenemos ante el dolor de otros congéneres y nos invita a preguntarnos qué es una vida digna, qué es una vida que merezca ser vivida, cómo podemos construirla.

Vemos la crueldad institucionalizada en estas políticas desmaterializadas (“poco, para pocos y por poco tiempo”) que generan frustración en operadores y usuarios porque producen unos afectos y efectos que, justamente, son los que NITEP logra verbalizar: Salir de la calle para volver ¿a dónde? ¿Al mismo orden social, económico y político que nos trajo a vivir en calle? ¿Salir de la calle para vivir qué vida? ¿La vida alienada del trabajo precario? ¿La anestesia al dolor con psicofármacos o drogas legales o ilegales o el consumo voraz de mercancías? ¿A qué sociedad se pretende reinsertar y cuándo vamos a poder pensar y opinar sobre ella y su organización?

El discurso y las prácticas minimistas de la focopolítica tienden a la naturalización de una escasez socialmente producida, a la criminalización de los pobres, a la naturalización de sus muertes y al deterioro afectivo de todas y todos. Resulta contundente, entonces, la voz que afirma: “No queremos solo dejar de morir en calle, queremos vivir una buena vida, vidas donde podamos desplegar nuestras potencias y nuestras existencias”. En el encuentro con esta voz algo cambia irremediabilmente, pues hace imposible no colocarse afectivamente dentro del problema-solución y se vislumbra la urgencia de dejar de ignorar la interdependencia que somos, que nunca dejamos de ser.

Reflexiones finales

En el apartado I.1 nos acercamos al campo de la asistencia. Vimos como su escasa definición en las ciencias sociales corresponde a que la propia delimitación de la asistencia social surge fundamentalmente a partir de la delimitación de los sujetos a los cuales se destina. Estos han sido históricamente las poblaciones en situaciones de privación social y económica, es decir, los pobres (Baráibar, 2020, p. 14). En su sentido contemporáneo, los pobres son aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo o para acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (Andrenacci y Repetto, 2006, p. 85). En este sentido, son la medida del excedente humano del actual modelo económico, que deja sistemáticamente fuera de la integración social a un caudal variable de personas. También muestra como el mandato de la ética del trabajo es una ilusión, pues la integración efectiva y estable al mercado de trabajo no está garantizada sistémicamente.

Así, la asistencia social constituye también una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos o poblaciones definidos como pobres, en función de atributos previamente construidos e identificados (Campana, 2014).

Otros dos vectores son mencionados en la definición de las poblaciones objeto de asistencia estatal: la pertenencia comunitaria (otorgar preferencia a los miembros de un determinado grupo y rechazar a los extraños) y la ineptitud para el trabajo, que implica que la asistencia recoge preferentemente a quienes son carecientes, en tanto no tienen capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando. La extensión del campo de lo social asistencial depende del cambiante sentido dado a cada uno de estos criterios (Castel, 1997).

Los vínculos inestables con el mundo del trabajo configuran las clases peligrosas contemporáneas en la medida que no tienen un lugar de utilidad y reconocimiento social (Castel, 1997).

Además, como la asistencia —y, en general, toda protección a la pobreza— ha sido siempre sospechosa de generar desincentivos al empleo, se ha guiado por el principio de *less eligibility* (menor elegibilidad), que supone que el beneficio tiene que ser insuficiente para

no competir con salarios y no desestimular al asistido a encontrar otros medios de sustento ni conferirle efectivo bienestar. Así, el acceso al beneficio de la asistencia tiene que ser costoso y el merecimiento algo incómodo y vergonzante (Pereira, 2000, citado en Baráibar, 2020).

La asistencia contemporánea, según Álvarez Leguizamón (2005, 2008, 2013), ha devenido en la imposición de umbrales mínimos de reproducción biológica como expectativa vital para determinadas poblaciones y su fijación al lugar social de la precariedad como forma de vida.

También Merklen analizó el pasaje de la figura del “trabajador” y el “ciudadano” a la del “pobre” y “extremadamente pobre”, como sujetos de las nuevas políticas sociales, corrimiento categorial que da cuenta de la reformulación de la “cuestión social” en términos de pobreza, hacia los años ochenta y noventa, por una reorientación de las políticas sociales (2005, p. 42). La política social asistencial pasa a jugar un rol marginal y es subsidiaria de la política macroeconómica (Mkandawire, 2005), impulsando la focalización y cambiando los objetivos de “democratización social” por objetivos centrados en el “combate” a la pobreza.

La problematización de la integración social, los derechos humanos y la desigualdad deja paso en las agendas públicas y políticas a la búsqueda tecnocrática de identificar a los más pobres entre los pobres, a su seguimiento, su tratamiento individualizador y al debate por las contraprestaciones exigibles a los fracasados del sistema. ¿Qué deben dar a cambio los asistidos? ¿Cómo deben pagar la culpa original los que no han logrado (re)insertarse en el sistema?

En el apartado I.2 intentamos acercarnos al concepto de punitivismo y a la tematización de su ascenso a escala global y local. Este ascenso punitivo se suma a las transformaciones de la asistencia, apareciendo la extensión del dominio de la represión o el castigo como recurso privilegiado ante el conflicto social. Asimismo, el agravamiento del régimen de sanción cristaliza una cierta intolerancia selectiva que habilita prácticas punitivas en otros campos, dando como resultado una mayor severidad y selectividad del castigo. Si consideramos parte de estos procesos, los usos del castigo “extra legal penal” para el gobierno de la desigualdad y el llamado “gobierno a través del delito” (Simon, 2011), todo un abanico de prácticas de degradación y sufrimiento se solapa sobre las mismas poblaciones que la asistencia busca

atender. Se castiga fuera del sistema penal sin existir delito y el castigo se extiende a veces a barrios enteros y categorías de poblaciones. Simon (2011) sostiene que el delito puede ser una manera de gobernar: no se trataría del gobierno del delito sino del gobierno a través de él. El delito se habría convertido así en algo fundamental para el ejercicio de la autoridad, lo que se refleja, según Simon, en tres fenómenos: 1) el delito se convierte en una cuestión estratégica significativa, de modo que si cualquier institución actúa para prevenir delitos o comportamientos semejantes, es visto como que actúa de modo legítimo; 2) el delito se utiliza para legitimar intervenciones de distinto tipo que en realidad tienen otras motivaciones; y 3) las tecnologías y discursos sobre el delito y la justicia penal se han convertido en la imagen visible de otras instituciones, donde pueden transformarse en nuevas oportunidades de gobernanza (Simon, 2011, p. 15). El delito se ha vuelto el problema jerarquizado y las formas de conocimiento asociadas a él, como el derecho penal o la criminología, se transforman en “poderosas herramientas con las que interpretar y encuadrar todas las formas de acción social como un problema para el gobierno” (Simon, 2011, p. 17). El delito estaría siendo utilizado, según el autor, “como una excusa para llevar a cabo otras cosas que son más difíciles de hacer o que sencillamente están prohibidas” (2011, p. 271). Nos preguntábamos entonces: ¿Qué efectos se producen al colocar al delito como el problema modelo de la acción gubernamental? ¿Estamos ante una nueva problematización de la “cuestión social” ya no como desigualdad a ser atendida con medidas globales, tampoco como pobreza a combatir (Merklen, 2005), sino como un problema de seguridad y delincuencia concentrado en algunos individuos y algunos territorios?

Intentamos probar que durante el ciclo progresista se consolidó una gubernamentalidad a través del delito (que tiene líneas de larga duración al menos desde la dictadura cívico-militar) y que esta permeó la arena socioasistencial con sus lógicas. También sostenemos que fueron los discursos, prácticas y reformas de cuño crecientemente punitivo durante el ciclo progresista los que instalaron el espacio para la emergencia de un punitivismo redoblado que se expresa en los últimos resultados electorales, que dieron el triunfo a la coalición de derecha y ultraderecha que hoy gobierna.. Intentamos entonces mostrar y reflexionar sobre el ascenso punitivo en nuestro país en su dimensión “desde arriba” y en distintas arenas de políticas que nos involucran directamente a quienes trabajamos con los sectores objeto de la asistencia, que son, también, los más afectados por la criminalización.

Para realizar esta aproximación, se hizo necesario recorrer los antecedentes históricos, para los cual nos centramos en los años noventa, aunque también, como mencionamos, es posible identificar líneas de larga duración al menos desde la dictadura cívico militar (1973-1985). Estas líneas de larga duración podrían ser un espacio de investigación a profundizar, en tanto la construcción de enemigos internos y su invalidación política y social parecen ser una tendencia que sobrevive hasta nuestros días.

En el apartado I.3, sobre los antecedentes de los noventa, vimos cómo “se fue construyendo social y políticamente a la inseguridad frente al delito como uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos, bajo el signo de la idea de ‘crisis’” (Sozzo, 2009, p. 58). Diversos organismos (especialmente la CEPAL y el BID) comienzan a mediados de los años noventa a expresar preocupación por los desdoblamientos sociopolíticos que los efectos de las reformas neoliberales pudieran acarrear en la región. El deterioro pronunciado en términos de condiciones de vida, empleo y distribución de la riqueza empezaba a producir distintas expresiones colectivas de resistencia. Es en los noventa, asimismo, que empieza a priorizarse en las agendas de la región y en nuestro país “la constatación de un preocupante incremento de la inseguridad pública”. La cartera de seguridad ciudadana del BID se inicia, como vimos, en 1996 y tiene a nuestro país como uno de los primeros escenarios de proyectos financiados por ella (en 1998).

Los noventa marcan en Uruguay la pobreza como preocupación y objeto de gobierno específico, especialmente en torno a la necesaria focalización de la educación en contextos de pobreza y la asociación recurrente a su vínculo con la prevención del delito (Martinis, 2013).

Los postulados de seguridad ciudadana de los noventa mantienen, aunque reformulados, continuidades profundas con la concepción de la doctrina de la seguridad nacional (Martinis, 2013). Algunos de sus componentes son resignificados, perfilando la construcción de un sujeto excepcional, un nuevo enemigo interno: el pobre como peligroso, a partir de tejer una cadena de equivalencias entre pobreza, bajos logros académicos y peligrosidad (Martinis, 2013, p.v93).

El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana de 1995 y el PSC, en 1998, se enmarcan en este ascenso del problema de la inseguridad como prioritario y lo asocian con lo que se denomina como la situación de marginalización social. Así, la marginalidad sería la que se ubicaría en

la base de la situación que afecta a la sociedad uruguaya, constituyendo una amenaza a su estabilidad y equilibrio, partiendo de establecer un antagonismo entre una entidad que se concibe como “la sociedad” y un fragmento de esta que es catalogado negativamente: “sus márgenes” (Martinis, 2013, pp. 124-125). A fines de los noventa, el sistema político uruguayo en su conjunto advierte sobre la existencia de un estado predelictual sobre el cual hay que intervenir, bajo el “lema” de la prevención social del delito. Se trataría, como señala Zaffaroni (1986), de una forma de discriminación oficial en donde se identifica a un conjunto de personas, grupos o barrios sobre los que se debe delinear una estrategia de intervención para proteger a otras personas, grupos o zonas.

En la década del noventa, en lo que respecta al actor responsable de la tarea de prevención, queda jerarquizado un actor: la Policía, y su ingreso legítimo como diseñador al campo de las políticas sociales y, en particular, las dirigidas a los niños y jóvenes pobres o “en riesgo”.

Así también, mostramos algunas raíces del discurso contemporáneo en torno a la seguridad en la doctrina de seguridad nacional que fuera sustentada por la dictadura cívico-militar en Uruguay, al igual que en el resto de América Latina. La idea de una amenaza interna, encarnada por un enemigo interior, posee trazos de continuidad innegables: la lógica de la bipolaridad en función de la cual están los ciudadanos, quienes asumen valores nacionales, y los nuevos enemigos internos: el pobre, el marginado, el delincuente, de cuya amenaza hay que protegerse.

En el apartado I. 4 tratamos de mostrar el peso de los organismos internacionales en la agenda local. Estos actores pasan a instalarse en la escena pública en el campo de la “cuestión social” en tres registros: 1) a nivel intelectual, tomando una posición de liderazgo, tanto en el ámbito de producción de datos como en el de la definición de la problemática y la producción de herramientas conceptuales; 2) a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera; y 3) en la acción directa, transformándose en proveedores de fondos directos para proyectos de “lucha contra la pobreza” (Merklen, 2005, p. 124).

En Uruguay, vimos como el BID tuvo un rol fundamental en el diseño, la concepción y el financiamiento de políticas dirigidas a individuos y poblaciones construidas como amenazadoras en términos de inseguridad.

En el apartado I. 5 intentamos ver cómo durante la era progresista se mantuvieron y consolidaron algunas de las líneas en torno al tratamiento de la “cuestión social” que ya se encontraban presentes en los noventa. Tratamos de mostrar cómo, si bien existieron intentos de incorporación de los estratos de población más vulnerables al esquema de protección universal, las respuestas ensayadas tendieron a profundizar su estructura fragmentada entre el componente de bienestar de vocación universal y el de asistencia focalizada en grupos y situaciones especiales (Antía *et al.*, 2013). Este proceso dio lugar a la “sedimentación de caminos diferenciados de atención pública”: dos mundos de bienestar dentro del sistema público, los *insiders* asegurados y los *outsiders* asistidos o activados (Palier, 2012). Una dinámica segmentada en la provisión social se consolidó en Uruguay (Antía *et al.*, 2013). Si bien existen matices entre sectores, en líneas generales los estratos en mejor posición económica y política lograron atender sus riesgos sociales recurriendo al mercado o a aquellas unidades del sistema que mejor funcionan, mientras que los sectores sociales bajos utilizan la vía de la asistencia pública (Antía *et al.*, 2013) junto a diversas estrategias de trabajo desprotegido. En definitiva, se abandonó la pretensión política de cubrir las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar.

Aunque la situación de los *outsiders* del bienestar mejoró, logrando acceso a bienes y servicios públicos, las profundas diferencias entre los niveles de calidad de ambos bloques se mantuvieron muy alejadas. Esta fragmentación en la matriz de bienestar parece corresponder a una cierta invisibilización de la desigualdad social. La problematización sobre la desigualdad y la distribución de la riqueza social desaparece gradualmente de los discursos y programas oficiales durante los sucesivos gobiernos progresistas (Baráibar, 2020).

Se produjo toda una reorientación del conflicto distributivo. Este se cristalizó paulatinamente en los discursos oficiales, en términos de pobreza (cuando no de pobreza extrema) y su combate. Encontramos un claro efecto de este corrimiento: la biologización de la pobreza y su combate en términos de supervivencia orgánica. Ejemplo de ello fue la centralidad del Ingreso Ciudadano (2005-2007), garantizando un mínimo acceso económico para la población indigente (que no alcanzaba para cubrir las necesidades alimenticias mínimas). Aunque efectivamente existió el reconocimiento de una situación terrible en nuestra sociedad, la respuesta temporal y precaria produjo como efecto la consolidación de

respuestas de tipo compensatorio y residual. Desaparecía del horizonte discursivo el debate por la desigualdad y la distribución de la riqueza y quedaba la discusión técnica por alcanzar a los “más pobres entre los pobres” (Pérez de Sierra, 2012). Se consolidó así la figura del indigente y extremadamente pobre como sujeto de las nuevas políticas. Esta figura se amplió por momentos (como en el caso del Plan de Equidad), pero volvió a reducirse en los programas prioritarios creados a partir de 2012 y, como vimos, en los programas objeto de análisis en esta tesis.

Los programas asistenciales creados a partir del segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015) estuvieron diseñados y focalizados en la vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, en los diseños, a partir de 2013, se empiezan a solapar criterios y objetivos típicamente socioeconómicos —como ser la incidencia de la pobreza y la indigencia, la medición de necesidades básicas insatisfechas, etc.— con otros supuestamente vinculados a tasas de criminalidad o al sistema penal (riesgos sociodelictuales de adolescentes, georreferenciación de privados de libertad y de microdelitos como las rapiñas o los hurtos, ocupación de espacios públicos para pernoctar, etc.), que parecen confirmar un proceso de colonización del sector asistencial por la lógica punitiva.

Lo llamativo de este proceso es que el liderazgo de las iniciativas y las fuentes de legitimación que se emplearon para atender derechos largamente violentados fue la crisis de inseguridad y violencia, con el Ministerio del Interior como un actor insoslayable.

En el primer apartado del segundo capítulo (II.1), nos centramos en la Estrategia por la Vida y la Convivencia, del año 2012, pues creemos que es el documento que marca un punto de inflexión en torno a la comprensión de la pobreza extrema y su tratamiento punitivo. La forma en que nace la propia EVC, las definiciones que realiza en torno a lo que sería el problema de la seguridad, el diagnóstico que así construye, la caracterización de la población objetivo, junto a los actores y las estrategias que se diseñan para su tratamiento son, a nuestro entender, el núcleo central de la inflexión punitiva.

Es allí donde creemos que se funda un nuevo intento de gobernar la población excedentaria, que incluye la penetración de racionalidades políticas punitivas del campo penal en la arena socioasistencial. Como vimos, esta imbricación de campos, si bien no era nueva en nuestro país, da cuenta de un cambio profundo en el discurso oficial de la izquierda institucional en el gobierno.

A pesar del reconocimiento de una brecha social y cultural, la EVC termina concluyendo que el efecto más problemático de estos procesos no es la concentración de la renta, el deterioro del mercado de trabajo, la drástica reestructuración productiva y sus efectos en el deterioro de la calidad de vida de los sectores trabajadores o la vigencia de sectores sistemáticamente desplazados del bienestar social, sino los niños y jóvenes pobres que se socializaron en la crisis de 2002. Así, la EVC define a los niños y jóvenes excluidos como la parte más significativa del problema, que debe dar paso al duelo por una visión ingenua, parcial, “monocorde” e “insuficiente” que aún persiste en una parte de la izquierda política. La EVC condensa y sustenta una racionalidad que se abrirá camino a partir de 2013, una forma de definir el problema de la inseguridad, unos sujetos problemáticos asociados a ella y una concepción de ciudadanía diferencial donde los ciudadanos pasarían a ser los integrados, que se ven amenazados por quienes cometen algunos delitos y faltas.

A partir del año 2013 comienzan las acciones conjuntas entre el MIDES y el MI en la arena de la asistencia social. Son tres los programas en que se unen: el Plan Siete Zonas (2013-2015), el Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (2013-2017) y la Puerta de Entrada al sistema de refugios para la población desalojada de los espacios públicos a partir de la Ley de Faltas (de 2013 a la actualidad).

Así, en el diseño de estas acciones, a la focalización socioeconómica preexistente de las políticas asistenciales, se suman como criterios orientadores una refocalización territorial, el cruce con variables ligadas a la seguridad civil en clave de prevención del delito (algunos cuyo impacto social es tomado como un dato objetivo), la eficacia policial y el novedoso cruce de instituciones y campos institucionales en la ejecución de dichos programas, con un fuerte liderazgo del MI.

Lo territorial pasa a ser concebido como un “factor clave de producción y reproducción de desigualdad y exclusión”, apareciendo privilegiada una idea de territorio como porción de superficie y el gobierno político que debe realizarse sobre ella, es decir, una noción bélica de territorio. Nuevos sujetos y objetos de intervención pública son así construidos. En el doble combate a la pobreza y la inseguridad, aparece jerarquizado el territorio como lugar de inscripción de las políticas sociales focalizadas y, al mismo tiempo, como lugar de disputa de la “autoridad del Estado”. Aparecen expresiones como “bajar al territorio”, “gobernar el territorio”, “ganar el territorio a las redes de narcotráfico”, “territorios donde hay

vulnerabilidad en la gobernabilidad de territorio”, ideas que remiten a una disputa bélica por el gobierno del territorio. El territorio pasa a ser un término que invisibiliza a quienes lo habitan, no se habla de comunidad ni de personas o ciudadanos, sino del necesario gobierno de una determinada porción de superficie. Una noción que no remite a la democracia y la igualdad, que no se pregunta por las condiciones de posibilidad de la construcción colectiva del bienestar, sino que focaliza en aquello que distingue a ese territorio del resto, a las diferencias a gobernar (que en este sentido parece sinónimo de homogeneizar y controlar). No se habla de territorios como sinónimos de barrios. De hecho, se utiliza el término solo para nombrar a los barrios degradados signados por la pobreza extrema y los vínculos conflictivos con el resto de la sociedad. Son territorios, así, los espacios físicos delimitados donde hay que desplegar las políticas de combate a la pobreza, al delito, al narcotráfico, etcétera. Espacios físicos donde habita el enemigo. Se conforma una red discursiva que circunscribe y define los temas en relación con las formas de expresión de las vidas en territorios geográficos y existenciales vulnerados. Al definir el territorio por defecto (Baráibar, 2009), en el mismo acto en que la terminología lo inaugura, se realiza un acto clasificatorio que confiere a sus habitantes la cualidad de peligro y de amenaza al orden (Marçon, 2021). Gobernar los territorios degradados y preservar los espacios centrales de la ciudad de las presencias degradantes son dos movimientos que se realizan en simultáneo.

Así, el territorio es una tecnología política, pues los intereses en juego a la hora de movilizar la noción de territorio no son solamente intelectuales, sino también sociales y políticos (Elden, 2010, p. 810).

La semántica de la guerra es la semántica del enemigo. En este punto parecen coincidir los tres programas analizados con las criminologías neocoservadoras que Garland (2005) llama criminologías del otro, en tanto esencializan la diferencia, donde el delincuente es descrito como radicalmente antisocial, casi no humano. Si las políticas de combate a la pobreza habilitaron la profundización de la dualización de la protección social, ahora notamos un cierto retorno a la responsabilización de la comunidad y la familia por el bienestar, como instancia prepolítica: se trata de la comunitarización de la protección (Danani, 2005). Las políticas de cercanías, focalizadas, territorializadas, habilitan un paso más en esta dualización: la construcción de la lógica de la guerra y el enemigo. Dualización, individualización y territorialización parecen marcar este proceso. Aparece, asimismo, la perspectiva local en una doble acepción: el territorio local como criminógeno y, al mismo

tiempo, como espacio adecuado para activar la prevención desde afuera, como espacio preventivo si se interviene desde la conjunción de las manos derecha e izquierda del Estado.

En relación con el Plan Siete Zonas, como analizamos, su génesis estuvo imbricada con tres procesos: la presión por la inseguridad ciudadana en relación con el delito callejero, con su punto máximo en la tematización política del asesinato de La Pasiva; la indignación en el barrio Marconi a partir del asesinato de un joven a manos de la policía, y la Estrategia por la Vida y la Convivencia como síntesis oficial de gobierno para enfrentar el problema de la violencia en ascenso. Todo esto debe ser mediado por el análisis de actuaciones previas: los operativos de saturación habían ya geolocalizado algunos territorios como los de mayor concentración delictiva, colocando toda la estigmatización gubernamental en estos barrios. El Plan Siete Zonas reconoce el fracaso de los megaoperativos y coloca una intención de correrse hacia la prevención del delito en lugar de focalizar solamente en la represión. Sin embargo, no logra redefinir el problema ni avanzar en su conceptualización. Por lo tanto, finalmente, reafirma la territorialización punitiva. Su forma de conceptualizar la inseguridad refuerza la simplificación de esta en torno al microdelito callejero, desconoce la selectividad penal, la violencia estatal (sobre todo policial), las transformaciones en el mundo del trabajo, la brecha de desigualdad en la ciudad y la prevalencia de la pobreza extrema. Por otra parte, consolida una mirada cortoplacista y voluntarista de la intervención, construye unos sujetos peligrosos asociados a algunos territorios concretos y establece como inevitable la actuación conjunta y coordinada entre el MI y otras agencias estatales (bajo su liderazgo), a la vez que el requerimiento y el cruce de información. Si bien se explicita en algunos documentos y enunciados el reconocimiento de la deuda social en relación con la desigualdad, esta es desacoplada de la mirada macrosocial y de la integración social sistémica. Así, el presupuesto mínimo destinado coloca como estrategia de acción la “acupuntura urbana” y la circunscribe a un piloto de corta duración, consolidando un mojón más en la larga serie de intervenciones de carácter espasmódico sobre estos mismos barrios. Aunque las evaluaciones del plan fueron ampliamente negativas, su legado parece perdurable: el MI se posiciona como un actor relevante y legítimo en la tracción y el liderazgo de políticas sociales asistenciales legitimadas en la prevención del delito. Podría interpretarse como parte de la preocupante criminalización de la acción pública, donde la inversión social, la política urbana, la generación de empleo y los programas de educación social están destinados a la reducción del delito y no a generar equidad y solventar los derechos de la ciudadanía, unas

políticas represivas venidas de la lógica penal, solo que encubiertas bajo un ropaje de cordero (Carrión, 2009, pp. 2-3).

Otra conclusión a destacar del análisis de este programa es lo que la propia actuación policial y la violencia institucional desplegada desde el Estado han provocado. Las actuaciones reactivas y espasmódicas sobre algunos territorios no colaboran en la comprensión y mucho menos en la transformación de los complejos procesos que allí coexisten. No parece viable ninguna intervención sobre estos barrios estigmatizados que no empiece por reconocer seriamente la violencia policial de la que han sido objeto y que busque comprender, detrás de la supuesta “insubordinación”, la indignación legítima por las múltiples violencias (algunas letales) a manos del Estado.

Con relación al Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana y más allá de que se trató de un piloto fracasado en términos de reducción de los indicadores de los delitos priorizados, sus efectos son pasibles de pensarse en líneas de larga duración. La utilización de una herramienta de evaluación diagnóstica que permite identificar los factores de riesgo asociados al delito o a la posibilidad de cometer infracciones en adolescentes sin conflictos previos con la ley penal fue, como vimos, una de las innovaciones de este programa. Con el uso de un *screening* de riesgo sociodelictual llamado ASSET, el GISC intentaba captar a la población de riesgo medio que, según se sostenía, podía en un tratamiento de nueve meses de duración obtener resultados. La necesidad de recabar información, categorizar, construir perfiles y poblaciones parece ser un rasgo de época, una necesidad propia de las políticas hiperfocalizadas (Pérez de Sierra, 2016) y del gobierno neoliberal de la población excedentaria (De Giorgi, 2006). Asimismo, este intento de controlar amenazas y riesgos a través de tamizajes para intentar prever trayectorias individuales de delincuencia involucra una concepción de sujeto y riesgos individuales. No es menor que, además, del financiamiento del BID vía préstamo reembolsable, existiera para este componente asistencia técnica directa de un asesor del BID cuya experiencia provenía del Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección de Protección Policial de la Familia de Carabineros de Chile.

Sostenemos que estos intentos de predicción de reincidencia parten de una concepción esencialista del individuo, donde delito y persona se identifican a tal punto que quien comete o cometió un delito es un “delincuente”. Los riesgos éticos que se desprenden de la elaboración de un listado de adolescentes (menores de edad) que no cometieron ningún delito,

pero que son categorizados como población con riesgo sociodelictual y como tales activan una serie de alertas tempranas de intervención estatal conjunta entre el brazo derecho e izquierdo del Estado parecen altos también desde el punto de vista jurídico y conceptual. Tratamos de mostrar, asimismo, cómo el mapeo de determinados micro delitos y el listado de adolescentes “problemáticos” contribuyen a un círculo tautológico entre selectividad penal, estigma territorial y *profiling* etarios y raciales que, lejos de mejorar la comprensión, parecen construir activamente aquello que ya buscaban (explícita o implícitamente).

La fundamentación teórico-conceptual sobre por qué hacer foco en anotaciones y supuestos delitos de niñas, niños y adolescentes de un puñado de barrios podría ayudar a mejorar los niveles de reincidencia no fue explicitada. Sí lo fue el peso de cuantificar y medir por resultados los impactos en términos de “no reincidencia” por sobre la (re)inclusión educativa acorde a la edad o la efectivización de derechos largamente vulnerados.

Se realiza así un doble castigo sobre estos adolescentes: se los categoriza como “infantojuveniles”, colocando sobre ellos una etiqueta extralegal, y, al unísono, los escasos apoyos materiales destinados ya les cercenan la posibilidad de tener otro curso de vida materialmente posible.

El GISC fue evaluado en función de la disminución de delitos. En ese sentido y en esos términos, el programa fue, como vimos, un fracaso. Pero más allá de esto, señalamos con preocupación cómo la efectivización de derechos es considerada tan solo como un medio para la realización de un fin que involucra solo tangencialmente al adolescente concreto y su vida. El adolescente no es tratado como sujeto de derechos sino como un sujeto que amenaza con efectuar un tipo de delitos jerarquizado. Esta es una torsión muy significativa en la fuente de legitimidad invocada para una política asistencial socioeducativa dirigida a adolescentes pobres.

La definición de un problema tiene efectos performáticos y prácticos en las estrategias que se despliegan y que son posibles de ser pensadas y recorridas. Cuando el foco es puesto en la supuesta identidad y la supuesta conducta de un adolescente como supuesto riesgo con lo delictivo, desatado de las condiciones de posibilidad de otros cursos de vida, en la negación y ocultamiento de las estructuras de desigualdad sedimentadas, deja de poder problematizarse la sociedad que coloca a estos jóvenes pobres en la intemperie vital. El problema se reduce y simplifica y solo queda una red asistencial (pobre y fugaz) que trabaja

con las situaciones más acuciantes de precariedad vital, centrada en la prevención de supuestos futuros delitos y no en las posibilidades de vidas dignas. Que esto se haga, además, desde un gobierno que se autodefine de izquierda sin despertar mayores críticas denota la naturalización que ha alcanzado la lógica punitiva como racionalidad también en las acciones socioasistenciales del campo social.

El Estado se desresponsabiliza así por los procesos expulsivos en la educación formal, la ausencia de espacios laborales decentes para jóvenes y la propia violencia policial hacia las y los adolescentes. En este sentido, se podrían ver como parte de prácticas disciplinarias reconfiguradas en clave de producción de degradación, humillación y sometimiento (Daroqui, 2019), más como fijación en un no lugar existencial que como promoción de derechos y libertades para determinadas poblaciones.

La acción conjunta y coordinada entre ambos ministerios parece haber estado más en los deseos y discursos iniciales que en una acción interagencial real. Sin embargo, esta acción conjunta existió y sus efectos pueden leerse más allá del plano simbólico (la acción conjunta entre las manos derecha e izquierda en la construcción de algo llamado adolescentes con riesgo sociodelictual), en el plano material: la confección de un listado de adolescentes “peligrosos” y la introducción y difusión del ASSET. Aunque la coordinación interinstitucional fue escasa e infructuosa, su legado fue perdurable en diferentes dimensiones. Entre otras, el manejo poco transparente de los datos personales y la categorización estatal en identidades sospechosas sobre la infancia pobre.

Vimos que el pedido de consentimiento informado para el registro en las diversas plataformas del MIDES no se realiza, tampoco para el manejo compartido de dicha información con otros organismos. Así, el manejo de información personal que hacen diversos programas del MIDES y que alimenta diferentes bases de datos, algunas compartidas con otros organismos, como el SIIAS, no cumple la ley vigente en relación con el manejo de datos personales. En el GISC, por ejemplo, menores de edad que no tenían ningún delito comprobado (de hecho, el juez había desestimado la judicialización) pasan a ser parte de una “lista de jóvenes problemáticos”. La evaluación en la interna de este listado activa respuestas asistenciales de prevención desatadas de la restitución de derechos. Por último, señalamos el riesgo de divulgación de este tipo de listados que, claramente, puede dar lugar a procesos discriminatorios.

Parece bastante paradójico el altar del fetiche de la tecnología junto a la escasez de las respuestas efectivas que se generan a partir de él. Esta producción permanente de información sobre las poblaciones (especialmente, aunque no únicamente, las más pobres) y su georreferenciación, que permite individualizar ciudadanos y conocer sus vínculos con las prestaciones del Estado, no tiene relación con las respuestas efectivamente ofrecidas. Además, no parece exagerado alertar sobre el riesgo que conlleva la gerencia y gestión de información social para el monitoreo y evaluación de los pobres y sus vidas privadas y el riesgo de uso discrecional de dicha información, que queda abierto. Llama la atención la ausencia de debate público en torno a los riesgos de sus usos y al contralor democrático que debieran poseer al basar decisiones sobre políticas públicas en ellos. ¿Quién monitorea, evalúa y sigue a los monitores y evaluadores? ¿Por qué instancias de discusión democrática y transparencia cívica pasan estos modelos estadísticos sobre los que se basa la toma de decisiones? ¿Con qué sentido y con qué usos se recoge información sobre la vida privada de los beneficiarios? El riesgo de estar construyendo un “sistema de datos de pobres” queda, sin duda, latente.

Analizamos entonces diversos riesgos del GISC: 1) la elaboración e informatización de un listado de niños, niñas y adolescentes categorizados como problemáticos fuera de todo marco jurídico; 2) la introducción y difusión de un *screening* de riesgo sociodelictual que se probó con estos adolescentes, pero que se encuentra en uso hasta la fecha; 3) la escasa materialidad de respuestas ofrecidas para situaciones de extrema vulneración de derechos en el entendido de que no era esa la principal fuente de legitimidad, sino la disminución de algunos delitos; 4) el liderazgo del MI en el terreno de lo social, impregnando con sus lógicas y sus énfasis la concepción y tratamiento de la “cuestión social” circunscripta ahora a las infancias pobres y peligrosas de algunos territorios; 5) el cruce de información y la creación de sistemas informáticos entre el MIDES y el MI; y 6) la instalación en la agenda pública de que el MI requiere para su trabajo de prevención acceder a información que está en manos de otras dependencias estatales (especialmente del área social) y coordinar acciones en conjunto.

En relación con la Ley de Faltas y la creación de la Puerta de Entrada Ley de Faltas del MIDES, intentamos mostrar cómo el Estado ha ido construyendo distintos tipos de castigos asociados a la situación de calle, los cuales producen una red potente, que atrapa, y promueven personas concretas con pocas posibilidades de no ser parte de esta activa selección y categorización criminalizante de la pobreza extrema. Las personas en situación

de calle son tratadas como clases peligrosas que detentan por su condición de indigencia una peligrosidad propia y que, pese a que no medien procesos legalmente sancionados, parecen ya poseer una ciudadanía suspendida. Desde esta lógica, la neutralización de estos “enemigos internos” requiere activar todos los mecanismos de autodefensa de la sociedad (concebida como un nosotros integrado a partir de estas amenazas). La expulsión de los espacios céntricos de la capital y la neutralización selectiva de las personas sin techo de algunas zonas del espacio urbano son operaciones sistemáticas (más cosméticas que eficaces) que poseen un alto precio, no solo económico, sino también por las inevitables violaciones de los derechos humanos y las más elementales garantías jurídicas a la que se ven expuestos (Pavarini, 2009). La legitimación de estas prácticas parece basarse en un creciente temor al contacto con la miseria, al contagio y la difusión descontrolada de las infecciones morales que afectan las relaciones con los excluidos (Pavarini, 2009, p. 236). El fin único parece ser el de la exclusión social y la negación de todo derecho para quien está obligado a padecer la extrema desafiliación, un “espacio absoluto de no-derecho”. La lógica de la neutralización, de hecho, conoce un solo resultado coherente: el debilitamiento del enemigo. Efectivamente, el riesgo que la historia nos enseña es que la tentación recurrente del campo de concentración es la de transformarse en campo de exterminio (Pavarini, 2009, p. 67).

Los efectos son claros: se criminaliza la pobreza y la situación de no tener dónde vivir. Se captura y se alimentan puertas giratorias de castigo que autocumplen la profecía premonitória de una guerra contra nuevos enemigos internos. La lógica del enemigo interno y la lógica del exterminio son dos caras imbricadas en el neofascismo actual, neofascismo que se reprodujo aun bajo gobiernos progresistas que sentaron condiciones de posibilidad de lo hoy existente: una sociedad que parece haber declinado la aspiración a la integración social y a la problematización pública de la desigualdad. Esta sociedad, que no tiene un lugar efectivo (de reconocimiento simbólico y material, un lugar de utilidad reconocida) para miles de compatriotas pobres y jóvenes, aparece espantada ante la sombra que arrojan sus niveles de desigualdad. Y la salida fácil es creer que podemos erradicar la sombra. Ese atajo, además de falso, es peligroso, porque nos puede llevar muy rápidamente a discursos y prácticas de exterminio social. Ahora bien, marcar que existe efectivamente esta tendencia no es marcar un rumbo inexorable.

Podemos pensar en una crítica radical al gobierno a través del delito en términos de su ineficiencia sistémica (el triángulo más presos, más penas y más tipificación de delitos no

logra disminuir la delincuencia ni la reincidencia), sus altos costos y sus efectos perversos (situación de calle, consumo problemático, deterioro de la salud mental, económico y afectivo de las personas). Pero, al unísono, nos parece imprescindible pensar los múltiples efectos de este disciplinamiento social en la crueldad y los efectos de subjetivación política en clave punitiva de la sociedad en su conjunto.

Para finalizar el análisis de estos programas conjuntos entre el MI y el MIDES, sostenemos que el control social dirigido al precariado en nuestro país se ha metamorfoseado profundamente. Las principales metamorfosis del control social que intentamos probar a lo largo de todo el capítulo II son:

1. Existe en los programas e intervenciones analizados del período una creciente racionalidad punitiva en el tratamiento socioasistencial de las poblaciones en extrema pobreza.
2. La punitividad creciente se expresa en: a) una concepción cada vez más culpabilizadora de la vulnerabilidad de las personas y hogares, b) los sofisticados y robustos niveles de identificación, seguimiento y monitoreo poblacional, c) la refocalización de las poblaciones a partir de la focalización territorial, lo que deviene en una focalización territorial punitiva, y d) las prestaciones ínfimas desatadas de la lógica de los derechos y ancladas en la lógica de incentivos y castigos a comportamientos en clave de prevención del delito.
3. La creciente naturalización de la amenaza del castigo, la tutela cuerpo a cuerpo y el intenso seguimiento de las poblaciones y sus trayectorias en las políticas socioasistenciales.
4. Por último, en el plano institucional, este estrechamiento de las manos izquierda y derecha del Estado genera que el MI se haya instalado como un actor relevante (cuando no imprescindible) en la arena de las políticas sociales asistenciales.

Por último y en relación con NITEP, vimos cómo su existencia y sus discursos impugnan la creciente racionalidad punitiva en el tratamiento socioasistencial de las poblaciones en extrema pobreza. Por una parte, cuestionan la concepción cada vez más culpabilizadora de la vulnerabilidad de las personas y de la situación de calle. Impugnan los sofisticados y robustos niveles de identificación, seguimiento y monitoreo poblacional sin consentimiento y el uso arbitrario y criminalizador de dicha información.

Cuestionan, asimismo, la refocalización territorial, que deviene en una focalización territorial punitiva, especialmente con la Ley de Faltas y las prestaciones ínfimas desatadas de la lógica de derechos y ancladas en la deducción de incentivos y castigos a comportamientos en clave de prevención del delito: una gestión punitiva de la desigualdad. A su vez, NITEP cuestiona la naturalización de la amenaza del castigo, la tutela cuerpo a cuerpo y el intenso seguimiento de las poblaciones y sus trayectorias en las políticas socioasistenciales a ellas dirigidas.

También refutan la criminalización de la pobreza y el tratamiento cada vez más policial de sus efectos. Por último, afirman aquí y ahora la existencia de otras posibilidades e invitan a experimentarlas colectivamente, posibilidades que no simplifiquen los efectos de desigualdad vinculando delito con pobreza.

Creímos necesario profundizar en torno a las tecnologías de poder desplegadas en el ámbito social para el gobierno de la desigualdad actual. Un gobierno que, aunque esté destinado al fracaso, genera efectos profundos en torno a la brecha social, cultural, económica y política entre “los unos” y “los otros”, que habilita y legitima una particular gestión punitiva sobre el espacio social (Daroqui, 2019). Esta sociedad neoliberal profundiza la desigualdad y la exclusión y se corresponde con un modelo de gobierno que gestiona a los excluidos por medio del aislamiento social y espacial, promoviendo su precarización y descuidanización (Daroqui, 2019).

Aunque la producción de sufrimiento, dolor y crueldad ha sido constitutiva del castigo, en el presente su sentido político se “integra y articula” con el espacio social extramuros, en el marco de la producción de una subjetividad tolerante a la degradación, que metaboliza la imposición de umbrales mínimos de reproducción biológica como expectativa vital, fundado en la forzada sobrevivencia de un presente continuo entre lo ilegal y lo informal, en el marco de un lazo social que gobierna sujetos y poblaciones enteras, cimentado en la violencia que produce la fijación a una lugar social de la precariedad como forma de vida. Cientos de miles de personas que pertenecen a los sectores sociales más desposeídos están sometidas a una circulación permanente entre políticas sociales de sobrevivencia social y las capturas de las agencias del sistema penal (Daroqui, 2019).

El giro punitivo se sustenta en un cambio cultural que permite construir al delincuente, al indigente o al joven en riesgo de serlo como un “otro” por el que no se siente pena o empatía

sino miedo y desprecio, y que resulta una amenaza para la sociedad. La “securitización” (Waeber, 1995) hace que la fundamentación de muchas respuestas asistenciales ya no esté en la integración, reparación o restitución de derechos, sino en la prevención del delito. La fuente de legitimación cambia y, al hacerlo, cambian también la orientación, el diseño y los efectos.

Estamos ante nuevas formas de gobierno que penalizan, vigilan y controlan más la pobreza y al precariado actual o futuro. El control punitivo se hace hoy desde programas ya no solo ligados a las instituciones represivas, sino también a instituciones asistenciales. La gestión conjunta de programas entre ambos campos institucionales posee el claro riesgo de dejar “securitizadas” a las políticas asistenciales. La regulación del precariado pasa hoy por una cadena institucional que liga el sector asistencial y penal del Estado de manera cada vez más compleja e imbricada. Vivimos a partir del año 2013 un viraje punitivo en el contenido del componente asistencial.

Asistimos a un cambio del lugar social que ocupa la seguridad en nuestro imaginario, una nueva semántica que condensa una multiplicidad de malestares sociales vinculados con la desigualdad. Sobre las vidas precarizadas se proyecta una red asistencial que trabaja con las situaciones más acuciantes de precariedad vital, pero no para revertir el mecanismo gubernamental que las ha producido, pues estas se asumen como fracasos individuales, cuanto para impedir que esa precariedad vital se convierta en una inseguridad sociopolítica para la propia gubernamentalidad neoliberal.

Pero, al unísono, sabemos que el gobierno de la precariedad es un proyecto imposible y, aunque se insista en la disolución de lo común desde un régimen de acumulación capitalista que lo anhela y desencadena, nunca podrá evitar las voces de impugnación articuladas. Y es que la capacidad de (re)creación de lo común, la insistencia por la libertad colectiva y los espacios de igualdad no dejan ni dejarán de emerger una y otra vez mientras exista la vida.

El prejuicio, al tener como génesis una generalización infundada, se mantiene y reproduce cuando no existe contacto en ámbitos de igualdad de estatus social, sostenía Allport en su texto clásico sobre la naturaleza del prejuicio (1971, p. 524). Cuando efectivamente nos encontramos con aquel percibido como radicalmente otro en condiciones de igualdad, aparece un efecto de derrumbamiento de los prejuicios. Aún estamos a tiempo de resistir la

crueledad sedimentada y de crear espacios donde la igualdad pueda ser efectivamente habitada.

Decíamos que esta tesis intentaba ser también una apuesta vitalista, en el sentido de mostrar una expresión de la inmensa capacidad de resistencia colectiva y su inteligencia común en función de impugnar las naturalizaciones de las prácticas neoliberales al mostrar sus efectos de subjetivación en la crueledad. Es esta capacidad la que permite recuperar la dimensión de lo político en su sentido pleno, como política afectiva de cuidado de la vida.

Referencias bibliográficas

- Abella, R. (2019) *En busca del enemigo. La tríada legislativa: un aumento del punitivismo penal*, monografía final, Diploma en Penalidad Juvenil, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Abella, R. y Fessler, D. (2017) *El retorno del “estado peligroso”*, Montevideo: Casa B. Brecht. Disponible en: https://www.cbb.org.uy/db-docs/Docs_secciones/nid_114/web___libro_CBB__2.pdf
- Abril, G. (1994) “Análisis semiótico del discurso”, en Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (Coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis.
- Acosta, V. (2019) “Senderos que se bifurcan. Vivir sin miedo: el sistema político y el electorado”, en *Brecha*, 18 de octubre.
- Adinolfi, E. (2022) “FA participará en la próxima reunión de los partidos políticos para repensar la estrategia de prevención del delito”, en *La Diaria*, 19 de diciembre. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/12/fa-participara-en-la-proxima-reunion-de-los-partidos-politicos-para-repensar-la-estrategia-de-prevencion-del-delito/>
- Adorno, T. W. y Horkheimer, M. (2007) *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid: Akal.
- Agamben, G. (2004) *Estado de excepción (Homo Sacer II, 1)* (trad. Antonio Gimeno Cuspinera, Valencia: Pre-Textos.
- Aguiar, S.; Cardozo, D.; Ciapessoni, F.; Etchebehere, C.; Ferreira, W.; Guevara, A.; González Echaniz, M.; González, T.; Lans, S.; Leopold, S.; Matonte, C.; Montealegre, N.; Pérez, L.; Rossal, M.; Sarachu, G. y Zapata, L. (2022) “De encuentros, conflictos y resistencia. Reflexiones en torno al relacionamiento entre el colectivo Ni todo está perdido (Nitep) y la Universidad de la República”, en Etchebehere, C.; Ferrigno, F. y Zapata, L., *Ciencias sociales y extensión universitaria: Aportes para el debate*. Volumen 3, Reflexiones desde la integralidad en tiempos de pandemia, FCS-UE, Udelar, pp. 195-215.
- Alda, E. y Beliz, G. (eds.) (2007) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14186/cual-es-la-salida-la-agenda-inconclusa-de-la-seguridad-ciudadana>
- Allport, G. W. y Malfé, R. E. (1971) *La naturaleza del prejuicio*, Buenos Aires: Eudeba.
- Alonso, L. E. (1998) *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa* (vol. 218), Madrid: Fundamentos.
- Alston, P. (2020) “El verdadero significado del ‘Estado de bienestar digital’ para los derechos humanos”, en *Open Global Rights*, 8 de enero. Disponible en: <https://www.openglobalrights.org/digital-welfare-state-and-what-it-means-for-human-rights/?lang=Spanish>
- Alvarez Leguizamón, S. (2013) “La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia”, en *Revista Voces en el Fénix*, n.º 22.

- Álvarez Leguizamón, S. (2011) “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los Programas de Transferencias Condicionadas”, en Barba Solano, C. y Cohen, N. (Coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008) “La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano”, en Cimadamore, A. y Cattani A. (comps.), *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005) “Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez Leguizamón, S. (Comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2002) “Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la ‘nueva cuestión social’”, en Andrenacci, L. (Org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen-UNGS.
- Álvarez Rivadulla, M. (2012) “Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011”, en *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 32, n.º 2, pp. 411-431. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200004>
- Amarante, V.; Arim, R.; Salas, G. y Vigorito, A. (2010) “Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay”, en Serna, M. (Coord.), *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, Montevideo: CLACSO.
- Amarante, V.; Brum, M.; Fernández, A.; Pereira, G.; Umpiérrez, A.; Vigorito, A.,... y García Repetto, U. (2010) *La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate*. Montevideo: CSIC, Udelar.
- Amarante, V. y Espino, A. (2007) *Informalidad y protección social en Uruguay: elementos para una discusión conceptual y metodológica*, Montevideo: FCEA, Udelar.
- Amarante, V. y Perazzo, I. (2013) “Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, n.º 3-4, pp. 623-641.
- Amarante, V. y Vigorito, A. (2009). *Los efectos e impactos del PANES*. Montevideo: s. e.
- Andrenacci, L. (2009) “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”, en *Revista Cátedra Paralela*, n.º 6, pp. 7-30.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Andrés, A. (2019) *Un viaje al cante. Historias del Marconi*, Montevideo: Recortes.
- Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. y Midaglia, C. (2013), “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 22, pp. 153-174.
- Arriba, A. y Pérez, B. (2007) “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, en *Revista Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, pp. 115-133.
- Arteaga Botello, N. (2014) “Metamorfosis de la vigilancia: literatura y sociedad de 1984 a

- Neuromante”, en *Culturales*, vol. 2, n.º 1, pp. 161-186.
- Auyero, J. (2013) *Pacientes del Estado*, Buenos Aires: Eudeba.
- Ayos, E. (2013) *Condiciones de vida y delito. De la emergencia de la “inseguridad” al Ministerio de Seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ayos, E. J. (2010) *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*, San Pablo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.
- Balibar, É. (2021) *Spinoza político: Lo transindividual*. Barcelona: Gedisa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (s. f.) *Uruguay. Perspectiva general*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/perspectiva-general>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018) *Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (UR-L1062 - 2770/OC-UR). Informe de terminación del proyecto*, Washington: BID. Disponible en: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-48306446-674>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016) *Uruguay. Programa Integral de Seguridad Ciudadana (UR-L1112). Propuesta de préstamo*, s. 1.: BID. Disponible en: https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/12/IADB-UR-L1112_IKgiGd.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015) *Uruguay. Estrategia del BID con el país 2016-2020*, Washington: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40058077>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014) *Evaluación temática. Respuesta del BID a los Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana 1998-2012*, Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Respuesta-del-BID-a-los-principales-desaf%C3%ADos-de-seguridad-ciudadana-1998-2012.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013) *Los costos del crimen en Uruguay*, Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-en-Uruguay.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012) *Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana. Contrato de préstamo 2770/OC – UR*, Washington: BID. Disponible en: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-8096>
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *UR0118: Seguridad Ciudadana Prevención Violencia y Delito*, Washington, DC: BID. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/UR0118>
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *Estrategia de país. Uruguay*, Washington, DC: BID.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996) *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington: BID. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_C15_Convenio_constitutivo_del_Banco_Interamericano_de_Developmento.htm
- Baráibar, X. (2020) *De entusiasta decisión a dato ingrato: la política asistencial en el Uruguay progresista (2005-2014)*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Baráibar, X. (2017) “¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, n.º 12, pp. 333-368.
- Baráibar, X. (2015) “Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social”, en *Revista de Políticas Públicas*, vol. 19, n.º 1, pp. 133-144.
- Baráibar, X. (2007) “Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia”, en *Revista Escenarios*, vol. 7, n.º 12, pp. 153-174.
- Bardazano, G.; Corti, A.; Duffau, N. y Trajtenberg, N. (coords.) (2015) *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*, Montevideo: Trilce.
- Barquet, P. (2014) “Daño cerebral solo es irreversible tras 20 años de adicción o más”, en *El Observador*, 5 de julio. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/dano-cerebral-solo-es-irreversible-20-anos-adiccion-o-mas-n282559>
- Bauman, Z. (2008) *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*, San Pablo: Zahar.
- Bauman, Z. (1998) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Gedisa.
- Bauman, Z. y Lyon, D. (2013) *Vigilancia líquida*, Buenos Aires: Paidós.
- Betancur, L. (2019) “La responsabilidad cuando dos personas fallecen, es la que asumimos porque no pudimos impedirlo”, en *Radio Universal*, 1 de agosto. Disponible en: <https://970universal.com/2019/08/01/la-responsabilidad-cuando-dos-personas-fallecen-es-la-que-asumimos-porque-no-pudimos-impedirlo/>
- Bianchi, C. (2018) “El bueno del Ministerio del Interior. Gustavo Leal en Seré Curioso: ‘Cuidado con creer que esto se arregla con políticas sociales’”, en *Montevideo Portal*, 20 de setiembre. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Gustavo-Leal-en-Sere-Curioso--Cuidado-con-creer-que-esto-se-arregla-con-politicas-sociales--uc695837>
- Bonomi, E. (2012a) *Libertad, convivencia y seguridad*. Editorial. Disponible en: <https://imagenes.montevideo.com.uy/aucdocumento.aspx?174887,372483>
- Bonomi, E. (2012b) Entrevista, en *La sed y el agua*, TNU, mayo. Disponible en: https://youtu.be/gtdya6HvN_I
- Bonomi, E. (2011) “Declaraciones a la prensa del Ministro Bonomi luego de inaugurada la jornada ‘Hacia una estrategia nacional para la prevención comunitaria del delito’”, *Portal de Presidencia de la República*, 27 de mayo. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2011/05/DI11_05_149.mp3
- Bourdieu, P. (2006[1993]) “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Pierre_Bourdieu Blog*, 4 de julio. Disponible en: <http://pierre-bourdieu.blogspot.com.uy/2006/07/gnesis-y-estructura-del-campo.html>

- Bourdieu, P. (2002) “La mano izquierda y la mano derecha del Estado”, en *Revista Colombiana de Educación*, n.º 42.
- Bourdieu, P. (1999) *La miseria del mundo* (vol. 1), Madrid: Akal.
- Bourgois, P. (2001) “The Continuum of Violence in War and Peace: Post-cold War Lessons from El Salvador”, en *Ethnography*, vol. 2, n.º 1, pp. 5-34.
- Brown, W. (2021) *En las ruinas del neoliberalismo: El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*, Madrid: Traficantes de sueños.
- Bustinduy, P. (2011) “Los repliegues del miedo”, en Foessel, M. *Estado de vigilancia: crítica de la razón securitaria*. Madrid: Lengua de Trapo.
- Cabo Acosta, M. (2021) *Los sentidos político-pedagógicos de la reforma penitenciaria en los gobiernos del Frente Amplio en el Uruguay*, tesis de maestría, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Caetano, G. (2018) “Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre ‘la década social’ y el ‘ciclo progresista’ en América Latina”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 29, n.º 1, pp. 61-92.
- Calvo, J. J.; Borrás, V.; Cabella, W.; Carrasco, P.; De los Campos, H.; Koolhaas, M.,... y Varela, C. (2013) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- Campana, M. (2014) “Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza”, en *Trabajo Social*, n.º 16. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/47059>
- Canzani, A. y Cancela, V. (2015) “Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades”, en Serna, M. (coord.), *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*, 2. Montevideo: FCS, Udelar, pp. 53-86.
- Carneiro, L. (2019) *Egreso de privación de libertad en adolescentes y jóvenes del Uruguay*, monografía de egreso de la carrera de Educación Social, Instituto de Formación en Educación Social.
- Carballo, Y. (2021) *Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005-2015)*, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Carrión, F. (2009) “Prevención: ¿una propuesta ‘ex ante’ al delito?”, en *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 6, pp. 7-14.
- Castaño Zapata, D. (2012) “La guerra como cuestión social: un acercamiento a la política social colombiana”, en *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 135-136, pp. 127-140.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, s. l.: s. e.
- Carvalho S. R.; Lusvardi, T.; Barjurd, C. A.; Silva, P. C. y Pena, R. S. (2019) “Modos de

- investigar no ‘coletivo conexões’: Políticas da subjetividade e saúde coletiva”, en Carvalho, S. R.; De Oliveira, C. F.; De Andrade, H. S. y Cheida, R. S. (orgs.), *Vivências do cuidado na rua: Produção de vida em territórios marginais*, Porto Alegre: Rede Unida. Disponible en: <https://tinyurl.com/y4qgrvfd>.
- CEFOPEN (2017) *Plan de Estudios del Centro de Formación Penitenciaria*, Montevideo: Instituto Nacional de Rehabilitación.
- Chamy, D. (2020[2009]) “Prólogo”, en Teles, A. L. *Política afectiva: Apuntes para pensar la vida comunitaria*, Entre Ríos: Fundación La Hendija, pp. 13-19.
- Chantraine, G. (2012) “La prisión post-disciplinaria”, en *Cuadernos de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos*, vol. II, n.º 2, pp. 31-48.
- Chauí, M. (2023) *La nevadura de lo real: imaginación y razón en Spinoza*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Ciapessoni, F. (2019) “La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 32, n.º 45, pp. 15-38.
- Claramunt Abbate, A. (2018) *Los trabajadores sociales en el Uruguay de la última década: sus espacios ocupacionales y condiciones de trabajo*, tesis de doctorado, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Clark, D.; Garnham, N. y Howard, P. (2002) *An evaluation and validation of the Offender Assessment System (OASys)*. Draft report to the Home Office (inédito).
- Coetzee, J. M. (2004) *Elizabeth Costello*, Barcelona: Mondadori.
- Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) (s. f.) *NITEP. Colectivo Ni Todo Está Perdido*. Disponible en: <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep>
- Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) (2022) “Cuatro años de existencia de NITEP”, en Serpaj, *Derechos humanos en Uruguay. Informe 2022*, Montevideo: Serpaj. Disponible en: https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/publicaciones-completas/2022-12/web_informe-serpaj-2022.pdf
- Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) (2021) *Documento de trabajo del espacio denuncias y defensas*, mimeo.
- Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) (2018) *Manifiesto fundacional*. Disponible en: NITEP (2018) <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep/testimonios>
- Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay (s. f.) *Informes anuales*, Montevideo: Comisionado Parlamentario Penitenciario. Disponibles en: <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes>
- Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay (2018) *Informe anual*, Montevideo: Comisionado Parlamentario Penitenciario. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Comisionado%20Parlamentario%202018%20para%20web.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño Uruguay (CDNU) (2021) *Incidencia de la pobreza en Niños, Niñas y Adolescentes en Uruguay. Una mirada comparada entre 2019 y 2020*, Montevideo: CDNU. Disponible en: <https://www.cdnuruguay.org.uy/category/observatorio/>

- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2014) *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*, Montevideo: MIDES.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2011) *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*, Montevideo: MIDES.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2008) *Plan de Equidad*, Montevideo: IMPO.
- Corporación Latinobarómetro (2021) *Informe 2021. Adiós a Macondo*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Custodio, L. (2021) “Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI, en Uruguay”, en *Encuentros Uruguayos*, vol. 11, n.º 1, pp. 101-119. Disponible en: <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/encuru/article/view/1189>
- Custodio, L. (2018) *Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI*, en Uruguay, Montevideo: s. l. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/335600434_Cuestion_social_pobreza_y_la_orientacion_de_las_politicas_sociales_del_Frente_Amplio_a_inicios_del_siglo_XXI_en_Uruguay
- Damin, N. (2014) “El Estado, la espera y la dominación política en los sectores populares: entrevista al sociólogo Javier Auyero”, en *Salud Colectiva*, vol. 10, n.º 3, pp. 407-415. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652014000300010&lng=es&tlng=es
- Danani, C. (2016) *Presentación de asignatura Política Social del grupo de estudio de Políticas Sociales y condiciones de trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/materias-asociadas/politica-social-carrera-de-trabajo-social/>
- Daroqui, A. (2019) “¿A qué llamamos castigo?”, ponencia presentada en *XIII Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <https://cdsa.aacademica.org/000-023/286.pdf>
- De Giorgi, A. (2006) *El gobierno de la excedencia: postfordismo y control de la multitud*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- De los Santos, F. (2016) ““El Mides lo llevó preso””, en *La Diaria*, 2 de mayo. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/el-mides-lo-llevo-presos/>
- De Rosa, M. (2016) *Distribución de la riqueza en Uruguay: una aproximación por el método de capitalización*. Tesis de maestría, FCEA, Udelar.
- De Sierra, G. (1992) *El Uruguay post-dictadura: Estado, política, actores*, Montevideo: FCS, Udelar.
- De Sousa Santos, B. (2003) *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Deleuze, G. (2003) *En medio de Spinoza*, Buenos Aires: Cactus.

- Delfante, A. (2007) *La infancia como un problema de seguridad ciudadana: aportes del trabajo social desde un enfoque garantista de los derechos del niño y el adolescente*, tesis de grado, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Del Rosal Blasco, B. (2009) “¿Hacia el derecho penal de la postmodernidad?”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 11, n.º 8, pp. 1-64.
- Díaz, D. (2018) “Menos derechos y más castigo. El paulatino deterioro de las garantías establecidas en la Convención de los Derechos del Niño”, en González, L. y Leopold, S. (coords.), *Criminalización y castigo. Los avatares de la cuestión penal juvenil en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Dick, P. K. (2008) “El informe de la minoría” (trad. Carlos Gardini), en *Cuentos completos*, vol. IV, Barcelona: Minotauro.
- Dighiero Triay, R. (2020) *La militancia antipunitiva frente al giro conservador del progresismo en materia de seguridad pública (2005-2019)*, tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) (s. f.). *Programa de Maestros Comunitarios*. Disponible en: <https://www.dgeip.edu.uy/programas/pmc/>
- Dosil, I. (2018) *Procesos de criminalización y estigmatización de adolescentes que transitaron por el sistema policial*, tesis de maestría, Facultad de Psicología, Universidad de la República.
- Donzelot, J. (2008) *La policía de las familias: Familia, sociedad y poder*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- El Observador (2018) “Personas que viven en la calle pasan el día en la Facultad de Ciencias Sociales y autoridades buscan solución”, en *El Observador*, 21 de junio. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/personas-que-viven-en-la-calle-pasan-el-dia-en-la-facultad-de-ciencias-sociales-y-autoridades-buscan-solucion-20186219350>
- El Observador (2012a) “No prosperó pedido de censura a Bonomi”, en *El Observador*, 11 de junio. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/no-prospero-pedido-de-censura-a-bonomi-201261112570>
- El Observador (2012b) “La historia íntima del asesino de La Pasiva”, en *El Observador*, 15 de junio. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-historia-intima-del-asesino-de-la-pasiva-201261521420>
- El Observador (2011) “Ministerio del Interior lanzó campaña contra estigmatización de barrios”, en *El Observador*, 14 de setiembre. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ministerio-del-interior-lanzo-campana-contr-estigmatizacion-de-barrios-20119141250>
- El País (2019) “Bonomi: reclusos le tienen ‘bronca’ a cárceles modelo y ‘prefieren el hacinamiento’”, en *El País*, 8 de agosto. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/bonomi-reclusos-le-tienen-bronca-a-carceles-modelo-y-prefieren-el-hacinamiento>

- El País (2018) “Ciencias sociales y anomia”, en *El País*, editorial, 30 de junio. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/ciencias-sociales-y-anomia>
- El País (2016) “Un policía con acento militar”, en *El País*, 6 de febrero. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/un-policia-con-acento-militar>
- El País (2015). “La ley quedó en falta”, en *El País*, 16 de mayo. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/ley-quedo-falta.html>
- Elden, S. (2019) en Avellaneda, A., et al., *Conductas que importan: variantes de análisis de los estudios en gubernamentalidad*. Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.
- Elden, S. (2010) “Land, terrain, territory”, en *Progress in Human Geography*, vol. 34, n.º 6, pp. 799-817. <https://doi.org/10.1177/0309132510362603>
- Elías, A. (2019) “El agotamiento del ciclo progresista: el caso uruguayo”, en *De Raíz Diversa*, vol. 6, n.º 12, pp. 59-78.
- En Perspectiva (2018a) “La Facultad de Ciencias Sociales como refugio de indigentes”, en *Portal En Perspectiva*, La audiencia opina, 22 de junio. Disponible en: <https://enperspectiva.uy/la-audiencia-opina/indigentes-ocupando-ciencias-sociales/>
- En Perspectiva (2018b) “Entrevista, viernes 22 de junio: Diego Piñeiro”, en *Portal En Perspectiva*, 22 de junio. Disponible en: <https://enperspectiva.uy/enperspectiva-uy/entrevista-viernes-22-junio-diego-pineiro/>
- En Perspectiva (2017) “Fiscal de Corte dijo que en Uruguay el sistema penal es ‘parcialmente selectivo’”, en *Radiomundo*, 11 de mayo. Disponible en: <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/la-mesa/fiscal-de-corte-jorge-diaz-dijo-que-en-uruguay-elsistema-penal-es-parcialmente-selectivo/>
- Engels, F. (1946[1845]) *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Bueno Aires: Editorial Futuro.
- Erosa, D. (2018) ““No queremos competir con la plata, pero tampoco estamos compitiendo con la épica””, en *Brecha*, 13 de abril. Disponible en: <https://brecha.com.uy/no-queremos-competir-la-plata-tampoco-estamos-compitiendo-la-epica/>
- Escuela de Nutrición (2022) *Canasta básica de alimentos con enfoque nutricional para la población uruguaya*, Montevideo: Escuela de Nutrición, Udelar. Disponible en: <http://canastas.nutricion.edu.uy/wp-content/uploads/2022/06/Canasta-CBAN-Uruguay-1.pdf>
- España, V. (2019) “Análisis de las experiencias de exigibilidad del derecho a la vivienda. Una radiografía crítica del activismo judicial en Uruguay”, en Aguiar, S.; Borrás, V.; Cruz, P.; Fernández Gabard, L. y Pérez Sánchez, M. (coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*, Montevideo: La Diaria.
- Espí Hernández, A. (2021) *Uruguay: el país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10*. Documento de trabajo. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/28475>
- Facultad de Ciencias Sociales, Consejo (2018) *Resolución n.º 1094*, 31 de mayo. Disponible en: <http://www.expe.edu.uy/expe/resoluci.nsf/resolucionesadoptadas23?openview>
- Fairclough, N. (2001[1989]) *Language and power*, Londres: Longman.

- Familias Organizadas de la Escuela Pública (FOEP) (s. f.). *¿Quiénes somos?* Disponible en: <http://www.familiasorgep.uy/>
- Fassin, D. (2019) *La fuerza del orden: una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fassin, D. (2018) *Castigar*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Federici, S. (2016) *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Quito: Editorial Abya-Yala.
- Feixa C. y Ferrándiz M. (2004) “Una mirada antropológica sobre las violencias”, *Alteridades*, vol. 14, n.º 27, pp. 159-174.
- Fernández, A. (2022) “La época del espíritu de seriedad”, en *ZUR Pueblo de Voces*, 17 de octubre. Disponible en: <https://zur.uy/la-epoca-del-espiritu-de-seriedad/>
- Fernández-Savater, A. (2020) *Habitar y gobernar: inspiraciones para una nueva concepción política*, Barcelona: Ned Ediciones.
- Filardo, V. y Merklen, D. (2019) *Detrás de la línea de la pobreza: la vida en los barrios populares de Montevideo*, Montevideo: Pomaire.
- Filgueira, F. (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, San José de Costa Rica: FLACSO, pp. 71-116.
- Fiorini, P. y Sosa, F. (2020) “Difusión de políticas de seguridad ciudadana: caso Plan 7 Zonas”, en *Fronteras*, n.º 14, pp. 41-51.
- Foessel, M. (2011) *Estado de vigilancia: crítica de la razón securitaria*. Madrid: Lengua de Trapo.
- Foucault, M. (2010) *Las palabras y las cosas*, México: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2008[1975]) “Entrevista con Roger-Pol Droit, gravada em janeiro de 1975”, en *Entrevistas con Michel Foucault*, Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2001) “El sujeto y el poder”, en *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Foucault, M. (1996) “El sujeto y el poder”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, n.º 12, pp. 7-19.
- Franco, R. (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista CEPAL*, abril, pp. 9-22. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12009-paradigmas-la-politica-social-america-latina>
- Frente Amplio (2003) *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 porque entre todos otro Uruguay es posible*. Aprobado por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21.12.2003. Disponible en: <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/download/80/131/34>
- Fujita Hirose, J. (2021) *¿Cómo imponerle un límite absoluto al capitalismo? Filosofía política en Deleuze y Guattari*, Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.

- Gago, V. (2015) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- Galiani, S. (2014) “¿Mano dura, mano blanda o política racional para combatir el crimen?”, en *Foco Económico*, 29 de diciembre. Disponible en: <http://focoeconomico.org/2014/12/29/mano-dura-mano-blanda-o-politica-racional-para-combatir-el-crimen-2/>
- Garcés, M. (2014) “La balsa”, en *Nativa*, 20 de febrero. Disponible en: <https://nativa.cat/2014/02/la-balsa-2/>
- García Méndez, E. (1994) *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Bogotá: UNICEF.
- García, S.; Mendiola, I.; Ávila, D.; Bonelli, L.; Brandariz, J. L.; Fernández, C. y Maroto, M. (2021) *Metropole. Seguridad y policía en la ciudad neoliberal*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Garland, D. (2018) *Castigar y asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (trad. de M. Sozzo), Barcelona: Gedisa.
- Garland, D. (2001) *The culture of control*, Oxford: Oxford University Press.
- Geymonat, J. (comp.) (2021) *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay*, Montevideo: FUCVAM, ENFORMA. Disponible en: <https://coprofam.org/wp-content/uploads/2021/05/Los-de-arriba-Estudios-sobre-la-riqueza-en-Uruguay.pdf>
- Gomes, F. (2018) *Penalización de la ocupación de la tierra para vivir en Uruguay a partir de la Ley 18.116*, monografía de grado, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Gómez, A. y Proaño, F. (2012) “Máximo Sozzo: ‘¿Qué es el populismo penal?’” (Entrevista), en *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 11, pp. 117-122.
- González, L. y Leopold, S. (coords.) (2018), *Criminalización y castigo. Los avatares de la cuestión penal juvenil en Uruguay*, Montevideo: Fin de Siglo.
- Graña, F. (1996) *La movida estudiantil*, Montevideo: Fin de Siglo.
- Hamzaoui, M. (2005) *El trabajo social territorializado: las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, vol. 3. Valencia: Universitat de València.
- Harvey, D. (2004) “El ‘nuevo’ imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión”, en *Revista Herramienta*, n.º 27, pp. 17-30.
- Howard, P.; Clark, D. y Garnham, N. (2002) *OASys Report 1999-2001*, Londres: HMPS. Disponible en: http://www.spf.gob.ar/drive/repo/general/revista-de-criminologia_n1_2015.pdf
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2021) *Resolución N° 938/021 ante incumplimiento del Ministerio del Interior*, Montevideo. INDDHH. Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-n-938021-ante-incumplimiento-del>

- Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR) (s. f.). *World Prison Population List. Thirteenth edition*. Disponible en: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2019). *Memoria anual*, Montevideo: INE. Disponible en: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2019#dropdown>
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) (s. f.) *Programa Técnico Psicosocial*. Disponible en: página oficial de INISA, disponible en <https://www.inisa.gub.uy/index.php/tecnico-psicosocial>.
- Intendencia de Montevideo (2014) *Resolución n.º 2528/14*, Montevideo: IM. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/9c58528e7d7b0c24832579430045924a/b79e2e696bfd2ae183257d1700637538?OpenDocument>
- Íñigo, N. (2010) *La superpoblación relativa en Argentina actual: un ejercicio de medición*, Buenos Aires: PIMSA.
- Íñigo, N. (2003) *El concepto de clase obrera*, s. l.: s. e. Disponible en: <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/inigocarrera.pdf>
- Íñigo, N. (1999) “¿Reserva o excluidos? El caso de la población aborigen y criolla en una localidad del impenetrable chaqueño (1970-1998)”, en *Anuario IEHS*, 14. Disponible en: <http://www.unicen.edu.ar/iehs/files/Nicol%C3%A1s%20I%C3%B1igo%20Carrera%20Reserva%20o%20excluidos.pdf>
- Jaitman, L. y Galiani, S. (2015) “La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo”, en *Sin Miedos*, 17 de diciembre. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>
- Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. (2003) *Derecho penal del enemigo*, Madrid: Civitas.
- JBC de Piriápolis (2012) “Colorados exigen la renuncia de Bonomi y rechazan propuesta sobre marihuana”, en *JBC de Piriápolis*, 26 de junio. Disponible en: <https://www.jbcdepiriapolis.com.uy/2012/06/colorados-exigen-la-renuncia-de-bonomi.html>
- Jullien, F. y García, H. (2006) *Conferencia sobre la eficacia*, Buenos Aires: Katz.
- Keay, D. (1984). *Margaret Thatcher. Interview for Woman's Own (Brighton bomb)*, 16 de octubre. Disponible en: <https://www.margareththatcher.org/document/105577>
- Kessler, G. (2013) “Ilegalismos en tres tiempos”, en Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D. y Murard, N. (2013) *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, G. (2010) “Glosario: Las teorías del delito”, en *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, G. (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kessler, G. y Dimarco, S. A. (2013a) “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires”, en *Espacio Abierto*, vol. 22, n.º 2, pp. 221-243.

- Kessler, G. y Dimarco, S. A. (2013b) *Hostilizados, sobrecontrolados y subprotegidos: La interacción policía y jóvenes en el conurbano bonaerense*, s. l.: s. e.
- La Diaria (2015) “Aquel solitario chancho”, en *La Diaria*, 16 de setiembre. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/9/aquel-solitario-chancho/>
- La Mojigata (2010) *¿Menores o niños?* Disponible en: <https://youtu.be/AqsdAquQvbQ>
- La Red 21 (2008). “Elsa, una vecina peleadora”, en *La Red 21*, 8 de junio. Disponible en: <https://www.lr21.com.uy/mujeres/314996-elsa-una-vecina-peleadora>
- Laval, C. y Dardot, P. (2013) *La nueva razón del mundo*, Barcelona: Gedisa.
- Legrand, D. (2021) “De 2015 a 2019 se multiplicó por 12 el número anual de personas que mató la Policía”, en *La Diaria*, 24 de abril. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/4/de-2015-a-2019-se-multiplico-por-12-el-numero-anual-de-personas-que-mato-la-policia/>
- Legrand, D. (2019) “La militarización de la seguridad y la política en América Latina”, en *La Diaria*, 16 de noviembre. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/la-militarizacion-de-la-seguridad-y-la-politica-en-america-latina/>
- Lema, S. (2019). *Tierra de trabajo y afectos: un análisis sobre los procesos de sociabilidad e individuación a partir del trabajo familiar rural*. Tesis de doctorado, FCS, Udelar.
- Leopold Costáble, S.; González Laurino, C.; Baráibar Ribero, X. y Paulo Bevilacqua, L. (2015) *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Lorenzoni, M. y Pérez, V. (2013) “Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, n.º 1, pp. 81-102.
- Mallardi, M.; Fernández, E. y Musso, M. (2015) “Organismos internacionales de crédito y políticas sociales en América Latina. Tendencias a partir de los programas de transferencia monetaria condicionada”, en *Revista de Trabajo Social- Plaza Pública*, número especial, pp. 63-74.
- Mallo, S. y Viscardi, N. (2010) *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*, Montevideo: FCS-CSIC, Udelar.
- Marçon, L.; Silva, P. C.; Justino, J.; Oliveira, C. F. D.; Carvalho, S. R. y Dias, T. M. (2021) “Formas de gobernar la vida en la calle durante la pandemia: discursos, tecnologías y prácticas”, *Salud Colectiva*, n.º 17, p. e3338.
- Márquez Scotti, C. (2015) *Buscadores, desalentados y rechazados: las dinámicas de inclusión y exclusión laboral enraizadas en la desocupación*, tesis de doctorado, El Colegio de México.
- Martinis, P. (2013) *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*, tesis doctoral, Universidad de la República.
- Marx, K. (2006[1867]) *El capital: Libro I - capítulo VI inédito*, México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2019) *El acceso a la educación de adolescentes en privación de libertad desde un modelo preventivo de la tortura y*

- otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos*, Montevideo: INDDHH. Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/acceso-educacion-adolescentes-privacion-libertad>
- Mercado Popular de Subsistencia (MPS) (s. f.) *¿Cómo surge el Mercado Popular de Subsistencia?* Disponible en: <https://mps.org.uy/como-surge-el-mercado-popular-de-subsistencia/>
- Merklen, D. (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D. y Murard, N. (2013) *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires: Paidós.
- Merklen, D. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.
- Midaglia, C. (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 22(SPE), pp. 153-174.
- Midaglia, C. (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: Entre el liberalismo y el retorno del Estado”, en *Nueva Sociedad*, n.º 239, pp. 79-89.
- Midaglia, C. (2001). “Los dilemas de la colaboración público – privada en la provisión de servicios sociales”, en Calama, P. y Talmant, A., *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo: Vozes-Trilce, pp. 203-223.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2011) “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”, en Idiart, A. (ed.), *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires: Biblos.
- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010) “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”, en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, n.º 15-16, pp. 123-154.
- Midaglia, C. y Silveira, M. (2011) “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay”, en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2021a) *Evolución y caracterización de las personas en situación de calle en Uruguay*, Montevideo: DINTAD-MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20relevamientos%20PSC%202020-2021.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2021b) *Llamado a organizaciones de la sociedad Civil (OSC) y/o cooperativas de trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de Centros de atención en la ciudad de Montevideo e interior en el marco del Programa Calle*. Montevideo: MIDES. Disponible en: https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_542873.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2020a) *Informe MIDES. Seguimiento y*

evaluación de actividades y programas, 2013-2014, Montevideo: DINEM-MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1714.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2020b) *Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES*, Montevideo: DINTAD-MIDES. Disponible en: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1630>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2020c) *Informe relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo 2020*, documento inédito, Montevideo: DINTAD-MIDES.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2019) *Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo: reflexiones metodológicas y principales resultados*, documento inédito, Montevideo: DINTAD-MIDES.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017) *Cantidad y características de personas en situación de calle: resultados de conteo y encuesta (2016-2017)*, Montevideo: DINTAD-MIDES. Disponible en: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1660>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2016a) *Presentación de resultados del Censo a Personas en Situación de Calle*. Conferencia de prensa, 21 de setiembre. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/66540/1/20160921.-presentacion-conferencia-de-prensa-resultados-censo-situacion-de-calle.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2016b) *Llamado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y/o cooperativas de trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros de atención en la ciudad de Montevideo e interior en el marco del Programa Calle*, Montevideo: MIDES. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiYkfLFkKX_AhUpppUCHeKeCAkQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.comprasestatales.gub.uy%2FPliegos%2Fpliego_542873.pdf&usg=AOvVaw0MvCqaBeg-OTDj8LkVmVOF

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015) *Resultados de la primera evaluación cualitativa del programa: avances y perspectiva de los principales actores involucrados*, Montevideo: MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1272.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014a) *Diagnóstico de situación y capacidades de los centros de atención a situaciones de calle*, Documento de Trabajo n.º 41, Montevideo: DINEM-MIDES. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61592/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2014.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014b) *Licitación pública n.º 28/2014. Contratación empresas de seguridad para edificio central Mides, locales anexos y refugios en el departamento de Montevideo*. Montevideo: MIDES. Disponible en: https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_496385.pdf

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013a) *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, Montevideo: MIDES.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013b) *Propuesta de zonas prioritarias*, mimeo.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2011) *Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011*, Montevideo: DINTAD-MIDES. Disponible en: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1038>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2010) *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del Convenio con el ICP/FCS/Udelar*, Montevideo: MIDES.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2006) *Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo*, Montevideo: DINTAD-MIDES. Disponible en: <http://DINTAD.mides.gub.uy/innovaportal/file/35531/1/informe-final-de-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.-montevideo-2006.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2013) *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: MIDES y OPP. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-10/Reporte%20Social%202013.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (s. f.) *Urbano*. Disponible en: <https://icauc.mec.gub.uy/innovaportal/v/3502/2/mec/urbano>
- Ministerio del Interior (MI) (2022) *Homicidios. 1.º de enero al 31 de diciembre (2020-2021)*, Montevideo: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2022/HC_-_31_de_Diciembre_2021.pdf
- Ministerio del Interior (MI) (2014) *Evaluación de indicadores de seguridad pública en las zonas de intervención del plan*. Presentación de diapositivas (inédito).
- Ministerio del Interior (MI) (2013a) *Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana - Proyecto BID 2770/OC-UR. Capacitación en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento policial*. Invitación a universidades y/o centros de investigación a presentar expresiones de interés. Llamado n.º 2/2013. Disponible en: http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_372562.pdf
- Ministerio del Interior (MI) (2013b) *Estrategia por la Vida y la Convivencia. Nivel de cumplimiento*, Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/estrategia_cumplido.pdf
- Ministerio del Interior (MI) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013) *Llamado a manifestación de interés a organizaciones de la sociedad civil. Proyecto de Inserción Social y Comunitaria de Jóvenes en Riesgo (PISC) Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para actividades recreativas*, Montevideo: MI-MIDES. Disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/21603/1/llamado_osc_pisc_recreacion_sirpa.pdf
- Mitjavila, M. (1998) “La externalidad de los discursos contemporáneos sobre la

- investigación en Trabajo Social”, *Fronteras*, n.º 3, pp. 53-60.
- Mkandawire, T. (2005) *Targeting and universalism in poverty reduction*, Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Monetti, A. (2021[2019]) “En el despliegue y la efectución de una política afectiva. Afirmar un modo de la filosofía”, en Teles, A., *Política afectiva. Apuntes para pensar la vida comunitaria*, Paraná: Fundación La Hendija, pp. 21-25.
- Montevideo Portal (2019) “Un frío oscuro. En el Parlamento, Mides asumió responsabilidad por muertes por hipotermia”, en *Montevideo Portal*, 2 de agosto. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/En-el-Parlamento-Mides-asumio-responsabilidad-por-muertes-por-hipotermia-uc725931>
- Montevideo Portal (2018) “La universidad de la calle. Tras problemas con personas en situación de calle, Ciencias Sociales se reunirá con MIDES”, en *Montevideo Portal*, 22 de junio. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Tras-problemas-con-personas-en-situacion-de-calle-Ciencias-Sociales-se-reunira-con-Mides-uc686931>
- Morás, L. E. (2019) “Más allá de las ideologías: sistema penal juvenil y consenso punitivo en Uruguay”, en *Boletín Criminológico*, vol. 25, n.º 184, p. 1.
- Morás, L. E. (2000) *De la tierra purpúrea al laboratorio social: Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Moreira, C. (2017) “El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n.º 93. <https://doi.org/10.17666/329311/2017>
- Moreno, L. A. (2007) “Prólogo”, en Alda, E. y Beliz, G. (eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: BID, p. v. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14186/cual-es-la-salida-la-agenda-inconclusa-de-la-seguridad-ciudadana>
- Mosteiro, M.; Samudio, T.; Paternain, R.; Salamano, I.; Zoppolo, G.; Tomasini, M.; Lagos, F.; Bouisa, G. y Henderson, J. (2016) *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: una aproximación descriptiva*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/7628>
- Municipio B (2022a) “El Lado B del Municipio B. Mapeo colectivo sobre la situación de calle en el Municipio B de Montevideo”, en *Portal Municipio B*, 6 de mayo. Disponible en: <https://municipiob.montevideo.gub.uy/el-lado-b-del-municipio-b>
- Municipio B (2022b) *El Lado B del Municipio B /Mapeo colectivo sobre la situación de calle en el Municipio B* [video en YouTube]. Disponible en: <https://youtu.be/a8jGmgyk2mc>
- Muñoz Almeida, F. (2017) *Buenas plazas para territorios descalificados: acerca de los discursos con-vivencias*. Tesis de grado. Montevideo: FCS, Udelar.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, s. 1.: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>

- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos (2012) *Declaración de la Relatora Especial sobre el Derecho Humano al agua potable y al saneamiento, Misión Oficial a Uruguay*, 13-17 de febrero. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements/2012/02/declaracion-de-la-relatora-especial-sobre-el-derecho-humano-al-agua-potable-y-al>
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos (2009) *Relator Especial de la ONU sobre la Tortura concluye misión a Uruguay*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2009/10/un-special-rapporteur-torture-concludes-mission-uruguay>
- Negri, A. (2000) *Spinoza subversivo: variaciones (in) actuales*, Madrid: Akal.
- Negri, A. (1993) *La anomalía salvaje: ensayo sobre poder y potencia en Baruch Spinoza*, Barcelona: Anthropos Editorial.
- Netto, J. P. (2003) “Cinco notas a propósito de la ‘cuestión social’”, en Borgianni, E.; Guerra, Y. y Montaña, C., *Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*, San Pablo: Editorial Cortez, pp. 55-69.
- Nun, J. (2010) “Sobre el concepto de masa marginal”, en *Laboratorio*, n.º 23, pp. 109-119.
- Nun, J. (1971) *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*. Santiago de Chile: CELADE.
- Organización San Vicente Obra “Padre Cacho” (s. f.). *Padre Cacho*. Disponible en: <http://www.osvpadrecacho.org.uy/padrecacho>
- Offe, C. (1990[1976]) “La política social y la teoría del Estado”, en *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid: Alianza. Disponible en: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/Offe-Claus-La-pol%C3%ADtica-social-y-la-teor%C3%ADa-del-Estado.pdf>
- O’Malley, P. (2013) *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad
- Osorio, C. (2021) *Militarización de la seguridad pública durante los gobiernos progresistas de Uruguay (2005-2020) y Argentina (2003-2015)*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Pacheco Carve, L. (2019) *La reforma procesal penal y la relativización del Derecho Penal sustancial*, Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.fder.edu.uy/node/1684>
- Palier, B. (2012) “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales”, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos.
- Pantoja, R. (2016) *Presentación en PPT de capacitación a operadores*, documento interno, Montevideo (inédito).
- Pantoja, R. (2015a) *Proyecto Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana (GISC). Ajustes*

- metodológicos al componente 2*, documento interno, Montevideo (inédito).
- Pantoja, R. (2015b) *Informe de evaluación del diseño de proyecto GISC 2013-2015*, documento interno, Montevideo (inédito).
- Pardo, I. (2017) “¿Será que nadie odia realmente a los extranjeros?”, en *La Diaria*, 3 de junio. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/sera-que-nadie-odia-realmente-a-los-extranjeros/>
- Parlamento del Uruguay (2013-2019) *Actas*. Disponibles en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>
- Pastorini, A. (2004) *La categoría “cuestión social” en debate*, San Pablo: Editora Cortez.
- Paternain, R. (2021) “El Uruguay y el momento punitivo”, disertación en el *Seminario Dislocaciones de la seguridad: la vida en el Centro*, Decanato de la Facultad de Psicología, Universidad de la República, Montevideo. Disponible en: https://psico.edu.uy/sites/default/pub_files/2021-07/Exposici%C3%B3n%20a%20cargo%20de%20Rafael%20Paternain%20%28Facultad%20de%20Ciencias%20Sociales%29.pdf
- Paternain, R. (2013) *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- Paternain, R. (2012a) “La inseguridad en Uruguay”, en Paternain, R. y Rico, Á. (coords.), *Uruguay. Inseguridad, delito y estado*, Montevideo: CSIC-Trilce.
- Paternain, R. (2012b) “La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo”, en *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, n.º 2, pp. 83-100.
- Paulizzi, C. (2019) “Gubernamentalidad y gobierno de la pobreza: Esbozo teórico-analítico”, en *De Prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales*, vol. 8, n.º 11, pp. 229-245.
- Paulo, L. y Baráibar, X. (2019) “Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya”, en *Prospectiva*, n.º 27, pp. 55-82.
- Pavarini, M. (2009) *Castigar al enemigo: criminalidad, exclusión e inseguridad*, vol. 8, Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Pavarini, M. (1995) “El orden carcelario. Apuntes para una historia material de la pena”, en *El derecho penal hoy. Homenaje al profesor David Baigún* (trad. por Laura Martin), Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pereyra, G. (2018) “Un día los marginados van a ser mayoría ¿cómo los vamos a contener?”, en *El Observador*, 12 de mayo. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener--2018512500>
- Pérez, C. y Álvarez Rivadulla, M. J. (2018) “¿Se debe aceptar la presencia asidua de personas en situación de calle en las instalaciones de la Universidad de la República?”, en *Razones y Personas*, 16 de agosto. Disponible en: http://www.razonesypersonas.com/2018/08/se-debe-aceptar-la-presencia-asidua-de_16.html
- Pérez de Sierra, L. (2019) “Desafíos ante el avance del gobierno punitivo en Uruguay”, en *Escenarios*, n.º 30. Disponible en:

<https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10030>

- Pérez de Sierra, L. (2018) “Cuando el discurso de izquierda es el de la (nueva) derecha”, en *Brecha*, 7 de diciembre. Disponible en: <https://brecha.com.uy/cuando-el-discurso-de-izquierda-es-el-de-la-nueva-derecha/>
- Pérez de Sierra, L. (2017) “Asistir y castigar: nuevos usos de viejos dispositivos de gobierno”, en *Textos contextos (Porto Alegre)*, v. 16, n.º 2, pp. 360-372.
- Pérez de Sierra, L. (2016) “Las actuales formas de gobierno del precariado: asistir y castigar en Uruguay”, ponencia presentada en *XV Jornadas de Investigación: el oficio del investigador en Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Pérez de Sierra, L. (2012) *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay*, tesis de maestría, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: https://www.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/12/Focopolitica-WEB_compressed.pdf
- Pérez de Sierra, L. y Vecinday, L. (2018) “De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales”, en *Fronteras*, n.º 9, pp. 91-103.
- Petit, S. L. (2009) *Breve tratado para atacar la realidad*, Buenos Aires: Tinta Limón.
- Pinto Román, S. (2020) “Morir sin amparo”, en *Caras y Caretas*, 10 de setiembre. Disponible en: <https://www.carasycaretas.com.uy/morir-sin-amparo>
- Platero, S. (2012) “Fuego amigo en el Marconi”, en *Uy Press*, 18 de octubre. Disponible en: <https://www.uypress.net/Columnistas/Soledad-Platero-uc33855>
- Portal Subrayado (2020) “Recordando a Gustavo. ‘Te moriste porque la Policía te sacó del refugio en el que no tenías cupo’”, en *Portal Subrayado*, 1 de julio. Disponible en: <https://www.subrayado.com.uy/temoriste-porque-la-policia-te-saco-del-refugio-el-que-no-tenias-cupo-n642997>
- Portal Subrayado (2013) “Duras críticas del juez a operativo policial en el Marconi”, en *Portal Subrayado*, 28 de mayo. Disponible en: <https://www.subrayado.com.uy/duras-criticas-del-juez-operativo-policial-el-marconi-n23847>
- Rancière, J. (2011) *Momentos políticos*, Madrid: Clave Intelectual.
- Rancière, J. (2006) *Política, policía, democracia*, Santiago de Chile: Arces-Lom.
- Reclus, E. (2012) *Evolución, revolución y otros escritos*, Montevideo: Alter Ediciones.
- Red de Agroecología (s. f.) *¿Quiénes somos?*. Disponible en: <https://redagroecologia.uy/sobre>
- Redacción 180 (2012) “Asesinato de trabajador de La Pasiva moviliza a la Policía”, en *Portal 180*, 14 de mayo. Disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/26151_Asesinato-de-trabajadorde-La-Pasiva-moviliza-a-la-Policia
- Redacción 180 (2010) “Bonomi y la interpelación”, en *Portal 180*, 16 de julio. Disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/12801_Bonomi-y-la-interpelacion
- Redacción Búsqueda (2018) “Unas 70 personas que viven en la calle pasan el día en la

- Facultad de Ciencias Sociales y el decano pide ayuda al MIDES”, en *Búsqueda*, n.º 1974, 21 al 27 de junio. Disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Unas-70-personas-que-viven-en-la-calle-pasan-el-dia-en-la-Facultad-de-Ciencias-Sociales-y-el-decano-pide-ayuda-al-Mides-uc36583>
- Reforma constitucional Vivir sin Miedo. Disponible en: <https://vivirsinmiedo.com.uy/reforma/>
- Rey, R. y Puchot, D. R. Z. (2017) “Privatización carcelaria y economía política de la pena: Una contribución al debate”, en *Revista de Derecho Penal*, n.º 25, pp. 155-182.
- Rey, R. y Zubillaga, D. (2019) *Apuntes sobre algunos dispositivos y prácticas del sistema de justicia penal dirigidos hacia el encierro como opción preferente*, Montevideo: Serpaj. Disponible en: <https://ia802802.us.archive.org/18/items/informespj2019/Informe%20SPJ%202019.pdf>
- Reyes Morris, V. (2008) “Anomia y criminalidad: Un recorrido a través del desarrollo conceptual del término anomia”, en *Revista Criminalidad*, vol. 50, n.º 1, pp. 319-332.
- Rico, Á. (coord.) (2008) *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*, Montevideo: DEIU, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Ricotta, G. (2017) “No território do inimigo: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) numa favela do Rio de Janeiro, Brasil”, en *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, n.º 29, pp. 63-79.
- Rieiro, A.; Castro, D.; Pena, D.; Veas, R. y Zino, C. (2021) “Tramas solidarias para sostener la vida frente a la COVID-19. Ollas y merenderos populares en Uruguay”, en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 78, pp. 56-74.
- Rieiro, A.; Marsani, A.; Ferrigno, F.; Bentancor, V. y Pena, D. (2015) *Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías*, Montevideo: FCS, Udelar.
- Riguetti, B. (2017). “Los dichos del fiscal Jorge Díaz generaron diferencias sobre el castigo de los delitos económicos”, en *La Diaria*, 9 de mayo. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/5/los-dichos-del-fiscal-jorge-diaz-generaron-diferencias-sobre-el-castigo-de-los-delitos-economicos/>
- Rivero Borges, A. (2020) *Análisis histórico de la evolución de la violencia y la desigualdad para el caso uruguayo 1910-2010*, tesis de maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26928/1/TUM_RiveroBorgesAnalia.pdf.
- Rivero, V. (2007) *Descripción y evaluación del programa de seguridad ciudadana: ¿una solución al problema de la violencia y la criminalidad? (1998-2004)*, tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Rodríguez Alzueta, E. (2021) “Policía y corrupción. ¿Manzana podrida o fusible?”, en *El Cohete a la Luna*, 22 de agosto. Disponible en:

- <https://www.elcohetelaluna.com/policia-y-corrupcion/>
- Rodríguez Alzueta, E. (comp.) (2016) *Hacer Bardo. Provocaciones, resistencias y derivas de jóvenes urbanos*. La Plata: Malisia.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014) “La gestión de la inseguridad como forma de gobierno. Detrás de la brutalidad policial está el prejuicio social”, en *Futuro Anterior*, 12 de noviembre. Disponible en: <http://www.futuroanterior.com.ar/blog/detras-de-la-brutalidad-policial-esta-el-prejuicio-social>
- Rodríguez Alzueta, E. (2020) *Prudencialismo. El gobierno de la prevención*, s. 1.: Cuarenta Ríos.
- Rodríguez, M. (2005) *Análisis comparado de políticas de juventud: centros juveniles - red de casas jóvenes*, tesis de grado, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Rose, N.; O'Malley, P. y Valverde, M. (2006) “Gubernamentalidad”, en *Astrolabio*, n.º 8. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n8.2042>
- Salas, A. (2021) “Los cuerpos de policía en América Latina”, en *Portal CELAG*, 3 de enero. Disponible en: <https://www.celag.org/los-cuerpos-de-policia-en-america-latina/>
- Salvia, A. (2011) “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas”, en Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Sanjurjo, D. y Trajtenberg, N. (2022) “La Policía Nacional del Uruguay: Historia, modernización y características”, en *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, n.º 25, pp. 174-202.
- Santos, C.; Narbondo, I.; Oyhantçabal, G. y Gutiérrez, R. (2013) “Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay”, en *Revista Contrapunto*, vol. 1, n.º 2, pp. 13-32.
- Sapriza, G.; Alegría, M. y Folle, A. M. (2016) “La redención moral, prisión femenina en Uruguay (1900-1970)”, en Folle, A. M. y Sapriza, G. (coords.), *El tiempo quieto. Mujeres privadas de libertad en Uruguay*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
- Scheper-Hughes, N. y Bourgois, P. (2004) *Violence in war and peace: An anthology*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Segato, R. (2019) “Pedagogías de la crueldad. El mandato de la masculinidad”, en *Revista de la Universidad de México*, Dossier Feminismo. Disponible en: <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/9517d5d3-4f92-4790-ad46-81064bf00a62/pedagogias-de-la-crueldad>
- Segato, R. (2018) *Contra-pedagogías de la crueldad*, vol. 1, Buenos Aires: Prometeo.
- Serna, M. (2020) “La ola conservadora en Uruguay: claves de la derrota electoral de la izquierda en 2019”, en *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 1, n.º 94, pp. 229-252.
- Simon, J. (2011) *Gobernar a través del delito*, Barcelona: Gedisa.
- Singer, A. (2010) “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, en *Unisinos*, 15 de enero. Disponible en: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/28948-raizes-sociais-e-ideologicas-do-lulismo-a-analise-de-andre-singer>.

- Sozzo, M. (2017) *Entrevista al Ph.D. Máximo Sozzo: El punitivismo y el populismo penal* [video de YouTube]. Disponible en: <https://youtu.be/e-3sk64FuI4>
- Sozzo, M. (2016) “Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de introducción”, en Sozzo, M. (comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Buenos Aires: CLACSO.
- Sozzo, M. (2009) “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”, en *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 6, pp. 58-73.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, vol. 4. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Spinoza, B. (1984) *Ética* (versión de Vidal Peña), Madrid: Editora Nacional.
- Subrayado (2013) “Madre del joven muerto en Marconi pide justicia para su hijo”, en *Subrayado* [canal de YouTube], 28 de mayo. Disponible en: https://youtu.be/4_87tLoiKPA
- Sutton, H. (2017) “Cuatro formas de mejorar la seguridad en los barrios”, en *Sin Miedos*, 25 de octubre. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/seguridad-en-los-barrios/>
- Sztulwark, D. (2019) *La ofensiva sensible. Neoliberalismo, populismo y el reverso de lo político*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Sztulwark, D. (2018) “Saberes útiles contra el fascismo. Rita Segato y Toni Negri sobre Brasil”, en *Lobo Suelto*, 2 de diciembre. Disponible en <https://lobosuelto.com/saberes-utiles-contra-el-fascismo-rita-segato-y-toni-negri-sobre-brasil-diego-sztulwark/>
- Tatián, D. (2015) *La cautela del salvaje. Pasiones y política en Spinoza*, Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Tatián, D. (2010a) “Igualdad como declaración”, en *Cuadernos del INADI*, n.º 3. Disponible en: <https://ifdmoreno-cba.infed.edu.ar/sitio/upload/cuadernos-del-inadi-03.pdf>
- Tenenbaum Ewig, G. (2015), “La detención policial de adolescentes en Uruguay: percepciones y experiencias”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 39, pp. 227-258.
- Tejera, R. (2012) “Focalización en la Matriz de Protección Uruguaya”, ponencia presentada en el *Cuarto Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política*. Disponible en: http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11131613%20-%20Tejera,%20Rafael.pdf
- Teles, A. L. (2021) *Política afectiva: Apuntes para pensar la vida comunitaria*, Entre Ríos: Fundación La Hendija.
- Thompson, E. (2012[1963]) *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Madrid: Capitán Swing.
- Trajtenberg, N. (2012) “Sistemas de justicia penal: Explicaciones de la punitividad”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 25, n.º 31, pp. 59-78.
- Traversa, F. (2017) “¿La primavera de izquierda llegó a su final? Estructura, instituciones y agencia en los ciclos políticos recientes de América Latina (1980-2015)”, en Vidal, G. (coord.), *Política latinoamericana contemporánea*, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- UNICEF (2018) *Consulta a adolescentes privados de libertad Uruguay*. Montevideo: UNICEF. Disponible en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=220
- Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión Especial de Población y Desarrollo (2019) *Documento n.º 2183. Ministerio de Desarrollo Social. Fallecimiento por hipotermia de dos personas en situación de calle*, 1 de agosto. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/48/2183/0/CON>
- Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, (2015) *Versión taquigráfica n.º 234*, 3 de setiembre. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/48/234/0/CON>
- Uruguay, Cámara de Representantes (2013) *36.ª sesión (extraordinaria)*, 8 de agosto. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/3855/EXT/105>
- Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura (1995) *Sesión n.º 11*. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de abril de 1995 (sin corregir).
- Uruguay, Cámara de Representantes, XLIV Legislatura, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración (1995) *Repartido n.º 58*, Carpeta n.º 124 de 1995. Seguridad Ciudadana. Normas.
- Uruguay, Corte Electoral (2014). *Acta n.º 9414*. Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales_2014/~14902/acta-plebiscito-de-baja-de-imputabilidad
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2012) *Repartido n.º 1047*, noviembre. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2012111047-009857863.pdf>
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2011a) Decreto n.º 212/011. Autorización para Convocatoria a Ocupar Cargos a Funcionarios Policiales, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 28 de junio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/212-2011>
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2011b) Decreto n.º 104/011. Fijación del Régimen General Aplicable a Personas que Ocupen Cargos en el Escalafón S, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 21 de marzo. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2011>
- Uruguay, Poder Ejecutivo (1981) Decreto n.º 690/980. Reglamentación de las Facultades de la Policía en los Procedimientos Administrativos de Averiguación de Delitos, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 19 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/690-1980>
- Uruguay, Poder Judicial (2022) *Faltas*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/faltas.html>
- Uruguay, Poder Judicial (2020) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos año 2019*, Montevideo: Poder Judicial.
- Uruguay, Poder Judicial (2019) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos año 2018*, Montevideo: Poder Judicial.
- Uruguay, Poder Judicial (2018) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos año 2017*,

Montevideo: Poder Judicial.

Uruguay, Poder Judicial (2017) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos año 2016*, Montevideo: Poder Judicial.

Uruguay, Poder Judicial (2016) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos año 2015*, Montevideo: Poder Judicial. Disponible en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/faltas/download/4339/1478/19.html>

Uruguay, Poder Judicial (2015) *Estudio de procedimientos de faltas concluidos en el año 2014 en Montevideo*, Montevideo: Poder Judicial. Disponible en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/faltas/download/4337/1478/19.html>

Uruguay, Poder Legislativo (2020) Ley n.º 19.889. Ley de Urgente Consideración, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 14 de julio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay, Poder Legislativo (2019) Ley n.º 19.831. Regulación del Régimen de la Libertad Vigilada, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 26 de setiembre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19831-2019>

Uruguay, Poder Legislativo (2018a) Ley n.º 19.653, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 27 de agosto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19653-2018>

Uruguay, Poder Legislativo (2018b) Ley n.º 19.661. Modificación de las Normas de Desalojos Colectivos y del Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 16 de octubre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19661-2018>

Uruguay, Poder Legislativo (2018c) Ley n.º 19.684. Ley Integral para Personas Trans, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 7 de noviembre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018>

Uruguay, Poder Legislativo (2017a). *Código del Proceso Penal*. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014>

Uruguay, Poder Legislativo (2017b) Ley n.º 19.551. Modificaciones a la Ley n.º 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 20 de octubre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19551-2017>

Uruguay, Poder Legislativo (2015a) Ley n.º 19.353. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 8 de diciembre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>

Uruguay, Poder Legislativo (2015b) Ley n.º 19.367. Creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente como Servicio Descentralizado, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015>

Uruguay, Poder Legislativo (2014) Ley n.º 19.172. Regulación y Control del Cannabis, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 7 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>

Uruguay, Poder Legislativo (2013a) Ley n.º 19.055. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Menores Infractores, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 4 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055->

2013

- Uruguay, Poder Legislativo (2013b) Ley n.º 19.075. Ley de Matrimonio Igualitario, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 9 de mayo. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19075-2013>
- Uruguay, Poder Legislativo (2013c) Ley n.º 19.119. Modificaciones a la Ley de Matrimonio Igualitario, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 14 de agosto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19119-2013>
- Uruguay, Poder Legislativo (2013d) Ley n.º 19.120. Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos. Modificación del Código Penal, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 20 de agosto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19120-2013>
- Uruguay, Poder Legislativo (2012) Ley n.º 18.987. Ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 30 de octubre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012>
- Uruguay, Poder Legislativo (2011a) Ley n.º 18.771. Creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 1 de julio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18771-2011/4>
- Uruguay, Poder Legislativo (2011b) Ley n.º 18.777. Modifícase el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Ley 17.823. (1.415*R), *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 11 de agosto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18777-2011>
- Uruguay, Poder Legislativo (2011c) Ley n.º 18.778. Modifícase el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Ley 17.823. (1.416*R), *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 11 de agosto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18778-2011>
- Uruguay, Poder Legislativo (2011d) Ley n.º 18.719. Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010-2014, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 5 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>
- Uruguay, Poder Legislativo (2010) Ley n.º 18.667. Ley de Emergencia Carcelaria, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 15 de julio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18667-2010/4>
- Uruguay, Poder Legislativo (2009) Ley n.º 18.446. Creación Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 27 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>
- Uruguay, Poder Legislativo (2008a) Ley n.º 18.227. Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a Menores en Situación de Vulnerabilidad, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 9 de enero. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007/6>
- Uruguay, Poder Legislativo (2008b) Ley n.º 18.308. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 18 de junio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Uruguay, Poder Legislativo (2008c) Ley n.º 18.315. Ley de Procedimiento Policial, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 22 de julio. Disponible en:

- <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18315-2008>
- Uruguay, Poder Legislativo (2007) Ley n.º 18.116. Modificación del artículo 354 del Código Penal. Usurpación, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 23 de abril. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18116-2007/1>
- Uruguay, Poder Legislativo (2005a) Ley n.º 17.869. Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 25 de mayo. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17869-2005/3>
- Uruguay, Poder Legislativo (2005b) Ley n.º 17.897. Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 19 de setiembre. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005/19>
- Uruguay, Poder Legislativo (1995) Ley n.º 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 19 de julio. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16707-1995>
- Uruguay, Presidencia de la República (2019) *Un Uruguay para todos. Un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro*, Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-12/Presidencia_transici%C3%B3n_2019-2020%20_Un_Uruguay_para_Todos.pdf
- Uruguay, Presidencia de la República (2013a) *La intervención en 7 zonas*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/24463/la-intervencion-en-7-zonas>
- Uruguay, Presidencia de la República (2013b) *Plan Siete Zonas, presentación oficial, abril de 2013*. Parcialmente disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/olesker-consejo-ministros-plan-7-zonas>
- Uruguay, Presidencia de la República (2012a) *Estrategia por la vida y la convivencia*, Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf
- Uruguay, Presidencia de la República (2012b) *Propuesta de Intervención en 6 zonas prioritarias. Resumen ejecutivo*. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_H096/p_intervencion.pdf
- Uruguay, Presidencia de la República (2012c) *El número de denuncias por rapiñas descendió en 18 de las 24 seccionales de Montevideo* [en línea]. Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/numero-denuncias-rapiñas-descendio-18-24-seccionales-montevideo>
- Van Dijk, T. (1999) “El análisis crítico del discurso”, en *Anthropos (Barcelona)*, n.º 186, pp. 23-36.
- Van Dijk, T. (1997) *Racismo y análisis crítico de los medios*, Barcelona: Paidós.
- Van Dijk, T. (1990) *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*, Barcelona: Paidós.
- Vecinday, L. y Bentura, J. (coords.) (2020) *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista*, tomo II, Montevideo: FCS, Udelar.

- Vecinday, L. y Bentura, J. (coords.) (2019) *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación*, Montevideo: FCS, Udelar.
- Vernazza, L. (2017) “La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo”, en Abella, R. y Fessler, D. (comps.), *El retorno del “estado peligroso”. Los vaivenes del sistema penal juvenil*, Montevideo: Casa Bertolt Brecht y Grupo I+D Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC, Udelar.
- Vernazza, L. (2015) *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014*, tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Vigna, A. (2012) *Análisis de datos del Censo Nacional de reclusos, desde una perspectiva de género y derechos humanos. Informe final*. Montevideo: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.
- Vila, A. (2012) “La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación”, en Paternain, R. y Rico, A., *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*, Montevideo: Trilce-Udelar, pp. 203-229.
- Viscardi, N. y Barbero, M. (2010) “Políticas para menores infractores en Uruguay: tendencias sociales e institucionales en base al papel desempeñado por el Poder Judicial, la Policía y la prensa”, en *O Público e o Privado*, n.º 8, pp. 153-172.
- Wacquant, L. (2011) Forjando el Estado neoliberal. Workfare, prisonfare e inseguridad social. *Prohistoria*, n.º 16. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5856289.pdf>
- Wacquant, L. (2010) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona: Gedisa.
- Wacquant, L. (2006) “Entrevista con Loïc Wacquant”, en *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, n.º 2, p. 3.
- Wacquant, L. (2004) “La escoria de la sociedad de mercado. Estados Unidos: de la asistencia al encarcelamiento”, en *Renglones*, n.º 58-59, pp. 20-31.
- Wacquant, L. (2001) “Pensamiento crítico y disolución de la dóxa. Entrevista con Loïc Wacquant”, en *Transversal*, enero. Disponible en: <https://transversal.at/transversal/0806/wacquant/es>
- Waeber, O. (1995) “Securitization and desecuritization”, en Lipschutz, R. D. (comp.), *On security*, Nueva York: Columbia University Press.
- Zaffaroni, E. R. (2013) *La cuestión criminal*, Buenos Aires: Planeta.
- Zaffaroni, E. R. (2006) *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires: EDIAR.
- Zaffaroni, E. R. (1986) *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*, Buenos Aires: IIDH.
- Zamora Cordero, M. (2006) “La doctrina de la seguridad nacional y su actual impacto en el derecho penal latinoamericano”, en *Revista Cenipe*, enero-diciembre, pp. 123-139.
- Zibechi, R. (1997). *La revuelta juvenil de los 90*, Montevideo: Nordan-Comunidad.