

**"Menores infractores":
Un problema público NO MENOR.**

**De la AGENDA DE DECISIONES y
consolidación de un PARADIGMA
HEGEMÓNICO CONSERVADOR.**

**Autora: Andrea Díaz
Tutor: José Miguel Buquets
Co Tutor: Luis Eduardo Morás**

**Monografía final
Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR
Febrero 2014**

Agradecimientos:

A los tutores de la presente monografía por su recepción

Dr. Luis Eduardo Morás

Dr. José Miguel Busquets

"Estamos todos
enfrentados a una
serie de grandes
oportunidades brillantemente
disfrazadas como situaciones
imposibles."

Anónimo

XI Congreso Latinoamericano y III Iberoamericano de Derecho Penal y Criminología
(1999)

"Ningún programa de cambio puede ser inteligente
si está desinformado, si no se basa en un moderado conocimiento
de lo que ha sucedido y está sucediendo
y en una apreciación de lo que podemos hacer que suceda."

Jerome Frank

(1999)

Índice:

Introducción.....	6
Capítulo 1. Marco Analítico.....	12
1.1 Las políticas públicas y el modelo Kingdoneano.....	12
1.2 Las diferentes agendas y su establecimiento.....	20
1.3 Los actores en el Modelo de Kingdon.....	23
1.4 Proceso de alternativas: "The primaveral Soup".....	25
Capítulo 2. Adolescentes en conflicto con la ley penal: Una ventana de oportunidad política.....	<u>31</u>
Capítulo 3. "Menores infractores": un problema NO MENOR.....	<u>38</u>
Capítulo 4. Outputs del sistema político.....	46
4.1 Estudio cualitativo de las Leyes: N° 18.777, N° 18.778 y N° 19.055.....	46
4.2 Posicionamientos de los partidos políticos (de gobierno y oposición) respecto a las Leyes: N° 18.778, N° 18.888 y N° 19.055.....	49
Capítulo 5. "Las soluciones" a los "menores infractores".....	52
5.1 Proceso de alternativas: "The primaveral soup".....	52
5.2 Ablandamiento del sistema.....	<u>55</u>
5.3 Criterios de supervivencia.....	<u>56</u>
5.4 Predominio de políticas punitivas en detrimento de políticas alternativas.....	59
6. Reflexiones finales.....	60
ANEXO I.....	65
ANEXO II.....	66
ANEXO III.....	67

ANEXO IV.....	68
ANEXO V.....	73
ANEXO VI.....	74
ANEXO VII.....	75
Bibliografía	79

Introducción:

Las políticas públicas son la herramienta política a través de la cual se pueden o se tienden a resolver aquellos problemas que se identifican como problemas públicos. El reconocimiento de éstos constituye la génesis de dicha herramienta y condiciona las sucesivas "etapas" que la conforman. En dicho marco es menester abogar por la preocupación de los outputs del sistema político ante las demandas de la sociedad. Éstas no siempre son canalizadas por las distintas unidades gubernamentales de un estado y cuando lo son, el resultado puede constituir tan solo un placebo para calmar los intereses públicos sea mediante la construcción de símbolos emotivos más que factuales.

El triunfo de las palabras y el fracaso de las políticas públicas es un argumento aportado por el politólogo norteamericano Murray Edelman. Ello quiere decir que si bien muchas veces una política pública es aprobada (materializada mediante ley, decreto, programa, resolución o cualquier otra respuesta de una unidad gubernamental), el que éstas gocen de apoyo y legitimidad no se traduce en un éxito en la práctica.¹

En Uruguay el asunto de los adolescentes en conflicto con la ley se caracteriza por constituirse en un problema tanto para la comunidad política como para los tomadores de decisiones. Se (re) establece en la agenda formal como un asunto antiguo en tanto tiene delineadas alternativas de acción, y a su vez dentro de esta categoría como un asunto recurrente ya que aparecen con cierta periodicidad en el tiempo diferenciándose de aquellos asuntos que aparecen en intervalos regulares (asuntos habituales)².

Al respecto el autor de "Los Hijos del Estado" Luis E. Morás nos proporciona una mirada historicista en la que identifica las siguientes coyunturas. Hacia la década de los 30', *"comienza en este período a crearse una conciencia pública de "alarma social" frente a una serie de transgresiones normativa por parte de menores."* Ésta reaparece hacia los 50', pues un hecho particular deviene en debate parlamentario a nivel nacional

¹ Wayne Parsons en "Políticas Públicas" (2007) ofrece una recopilación de enfoques de procesos que definen y modifican las políticas públicas. Entre sus diversas citas hace referencia a Murray Edelman en el capítulo que hace énfasis en la relevancia del poder de la utilización de símbolos y lenguaje político en la construcción de las políticas públicas. Éstos cumplen una función estratégica, no sólo sirven para hacer creer que un problema se ha resuelto sino que puede aprovecharse para la obtención de lograr objetivos políticos.

² Los tipos de asuntos y categorías son retomados de Cobb, Rogger y Elder Charles (1986) *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda.*

y se derivan dos posturas contrapuestas, una perspectiva “conservadora o represiva” y otra “progresiva o reintegradora”. Retornan luego de la reapertura democrática a mediado de los 80’ y como hace mención Morás, el tema de la minoridad en general y el delito en particular no admiten claras definiciones.

A dos décadas de “Los hijos del Estado” asistimos a una nueva coyuntura en un escenario peculiar “... *conjunción de un ciclo económico de crecimiento con una administración de gobierno sensible a los históricos problemas de la infancia y adolescencia, pero que no han logrado revertir sustancialmente el tradicional universo de problemas ni ha elaborado un cambio de paradigma sólido y sustentable para enfrentarlos.*” El control social del S. XX a través de la “cuestión social” se sustituye por la “cuestión criminal”, las respuestas al delito ya no obedecen a una conducta de abandono como potencialmente delictiva sino a el surgimiento de menores carentes de códigos y valores que buscando maximizar sus beneficios amenazan a la sociedad.

Como sostiene Daniel Fessler “... lejos de una visión idílica que se ha construido desde el presente, la situación de la delincuencia juvenil fue reiteradamente destacada por su gravedad”. Pues, con fecha 29 de octubre de 1887 a solicitud de las autoridades policiales Máximo Tajés emite decreto bajo la fundamentación de las “proporciones alarmantes” de los delitos protagonizados por menores, responsabilización de la legislación vigente de hacer ineficaz el accionar de la policía . La reincidencia era parte de las representaciones del problema y una de las grandes causas del aumento de la criminalidad, así como de la ineficacia de las agencias de control³.

La actual coyuntura hace repensar al autor antes mencionado (L. E. Morás) que si bien en el siglo XX el componente ideológico y las retracciones de un Estado de Bienestar son transversales a los períodos coyunturales en el que los “menores infractores” se hacen visibles, la situación actual amerita el desafío de la incorporación de nuevas condicionante a fin de no caer en un reduccionismo.

Las siguientes interrogantes podrían dar respuestas tentativas que contribuyan a la comprensión del tema:

³ Fessler, Daniel (2013) "En busca del pasado ideal. Delitos, delincuentes y 'menores '". En González, Carolina et al. Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente.

¿Cómo las iniciativas de políticas dirigidas a adolescentes en conflicto con la ley se transforman en outputs del sistema político?

¿Por qué los puntos en la agenda que refieren a políticas punitivas tienen mayor visibilidad y aprobación que otros que aboguen por un camino alternativo e integrador?

John W. Kingdon postula un modelo de formulación de políticas públicas que nos proporciona instrumentos analíticos conceptuales para entender como una iniciativa de política se transforma en respuesta de política. Para ello un asunto debe ser considerado activamente por los tomadores de decisiones (Agenda Gubernamental). Como se hizo mención más arriba, como éstos no siempre están dispuestos a dar respuesta, Kingdon define la Agenda de Decisión como la lista de temas que se ponen en posición para una resolución autorizada, sea legislativa o presidencial. Sus probabilidades de fijarse aumentan cuando corrientes de problemas, políticas y política se solapan en un momento en el tiempo dando como resultado una “ventana de oportunidad política”.⁴ Emprendedores de políticas son actores claves en el enganche de dichas corrientes.

Así como la relevancia de la definición de un problema público lo es para la Agenda Gubernamental, el proceso de ablandamiento del sistema lo es para la Agenda de Decisión.

- ☉ La problemática de los “menores infractores”⁵ se circunscribe a un área de política pública sobre la cual los ciudadanos creen constituye el principal problema del país: la inseguridad pública. Uruguay, caso paradójico en la región latinoamericana⁶ se

⁴ Las probabilidades de acoplamiento entre los flujos de corrientes aumentan debido a la disposición de una alternativa y el proceso de ablandamiento del sistema.

⁵ El término “menores/ menores infractores” frecuentemente utilizado por actores/ sectores conservadores es peyorativo. Pues, la infancia es resultado de un complejo proceso de construcción social y no existe como categoría ontológica. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX fue constituyéndose así la doctrina de la situación irregular marco jurídico que regulaba indistintamente al menor abandonado y al menor infractor, los cuales constituían una categoría distinta y residual a la categoría infancia por ser aquellos excluidos de la familia y la escuela, ambas instituciones socializadoras, normalizadoras de una sociedad civilizada que dejaba atrás una sociedad bárbara. Por lo cual para los primeros, los “desviados” se crearon las instituciones de control y corrección dando lugar a una normativa de carácter tutelar en donde el niño y el adolescente son dependientes y concebidos objeto de protección por parte del Estado a través del “Juez considerado buen padre de familia” la cual perdura hasta el cambio de paradigma emergente con la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 y ratificado por el Estado Uruguayo en 1990 constituyéndose en instrumento jurídicamente vinculante el cual considera a los niños/as y adolescentes como sujetos de derechos.

⁶ Nuestro país es uno de los más seguros dentro de una región violenta pero con baja percepción de seguridad por parte de la mayoría de la población (Informe Latinobarómetro año 2012).

caracteriza por poseer una percepción agudizada de la participación de los menores en el total global de delitos, se los identifica y etiqueta como los enemigos de la sociedad motivo por el cual no solo se los considera problema público sino que también se dirimen una batería de respuestas materializada a través de leyes que más que lograr el objetivo de terminar con la delincuencia juvenil y/o prevenir tenderá a marginar un segmento de la sociedad que nunca estuvo integrado.

Metodología:

Estas aportaciones conceptuales para abordar el siguiente estudio de caso que se delimita al período 2009-2013 se complementan con una sistematización de datos secundarios y primarios (fuentes de información). Básicamente sobre los primeros realizaré un estudio de contenido de las Actas Taquigráficas referentes al debate parlamentario de las leyes: N° 18. 771, 18.777, 18,778 y 19.055 y actas de la "Comisión Especial de Seguridad Pública: Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal".⁷

La utilización de técnicas de entrevista y análisis documental (de contenido) contribuyen a un enfoque fuertemente cualitativo.

El presente trabajo parte de las siguientes interrogantes: ¿cómo y por qué "los menores infractores" ingresan en la agenda de gobierno? y ¿Por qué prevalecen políticas punitivas en detrimento de aquellas "reintegradoras"⁸?

⁷ Éste se complementa con un relevamiento no sistemático de prensa (El país, La República y El Observador) con el fin de analizar los diferentes posicionamientos y discursos de los actores políticos, así como también hechos relacionados con la temática. Respecto a los segundos, los datos primarios se obtienen a través de entrevista a los actores relevantes vinculados al estudio.

Las entrevistas son de corte "semi-estructuradas" a los siguientes actores parlamentarios: Diputado Julio Bango (Frente Amplio), Diputado Luis Lacalle Pou, Senador Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional). Éstas fueron realizadas en el año 2012. Solicitada a fines del año 2013 la entrevista al Senador Pedro Bordaberry y Senador Jorge Larrañaga las mismas no tuvieron lugar por problemas de agenda de dichos parlamentarios.

⁸ Las políticas y proceso de reintegración puede ser muy complejo, muchos menores de edad antes de ser privados de libertad no estaban reintegrados en la sociedad. Por ello, retomo el concepto de "renunciación" que postula Angélique Duruz en "Dinámica de reintegración social de jóvenes en conflicto con la ley penal".

Entendiendo "renunciación" como el proceso que lleva al "punto de terminación" al cual delinquir cesa. Esta es precondition a una reintegración social exitosa. Vale mencionar que la población objeto de estudio de la mencionada autora fueron adolescentes que cumplían medidas privativas de libertad.

Las respuestas pretenden elaborar una monografía no sólo como pre-requisito a la obtención de la Licenciatura de grado de la Carrera Ciencia Política, sino, lo que es más importante, contribuir a nivel social y académico.

Estructura Monográfica:

Capítulo I: Se desarrolla el marco analítico partiendo de la definición de políticas públicas, su origen y relación con el gobierno. A continuación se detallan conceptos del modelo Kingdoneano con el propósito de investigar como una iniciativa de política se convierte en respuesta política, y más específicamente cómo un tema es considerado en la agenda de gobierno en detrimento de otros al igual que unas alternativas de solución son consideradas por sobre otras. Para ello se distingue los procesos (problema, políticas y política) y los actores (participantes al interior del gobierno y al exterior del gobierno) y sobre éstos últimos se distinguen los que tienden a influir en la agenda o en las alternativas en función de sus recursos.

Capítulo II: Describe la “ventana de oportunidad política” al asunto de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Generada (en la corriente de política) por los cambios de administración en marzo de 2010 mediante asunción del nuevo Jefe de Estado José Mujica Jordano, así como también por el aumento de percepción de inseguridad como principal problema para los ciudadanos, y la presión de grupos organizados que reclaman propuestas de políticas punitivas.

Capítulo III: Plasma la conversión de los “menores infractores” considerados como asunto a problema público y de su inserción en la Agenda. Se puntualiza con fuerte hincapié en relatos textuales de discursos de representantes (Diputados y Senadores) de los partidos de oposición (Partido Blanco y Partido Colorado) por entender que se constituyen en los actores parlamentarios que presionan con un fuerte sesgo en la regulación del conflicto.

Capítulo IV: Bajo el título “Los outputs del sistema político” se realiza un sintético estudio cualitativo de las Leyes N°: 18.777 (Introducción de la tentativa y complicidad del delito de Hurto en el Código de la Niñez y Adolescencia), 18.778 (Creación de un registro de antecedentes judiciales de menores de edad) y 19.055 (Establecimiento de un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho años,

estableciendo la privación de libertad preceptiva en los casos de infracciones gravísimas).

Relevamiento del posicionamientos de los diferentes partidos del sistema político (gobierno y oposición) en el Debate "Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial de los adolescentes en conflicto con la ley"

Capítulo V: Desarrolla el proceso de "ablandamiento del sistema" en función de la sistematización de los sucesivos Proyectos de Ley a la problemática "menores"⁹. Luego se enfatiza en los criterios por los cuales unas ideas / propuestas sobreviven y otras no.

Capítulo VI: Expone una serie de "Reflexiones Finales" resultado de la articulación entre marco analítico y el análisis de los datos.

⁹ Si bien el período de estudio de la monografía se delimita en los años 2009-2013, creí pertinente incorporar el período 1985-2013 respecto a la sistematización de los proyectos de ley con el cometido de estudiar la historicidad en la corriente de políticas públicas.

Capítulo I.

1.1 Marco Analítico: Las políticas públicas y el modelo Kingdoneano.

*“La idea de las Políticas Públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.”*¹⁰ Las políticas Públicas son el medio para la resolución de los problemas que se identifican como problemas públicos. Al no poder ser resueltos por la sociedad o un grupo de individuos, el Estado interviene en la resolución de aquellos, o al menos tiende a la corrección de los mismos.¹¹

Por lo tanto el reconocimiento de un problema público es la génesis de una política pública. *“Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en la que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento.”*¹²

Entendiendo las políticas públicas como el medio a la resolución de problemas sociales, la racionalidad de las decisiones es central. Así las Políticas Públicas entran en escena a mitad de Siglo XIX en EEUU debido a dos componentes: emerge como una herramienta para atender los problemas administrativos y con el fin de despolitizar la burocracia y depositar la confianza en los técnicos para solucionar los problemas de la sociedad (componente ideológico).

“En este contexto de la relación entre gobierno y conocimiento surge la propuesta de Harold Lasswell. Con el fin de ser coherente ante la situación política y la forma de percibir la labor del académico, Lasswell crea, junto con Daniel Lerner, las denominadas Policy Sciences (Ciencias de las Políticas) en 1951. Al igual que otros contemporáneos suyos, este autor considera que la aportación desde la ciencia de conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado”. Una idea retomada y compartida con su maestro Charles Merriam, quien consideraba necesaria

¹⁰Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

¹¹ La no intervención del Estado también es una acción en la medida que opta por el statu quo.

¹² *Ibidem.*, pág. 119.

la producción de conocimiento utilizable, es decir, consideraba que la ciencia debía estar al servicio de la humanidad."¹³

Implícito entonces queda la idea de que las Políticas Públicas como sub disciplina de las Ciencias políticas constituye una herramienta de utilidad la cual nos permite la comprensión y caracterización de un problema público – o situación susceptible de ello- el tipo de política pública a través de la cual intervenir para la resolución, corrección o contención del problema y de los resultados e impactos de la ejecución de aquellas. Asesoramiento profesional a las autoridades y actores que participan en el proceso de las políticas públicas. Producción de información con el fin de apoyar y promover la participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso de políticas públicas.

Junto con la génesis de las políticas públicas a mediados del siglo pasado emerge la heurística por etapas hasta mediados de los 80' cuando comenzó a ser sometido a críticas.¹⁴

A posteriori se desarrollan múltiples marcos teóricos con el fin de estudiar el proceso de las políticas públicas, el modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon ofrece el dinamismo que no posee el modelo rígido y tradicional del ciclo de políticas públicas el cual divide la elaboración de políticas públicas en etapas y/o fases.

Si bien la mayoría de los estudios del proceso de políticas públicas que utilizaron el modelo de Kingdon se ha centrado en la formación de la agenda, dicho modelo posee la cualidad de ser aplicado a todo el proceso.

Kingdon propone que el modelo de proceso político de formulación de políticas públicas consta de tres familias de procesos que fluyen a través del sistema político, éstas son:

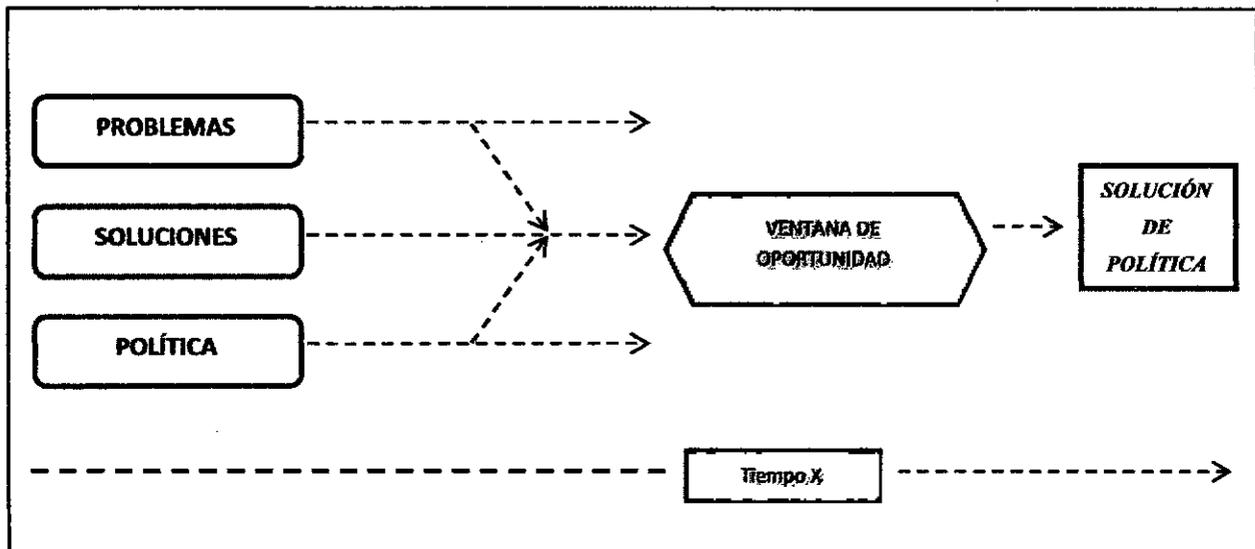
¹³ Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008). "La Ciencia Política y las Políticas Públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación." *Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia* [online], fecha , (33). Disponible en: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1944/1603> >

¹⁴ Muchos pueden ser los estudios al respecto, los cuales no detallare porque exceden la presente monografía.

En términos generales las críticas al modelo secuencial se limitan a que el mismo simplifica la realidad, ésta es presentada como lineal ,no es predictivo, pose sesgo por una estructura legalista y por una formalización "arriba-abajo", entre otras.

- La corriente de problemas.
- La corriente de las políticas públicas.
- La corriente de política.

Figura I



Fuente: Elaboración propia en función del modelo propuesto por John W. Kingdon (2003).

Dichas corrientes son independientes y poseen sus propias reglas pero las mismas se solapan en un punto crítico en el tiempo dando lugar a una “ventana de oportunidad política” (Figura I). Los emprendedores de políticas tienen la oportunidad para impulsar sus soluciones favoritas o iniciar la atención a sus problemas especiales. Es la oportunidad para elaborar políticas como respuesta a un problema. En este caso la ventana de oportunidad es consecuente y su apertura se debe a la corriente de problemas, mientras que puede suceder lo contrario, se pueden elaborar soluciones antes de que el problema se defina y así la ventana de oportunidad genera su apertura por la corriente de política, en tal caso el proceso es más ideológico, las políticas son diseñadas primero y luego se busca un razonamiento que las justifique, tornándose como más importante la solución que el problema en cuestión.¹⁵

La presión de un problema o cambios en el entorno político abren las ventanas de oportunidad, tenemos entonces dos tipos de ventanas: la ventana de problemas y la

¹⁵ Zahariadis, Nikolaos (2010) "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas". En Sabatier, Paul. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Primera Edición. Buenos Aires: Patricia Iacovone, pp. 69-98.

ventana de política. Las mismas no se mantienen abiertas por mucho tiempo pero una vez convergen las tres familias de procesos, las probabilidades del ingreso de un tema en la agenda de decisiones de políticas públicas del gobierno aumenta. De esta manera solo unos pocos temas son objeto de atención por parte de las autoridades gubernamentales ya que los recursos para atender todos los problemas son escasos. Como señala Aguilar Villanueva "*No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental 'agenda de gobierno'*".¹⁶

La resolución de problemas públicos y por ende el proceso de formulación de una política pública se da en un contexto de conflicto en donde según la perspectiva pluralista todos los intereses divergentes son contemplados independientemente de la desigual distribución de poder e influencia. Pero en la praxis la desigualdad de recursos contribuye al establecimiento de sesgos en la fijación de la agenda.

Así mediante la toma de decisiones por parte de una elite política los ciudadanos se ven afectados sea positiva o negativamente por las mismas por lo cual el contralor en la actividad de los primeros contribuye a que estos últimos (los ciudadanos) también tomen una postura activa en el proceso de decisiones.

Es por ende crucial la preocupación por la gestión pública, por mejorar la capacidad de los poderes públicos en dar respuesta a los problemas colectivos.

Retomando el modelo de Kingdon, como se hizo mención más arriba, si bien el mismo es más dinámico y sistémico que el modelo tradicional que divide al proceso de políticas públicas por etapas, centra su atención en la etapa pre-decisional en la cual interactúan una diversidad de actores afectando el resultado en la toma de decisiones y por ende, en la definición, el diseño y la formulación de políticas.

El autor clasifica a los actores en dos grupos, los que se encuentran insertos en las estructuras del Estado y los externos al mismo. Entre los primeros (actores estatales) se distinguen: 1) el gobierno, 2) funcionarios de carrera en la administración pública y 3) el congreso; entre los segundos (actores externos al estado): 1) académicos,

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Primera Edición. México: Miguel Ángel Porrúa.

investigadores y consultores, 2) medios de comunicación, 3) grupos de interés, 4) opinión pública y 5) actores relacionados con las elecciones.

Dichos actores formales e informales, individuales o colectivos pueden encontrarse en cualquiera de los tres flujos de corrientes múltiples que a continuación presentare.

La corriente de problemas: refiere a las condiciones que divergen a hechos normales o deseables por parte de los ciudadanos, estas cuestiones problemáticas, demandas, reivindicaciones; adquieren estatus de problema público cuando según Cobb y Elder (se cumplen los siguientes pre-requisitos:

1. ser objeto de atención y conocimiento del público;
2. que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y
3. que a los ojos de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.¹⁷

Kingdon además postula que la conversión de una situación en problema público se da a través de: indicadores, sucesos que cambian la atención y retroalimentación.

Mediante los indicadores se evalúa la existencia y magnitud de una situación. *“Los indicadores por tanto tienen un papel importantísimo en la función de manipulación política, pues su uso selectivo (político) por parte de los empresarios políticos pretende dar evidencias de la magnitud de un cambio con la esperanza de capturar la atención gubernamental (Zahariadis, 1999, Zahariadis, 2007, Stone, 1988).”*¹⁸

Los eventos dramáticos coyunturales, crisis, desastres que interfieren con los valores de las personas pueden también captar la atención de actores fuera y dentro del gobierno.

La retroalimentación de políticas en marcha que reflejan el incumplimiento de metas, mala implementación, o consecuencias no previstas también pueden llamar la atención de los actores con poder a consecuencia del flujo de presión que sobre el sistema político tienen las demandas.

¹⁷ Cobb Roger W. y Elder Charles D. (1986). *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema Editores.

¹⁸ Citado en: Cruz-Rubio, Cesar (2010) “Mapa de desarrollo teórico en política pública y policychange; estado de la cuestión y tendencias. Disponible en: <[http://www.academia.edu/236021/Mapa de desarrollo teorico en politica publica y policy change estado de la cuestion y tendencias](http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias)>

La corriente de las políticas: conceptualizadas como “sopa primigenia de las políticas”, el flujo de políticas es el proceso de construcción y selección de alternativas. Las cuales se confrontan en el marco de debate en torno a la problemática de la política pública.

En el mismo intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales los cuales aportan a través de insumos tales como documentos, congresos, seminarios, informes de organismos públicos, ideas con el propósito de resolver problemas.

No todas las ideas sobreviven al debate sino que muchas de ellas pueden ser descartadas, hibernar o sobrevivir. Para que ocurra esto último, Kingdon identifica tres criterios: factibilidad técnica, aceptación por la comunidad de especialistas y anticipación a futuras restricciones u objeciones.

En dicho proceso de formulación de alternativas de solución los promotores de políticas buscan apoyo político y legitimación a sus propuestas con el cometido de que las mismas ingresen a la agenda de decisión.

La corriente de la política: se integra por los siguientes componentes: animo nacional, las campañas de grupos organizados y rotación legislativa o administrativa.

El primer componente refiere a sentimientos en común por parte de un número importantes de personas, el cual por lo general es medido por las encuestas de opinión pública y en función de la misma se mide la posible receptividad que pueda alcanzar una propuesta.

Las campañas de grupos organizados conforme a sus intereses pueden presionar a favor o en contra de las propuestas que circulan por la corriente de ideas.

Y por último, los cambios gubernamentales pueden incidir en el ingreso de unos temas y egresos de otros en la agenda. La inserción de un tema en la agenda también dependen del orden de prioridad que le otorga el gobierno de turno.

“De estos tres, el primero y el tercero son los que más efecto tienen en este stream (Zahariadis, 2007).”¹⁹

¹⁹ Citado en Cesar Nicandro Cruz-Rubio: “Mapa de desarrollo teórico en política pública y policychange; estado de la cuestión y tendencias.” 2010.

La resultante de la convergencia de estas corrientes constituye el quid en la formulación de las políticas públicas, problemas y propuestas de solución se articulan junto con un clima político favorable, la resultante es la ventana de oportunidad mediante la cual defensores de determinadas propuestas dirigen la atención hacia problemas determinados o presionan por aquellas soluciones que son sus favoritas.

Una vez abierta una ventana, ya sea por presiones de un problema que emergen con fuerza captando la atención de actores relevantes o a causa de la familia de procesos políticos, los defensores de ciertas propuestas a través de la utilización de una serie de recursos –energía, dinero, reputación, tiempo- aprovechan la oportunidad para transformar sus iniciativas en soluciones. Ya que las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo dicha oportunidad debe ser aprovechada al máximo para abordar un problema, pues, una serie de motivos pueden cerrar la ventana. Estos son: 1) Actores relevantes pueden sentir que el problema se ha abordado ya sea mediante la toma de decisiones que han sido puesta en práctica, asignación de recursos, promulgación de una ley. 2) Ausencia de inversión en capital político y recursos en los casos hipotéticos de promover un tema e iniciativas que implican una derrota. 3) Hechos, acontecimientos que azuzaron la apertura de la ventana dejan de ser atracción en la escena política y para los medios de comunicación los cuales captan crisis de períodos efímeros. También la finalización de la “luna de miel” de los gobiernos que deben enfrentar las restricciones que impone la oposición política en la materialización de la agenda de quienes detentan el gobierno de turno. 4) Cambios en cargos de autoridad política. 5) Ausencia de alternativas de solución disponibles al problema.

El modelo de Corrientes Múltiples parte de los supuestos que la formulación de políticas públicas se da en condiciones de ambigüedad donde el factor temporal es relevante. “La ambigüedad se refiere a “la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Feldman 1989:5).”²⁰ Esto permite que empresarios políticos utilicen indicadores e información selectiva (manipulación política) con el fin de determinar la inserción de sus ideas en la agenda. Ello complejiza aún más la toma de decisiones “racionales”, pues, a más información se reduce las incertidumbres pero no la ambigüedad y el factor temporal incide en la selección de

[http://www.academia.edu/236021/Mapa de desarrollo teorico en politica publica y policy change_estado de la cuestion y tendencias](http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias)

²⁰ Citado en: Sabatier, Paul (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

algunos temas o soluciones ya que si bien se pueden tratar múltiples temas a la vez a nivel sistémico, tampoco se pueden tratar todos. Por lo tanto, la toma de una medida política se asemeja "a un tarro de basura" en donde a contrario de la toma de decisiones racional, la decisión sobre una política pública no es lógica y secuencial sino azarosa y coyuntural.

Por lo tanto, el estudio de la elaboración de políticas públicas y no sólo de su implementación y posterior evaluación, sino las etapas previas a dichos procesos desde una mirada sistémica permite la comprensión de la elaboración de la definición de un problema y alternativas de solución que se presentan para el mismo.

1.2 Las diferentes agendas y su establecimiento:

Cobb y Elder (1986) hacen referencia a la existencia de dos agendas diferentes, por un lado la Agenda Sistemática o Constitucional y por otro la Agenda Institucional o Formal (o Agenda de Gobierno). Mientras que la primera está integrada por cuestiones globales, generales y abstractas como por ejemplo los temas de: salud, seguridad social, pobreza, inseguridad, trabajo, vivienda, etc. La segunda es acotada, específica y concreta. Puede integrar temas como: "sistema nacional integrado de salud", "acceso a viviendas de interés social", "políticas para el abordaje de la violencia de género", etc.

Es decir, la Agenda Sistemática se compone por aquellos asuntos que una comunidad política reclama deben ser atendidos en un momento dado, mientras que la Agenda Institucional se compone de aquellos asuntos que son considerados por los tomadores de decisiones. Las demandas de la ciudadanía son pasibles de inclusión en la agenda de gobierno, pero no siempre ésta se corresponde con las prioridades de aquella, así como también puede incluir asuntos que la ciudadanía no consideraba deberían ser atendidos.

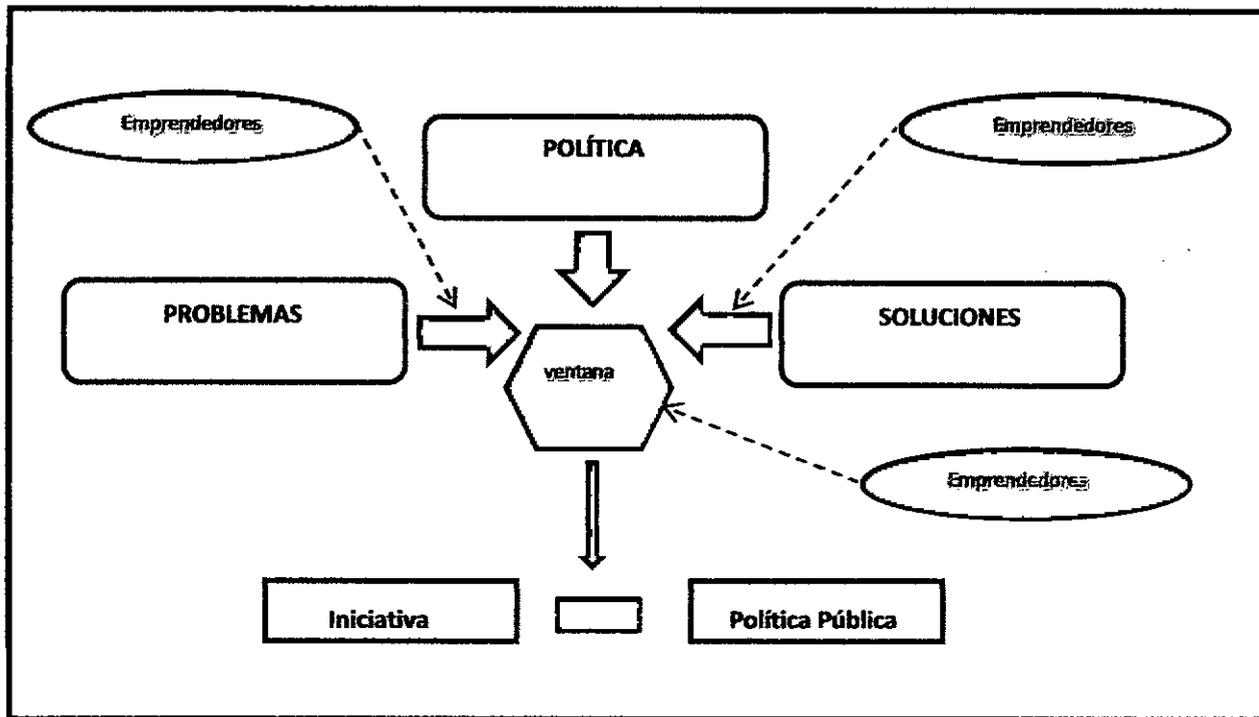
Para Kingdon la Agenda gubernamental incluye el listado de temas que los funcionarios gubernamentales están prestando atención en un determinado momento. El establecimiento de la misma se puede deber solo a acontecimientos en la corriente de problemas o por la corriente de política, y la participación de actores visibles²¹.

Mientras la distingue de la Agenda de Decisión- lista de temas que se ponen en posición para una resolución autorizada, sea legislativa o presidencial- la cual tiene mayores probabilidades de fijarse cuanto mayor sea la probabilidad de acoplamiento entre la corriente de problemas, políticas y receptividad política. De esta manera se abre una ventana de oportunidad política. En este momento los emprendedores de política se constituyen en actores claves en el enganche de problema, políticas y corriente política ya que impulsa ítems a la Agenda de Decisiones y así aumenta la probabilidad de convergencia entre los flujos de corrientes (Figura II). A la inversa, si los enganches son parciales y se adjuntan propuestas de soluciones a problemas pero no hay receptividad política; eventos políticos y soluciones pero sin problemas de urgente consideración; o problemas apremiantes y corriente política favorable pero sin propuestas de soluciones al mismo las probabilidades de que estos enganches parciales ingresen a la agenda son

²¹ Por actores visibles se entiende aquellos que se encuentran circunscriptos a las esferas del gobierno. Más adelante se los define claramente.

menores (Figura III). En estos momentos que escapan a la aleatoriedad de los enganches completos es inútil la posibilidad de introducir una solución nueva o un tema favorito en la agenda.

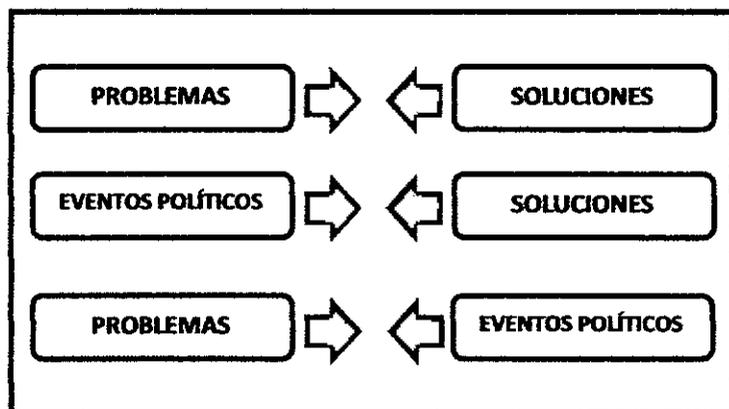
Figura II:



Fuente: Elaboración propia.

Figura III:

ENGANCHES PARCIALES



Fuente: Elaboración propia.

El enganche completo se debe al estadio previo de un enganche parcial mediante el cual los defensores de propuestas favoritas sacan ventaja de eventos de la corriente de

política, o tratan de enganchar sus propuestas a problemas que flotan en determinado momento en el sistema. Luego presionan por la confluencia de las tres corrientes ya que aumentan las probabilidades de aprobación.

Estos actores denominados emprendedores de política no sólo aparecen y son decisivos cuando las ventanas de oportunidad se abren, sino que están presentes en dos momentos coyunturales más: en la corriente de problemas y en la corriente de las políticas (propuestas) (Figura II). En la corriente de problemas los emprendedores presionan por posicionar sus preocupaciones mediante la utilización selectiva de indicadores y atención de eventos focalizadores, de esta manera logra la atención de actores gubernamentales y no gubernamentales. En la corriente de las políticas los emprendedores de política presionan por sus propuestas con el fin de que las mismas sean consideradas, a través del proceso de "ablandamiento" del sistema convenciendo a otros actores, sean académicos, actores políticos, la comunidad, el público; vía producción de artículos, presentación en debates, medios de comunicación, etc. Si bien la acumulación de producción de ideas y la susceptibilidad de recepción puede ser un proceso de mucho tiempo, en otros puede no durar tanto, dada la utilización del momento oportuno por parte de emprendedores de política habilidosos.

1.3 Los actores en el Modelo de Kingdon.

Kingdon distingue dos tipos de procesos: establecimiento de la agenda y especificación de alternativas, ambas refieren a las interrogantes que muchas veces nos planteamos los analistas: ¿Por qué unos temas adquieren mayor consideración que otros? ¿Por qué algunas alternativas reciben mayor atención que otras?

Para responder a dichas interrogantes respecto de la formulación de las políticas públicas el modelo del autor nos proporciona los siguientes factores: los procesos y los actores; ambos pueden funcionar como impulso o restricción a los cambios. En el primer caso (como impulso) los procesos o participantes elevan a la agenda un tema, o presionan por una alternativa hacia una consideración más activa. O un problema se puede destacar ya sea por cambios en un indicador o hechos de desastres. Como restricción, el proceso o participante, por el contrario, intenta desanimar la consideración de algunas alternativas o temas.

Como los procesos fueron desarrollados anteriormente, nos centraremos en los actores. Estos son clasificados por Kingdon en actores participantes al interior del gobierno o fuera del mismo. Recursos e incentivos determinan la influencia de éstos en el establecimiento de la agenda y/o en la elaboración de alternativas.

Mientras que los actores al interior del gobierno (actores visibles) tendrían mayor injerencia en el establecimiento de la agenda que en el proceso de producción de alternativas y a la inversa, los actores fuera del gobierno tendrían (actores menos visibles) mayor peso en la generación de alternativas que en la agenda. Dicha distinción que se detallara a continuación constituyen tendencias y no son necesariamente estrictas.

Clasificación de Actores: de sus influencias en los procesos de establecimiento de la Agenda y/o Alternativas en función de sus recursos.

	ACTORES	INFLUENCIA		RECURSOS
		AGENDA	ALTERNATIVAS	
Participantes al Interior del Gobierno	Presidente	*		-La Constitución le atribuye una serie de poderes: veto, prerrogativas para contratar y despedir. -Organización respecto a la toma de decisiones: Unitario (ventaja). -Atención Pública.
	Legisladores	*	*	-Constitucionales. -Publicidad mediante presentación de Proyectos de Ley, discursos. -Información. -Longevidad en los Cargos.
	Funcionarios responsables ante el Presidente (funcionarios del PE)	*	*	-Constitucionales- -Apoyo del Presidente.
	Funcionarios de carrera Administrativa		*	-Longevidad en los Cargos. -Conocimiento e Información de implementación (experiencia). -Relación con el Congreso.
Participantes al exterior del Gobierno	Grupos de Interés		*	-Más como efecto de bloqueo que de promoción en la Agenda. -Impulsa alternativas que le benefician. -Económicos. -organización.
	Académicos, Investigadores y Consultores		*	- Producen información. -Prestan Asesoramiento.
	Medios de Comunicación	*		-Canalizan ideas, aceleran su desarrollo y la magnifican, estructurando un problema. -Relativización del poder debido a al corto período de prensa que tienen las noticias.
	Opinión Pública	*		-Aprobación / No Aprobación

Fuente: Elaboración función del marco analítico propuesto por John. W. Kingdon.

1.4 Proceso de alternativas: "The primaveral Soup".

La generación de alternativas y propuestas políticas de esta comunidad se asemeja a un proceso biológico de selección natural. Las ideas flotan en la comunidad "the primaveral soup" y muchas de ellas son posibles, se vuelven prominentes y luego se desvanecen. Hay un largo proceso de "ablandamiento": las ideas flotan, se presentan proyectos de ley, se redactan propuestas, se realizan discursos. Las ideas se enfrentan entre sí, se combinan entre sí de diversas maneras, por lo cual los cambios no son producto de elementos nuevos, sino a la recombinación de elementos existentes. No todas las ideas sobreviven y prosperan, como en un sistema de selección natural, las ideas consideradas en serio cumplen con algunos criterios.

Comunidades políticas:

Las comunidades políticas se componen de especialistas en un área determinada de política, ejemplo: salud, medioambiente, vivienda, justicia penal, etc. En cualquiera de estos ámbitos los especialistas están dispersos tanto a través y fuera del gobierno. Todos ellos tienen en común su interés por un área de problema de política.

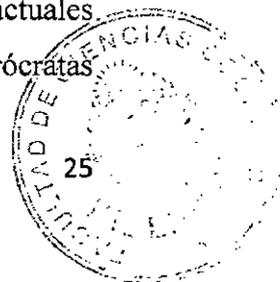
Comunidades and the soup:

En el proceso "The primaveral Soup" una gama bastante amplia de ideas es posible y es considerado en cierta medida. El rango en esta etapa es mucho más amplio que en el conjunto de alternativas que se presentan en la toma de decisión final.

Incentivos y Emprendedores de política:

Los emprendedores de políticas podrían encontrarse dentro o fuera del gobierno, en cargos electivos o designados, ellos invierten recursos: tiempo, energía, reputación, y a veces dinero con la esperanza de un retorno futuro. Éste retorno puede obtenerse de muchas maneras, aprobación de políticas, satisfacción de la participación, o incluso engrandecimiento personal de seguridad en el empleo o la promoción profesional.

A veces se defienden soluciones a los problemas, pero muchas veces los emprendedores de políticas se convierten en defensores de soluciones buscando los problemas actuales a los que se conecta su solución favorita, ya sea por intereses personales. Los burócratas



querrán mantener su empleo y promover su carrera personal; los grupos de intereses protegen los intereses de sus miembros; un político sus beneficios electorales; miembros del congreso ganan publicidad y/o reclaman crédito por algún logro. Candidatos presidenciales necesitan propuestas de políticas para hacer sus campañas creíbles.

La defensa de las propuestas también puede verse motivada por los valores de las personas, o con el motivo de afectar la configuración de la política pública. Al igual que personas que participan y se unen a incentivos "solidarios", a algunos emprendedores de políticas simplemente les gusta el juego. Disfrutan de la defensa, de estar en o cerca de la sede del poder, de ser parte de la acción²².

Orígenes, mutaciones y recombinaciones:

Esta "The primaveral Soup" no se parece mucho a una toma de decisiones racional con un sistema de pocas alternativas bien definidas entre las que se toman las decisiones a elegir.

En su lugar, se consideran un muy amplio número de propuestas. El proceso es evolutivo, es un proceso de selección en el que algunas de esas ideas sobreviven y florecen. Con este razonamiento, los orígenes son menos importantes que los procesos de mutación y recombinación que se producen mediante el enfrentamiento entre sí de las ideas, hasta que las mismas se refinan y están listas para entrar en una etapa de decisión seria. Si bien el origen de una idea es azaroso, la sobrevivencia de la misma es condición de una serie de criterios tales como la factibilidad técnica, valor de aceptabilidad por parte de los miembros de la comunidad, y anticipación de futuras restricciones (limitaciones presupuestales, receptividad política, aceptabilidad pública).

La evolución de las ideas de las políticas públicas también implican antecedentes de investigaciones previas, a lo que Kingdon resume con la frase "no hay nada nuevo bajo el sol" en el mismo momento en el que observamos el cambio y la innovación.

²² Como describe Nikolaos Zahariadis (2010) "Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. son más que simples defensores de determinadas soluciones; son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras."

Ablandamiento:

Las ideas flotan libremente a través de "The primaveral Soup" hasta cierto punto. Ya que los emprendedores de políticas no permiten que el proceso sea de libre flotación. En la adicción de comenzar a discutir por sus propuestas, presionan por sus ideas en distintos espacios y de diversas maneras. El proceso de "ablandamiento" es previo a la consideración a las propuestas generando oportunidades a corto plazo para promoverlas, de lo contrario, sin el trabajo preliminar de ablandamiento, una propuesta o evento surgido en un momento propicio es probable que caiga en oídos sordos.

Los emprendedores de política tratan de ablandar al público en general y al público más especializado de un tema en particular. Así, ambas comunidades están listas para determinado tipo de propuesta cuando la oportunidad llega. Los emprendedores de política utilizan diferentes medios para dicho fin, a menudo varios de ellos a la vez: celebración de audiencias en el Congreso, presentación de proyectos de ley, también pueden dramatizar un problema o una propuesta.

Por su parte, los burócratas también tienen sus canales, promueven sus propuestas, elaboran discursos. Burócratas con analistas constantemente emiten estudios, informes y otros documentos, sean perceptivos o hechos por cuenta propia, ya que pueden jugar un papel importante en la dirección futura de una comunidad política, aunque el resultado inmediato no sea evidente.

El "ablandamiento" a veces consiste en impulsos en las ideas que flotan en la corriente, a través de la presentación de proyectos de ley por parte de un senador, propuestas de ideas por parte de un burócrata. Las ideas se pueden tomar en serio o no por parte de la gente, en el primer caso se generan debates. La idea puede florar, caer, volver a retomarse y flotar de nuevo. Otras veces es un medio para lograr mantener vivo un tema en cuestión.

El ablandamiento parece ser necesario antes de que se tome en serio una propuesta. El gobierno no actúa sobre las ideas rápidamente. Para convertirse en base para la acción, una idea debe tanto moverse en una comunidad y sobrevivir. Esta situación es frustrante para aquellos que promueven la idea, pero tranquilizador para aquellos que valoran la estabilidad.

CRITERIOS PARA LA SUPERVIVENCIA:

Como se hizo mención anteriormente, los criterios que aumentan las probabilidades de supervivencia de una idea y que la misma no se descarta son: factibilidad técnica, congruencia con los valores de la comunidad, anticipación de restricciones (presupuestarias, receptividad política, aceptabilidad pública).

Factibilidad técnica:

Se pueden proponer ideas erróneas. Pero con el tiempo, los defensores de las propuestas deben profundizar en aspectos técnicos y detalles, logrando eliminar incoherencias, atendiendo a la viabilidad de la aplicación y la especificación de los mecanismos reales por los que una idea tendría lugar en la práctica.

Los especialistas en política refieren siempre a viabilidad de un proyecto, por lo tanto refieren a la ejecución del mismo. Es crucial el cuestionamiento: ¿se logra lo que queremos lograr? ¿Puede realmente ser administrado?

La atención a los aspectos técnicos de la propuesta puede llegar a ser muy detallada para lo que se requiere tiempo y recursos (económicos, personales, etc.).

Pero los responsables políticos no siempre anticipan las consecuencias que se derivan de sus acciones, los problemas son a menudo muy complejos, y en retrospectiva, incluso los defensores de la propuesta pueden concluir que se trataba de un intento inútil desde el principio. Sin embargo, para ser considerado seriamente los responsables políticos creen que una propuesta funcionará en caso de aprobarse, aunque la idea parece descabellada en retrospectiva. Sin esa creencia en su viabilidad técnica, la propuesta no es probable que sobreviva hasta el punto de ser considerada seriamente.

Valor de aceptabilidad:

Las propuestas que sobreviven en la comunidad política son compatibles con los valores de los especialistas. Obviamente, no todos los especialistas tienen los mismos valores, y en casos de desacuerdo, los conflictos se dirimen en un escenario político más amplio.

Por tanto, la forma de enfocar los problemas también es disímil al no ver el mundo con el mismo lente afectando también las alternativas que se proponen o se oponen.

Constituye un ejemplo de ello la ideología que se le otorga al tamaño y papel del estado. De esta manera el componente ideológico dominante afecta el resultado de las políticas públicas.

Otros componentes utilizados en los debates a favor o en contra de las propuestas constituyen la ideología de funcionarios públicos o cercanos a ellos, tales como: desigualdades, equidad, injusticias.

Anticipación de futuras restricciones:

La restricción presupuestaria es uno de los criterios que rigen dentro de una comunidad política a partir de los cuales se seleccionan ideas y propuestas. Propuestas de costos altos que afecten al Presupuesto rara vez ven la luz del día, por el contrario, propuestas e ideas que insumen costos tolerables tienen posibilidad de receptividad tanto política como de la audiencia.

Por su parte, la aquiescencia pública es también un criterio de futura restricción en tanto, el público concebido como la mayor parte de las personas en el país, o como un conjunto más limitado de activistas que tienen interés especial en los resultados; o ambos inciden en el diseño de las políticas públicas. Kingdon menciona que sería un error afirmar que éstas parten de la opinión pública, pero también sería un error afirmar que los defensores ignoran la reacción del público. La indignación pública es causa de la derogación de muchas leyes promulgadas.

BREVE LISTA DE IDEAS:

El proceso de selección mencionado produce una breve lista de ideas. A través del mismo, algunas ideas se formulan, sobreviven el proceso de ablandamiento, y en gran medida satisfacen el criterio por los que los especialistas evalúan las propuestas. Puede o no puede haber una sola propuesta en la que todos los especialistas están de acuerdo, pero al menos un conjunto de algunas alternativas importantes llegan a la cima de "The primaveral Soup", listas para ser consideradas por los responsables políticos.

A través del proceso de selección de unas pocas alternativas, el consenso se extiende a través de la comunidad política. Si la mayoría de los especialistas no se ponen de acuerdo en una alternativa en un determinado dominio de problemas, por lo menos llega

a un arreglo respecto a un conjunto bastante ilimitado de alternativas entre las que se pueda hacer alguna opción dominante.

Las ideas referente a un problema o propuesta se difunden, se debaten, generan conciencia y toman estatus de consideración seria entre especialistas, burócratas, académicos, miembros y personal del congreso.

La importancia de la Alternativa Disponible:

La existencia de un problema incluso el de un problema acuciante no es suficiente para la toma de decisiones referente a la solución. La gente puede preocuparse por un problema particular sin tener una solución a ella, así como también las fuerzas de la corriente política pueden prestar atención a un tema a pesar de no existir una propuesta viable conectado al mismo.

La disponibilidad de una alternativa disponible, no es condición suficiente pero si aumenta las probabilidades de la inserción de un tema en la agenda gubernamental si una solución se une a un problema, y afecta drásticamente las posibilidades de colocación en la agenda de decisión.

Capítulo 2.

Adolescentes en conflicto con la ley penal: Una ventana de oportunidad política.

En Uruguay la inseguridad como principal problema dentro de la agenda pública comenzó a agudizarse a partir de la última contienda electoral en el año 2009²³, de la cual resultó electo en ballotage nuestro actual Presidente José Mujica, el partido de gobierno Frente Amplio (FA) también obtuvo mayorías parlamentarias; lo cual en un régimen de gobierno presidencialista le permite ser más proactivo.

Toma el mando de la Jefatura de Estado en marzo de 2010 y Mujica considera la seguridad pública como una de las cuatro áreas de políticas prioritarias, por lo cual se instala la “Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública”²⁴. En las misma uno de los sub tema de debate fueron los “menores infractores”, como producto el 10 de agosto del mismo año se genera un documento de consenso y se las anexan discrepancias de los partidos de oposición con representación parlamentaria.²⁵ Estas dan lugar a la instalación y designación mediante moción de la Asamblea General de la “Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial de los adolescentes en conflicto con la ley” la cual comenzó a sesionar el 06 de diciembre de 2010 y culminó el 16 de febrero del año siguiente. En la misma

²³ La Inseguridad constituye el principal problema a partir de fines de 2008 y fuertemente a partir del año 2009, antes el desempleo era el principal problema, mientras que este descende, la tendencia de la inseguridad como principal preocupación para los ciudadanos uruguayos va en aumento. (Fuente: Equipos Mori). Al respecto Luis Eduardo González Director de la Consultora Cifra en mayo de 2012 haciendo referencias a las encuestas de opinión pública decía “...hace cinco años (desde el 2007 al 2012) apenas el 13% de los uruguayos pensaba que la inseguridad era el principal problema, de modo que pasaron cinco años y este porcentaje se multiplicó por cinco (13% año 2007 a 65% mayo de 2012).” Con un primer pico de aumento en el año 2009 la inseguridad persistió luego de las elecciones nacionales para quedarse instalada en el segundo gobierno del Frente Amplio.

²⁴ En asunción al cargo de la Presidencia para el período 2010-2014 Mujica pronunció en su discurso cuatro áreas de políticas públicas a ser tratadas por fuera de la agenda convencional del gobierno, entre las que se encuentran además de la seguridad pública, la educación con el primer orden de prioridad además de energía y medio ambiente. Las mismas “...fueron propuestas como el núcleo de políticas a ser negociadas en el marco de acuerdos interpartidarios que dieran pie a políticas de estado.” “Uruguay: ¿Dónde está el piloto? A dos años de gobierno del presidente Mujica (2010-2011). Revista de Ciencia Política, Volumen 32, N°1, 2012.

²⁵ Entre los puntos de acuerdos se deja constancia de los siguientes: 1) “Creación de un Instituto de Rehabilitación de los Adolescentes en conflicto con la ley penal como organismo especializado en la ejecución de las medidas dispuestas por la justicia, con el más alto grado de autonomía técnica.” 2) “Se estudiarán modificaciones legislativas que aseguren la aplicación de medidas socioeducativas o privativas de libertad a todas las infracciones cometidas por los adolescentes a la ley penal, sean éstas consumadas o tentadas.” Entre las salvedades que expresa la oposición: 1) Mantenimiento de antecedentes penales una vez cumplidos los 18 años de edad. 2) Disminuir edad de imputabilidad penal. 3) elevar el plazo máximo de privación de libertad de 5 a 10 años.

participaron otros actores invitados en función de su relevancia con el tema, a fin de aportar insumos para elaborar un informe con sugerencias legislativas, la resultante fue en primera instancia un documento con una serie de puntos de acuerdo y desacuerdo. Entre los primeros: 1. Creación de un Instituto Penal Nacional de Rehabilitación o de Responsabilidad Penal Adolescente, 2. Ley de Responsabilidad Adolescente, 3. Sanción penal de la tentativa y complicidad en el delito de hurto, 4. Sistema de medidas alternativas a la privación de libertad, y 5. Creación de un sistema de producción y utilización de datos relativos a adolescentes que infringen la ley penal. Por otro lado, los temas que nuevamente no tuvieron acuerdo fueron: 1. Baja de edad de imputabilidad, 2. Aumento de penas, y 3. Pasaje de los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley penal a la etapa adulta.

De los consensos partidarios respecto de lo antedicho emanaron en materia legislativa las siguientes leyes (ordenadas en función de su fecha de promulgación por el Poder Ejecutivo)²⁶:

- 01/07/11 Ley N°18.771 Creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).
- 15/07/11 Ley N°18.777 Adolescente. Infracciones Ley Penal. Tipificación. Código de la Niñez y Adolescencia. Modificaciones.
- 15/07/11 Ley N°18.778 Registro de antecedentes judiciales de adolescentes.
- 04/01/13 Ley N°19.055 Establecimiento de un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho años.²⁷

El Presidente se constituye en un actor relevante en tanto abre una ventana de oportunidad al debate y negociación con el fin de incorporar a la oposición y elaborar políticas de estado en la materia. Dicho debate se consolida fuertemente en la órbita parlamentaria con el cometido de legislar y dar solución a un área de política pública de la cual la ciudadanía considera la principal preocupación del país desde finales del gobierno de Tabaré Vázquez a la actualidad.

²⁶ Participaron en la Comisión: Directorio de INAU, ministro del Interior y asesoras, Representante de UNICEF, Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, Secretario Ejecutivo del Comité de los Derechos del Niño, Ministro y Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Defensores de Oficio de adolescentes infractores y Fiscales Letrados.

²⁷ Respecto al origen de las Leyes ver (Anexo I).

Dicha ventana de oportunidad permite a sectores de la oposición instalar en el debate propuestas que ya circulaban por la corriente de soluciones desde las primeras décadas del siglo pasado tales como: agravamiento de penas, mantenimiento de antecedentes penales, baja de edad de imputabilidad. De esta manera legisladores de la oposición (actores visibles) toman ventaja de la corriente de política y presionan por sus soluciones favoritas al problema de los mal denominados “menores”.

Lo paradójico es que tales respuestas emanadas por los poderes del Estado colisionan con la concepción del gobierno de turno en materia de infancia y adolescencia siendo aquellas aprobadas por unanimidad en ambas cámaras e incluso teniendo iniciativas del Poder Ejecutivo específicamente para la última ley aprobada (Ley N° 19.055) a inicios del año 2013.

Si bien la baja de edad de imputabilidad encontró restricciones por parte del gobierno, la oposición con el liderazgo del Senador Pedro Bordaberry del Partido Colorado (PC) promovió como alternativa impulsar una iniciativa popular de reforma constitucional, mediante dicha estrategia política se instauró la “Comisión Nacional Por la Seguridad Para vivir en Paz – Yo Firmo”²⁸ a la que se fueron incorporando el Senador Luis Alberto Lacalle del sector Unidad Nacional del Partido Nacional (PN)²⁹, así como empresarios, comerciantes y familiares víctimas de delitos; con el fin de promover la recolección de firmas de la papeleta que postula la sustitución del artículo 43 y la disposición transitoria y especial B de la Constitución de la República. Así el Senador Bordaberry se constituye en emprendedor de política habilidoso que dentro de la corriente de política pública presiona por sus propuestas favoritas: aumento de penas, para lo cual once meses más tarde logra su objetivo, se recolectan y se hace entrega de 367.609 papeletas al Parlamento y la Corte Electoral. Éste último órgano a fines de

²⁸ La misma hace su presentación oficial en conferencia de prensa en el Palacio Legislativo el día 29/04/11.

<http://www.youtube.com/watch?v=-rowqf7LCUk>

Dos meses más tarde, el 29 de junio de 2011 surge la contra campaña denominada "Comisión Nacional NO a la Baja" integrada por FEUU, Pit -Cnt, la juventud del frente amplio y sectores juveniles de los partidos blanco y colorado que disienten con la medida propuesta. El objetivo de éste conjunto de organizaciones de la sociedad civil es generar conciencia e incentivar a la población a un debate transparente en el que cada ciudadano forme su propia opinión en pro de una campaña respetuosa para desarticular la falacia inseguridad-adolescencia. Pues, conforman un núcleo de organizaciones que restringen los impulsos generados por los sectores conservadores de manera de evitar la propuesta que éstos presentan como panacea al problema de la inseguridad.

²⁹ Otras figuras visibles son: Senador Luis Alberto Heber y Diputado Gustavo Borsari del sector Herrerista del (PN), por otro lado, acompaña al Senador Bordaberry el Diputado Germán Cardoso.

setiembre del año 2012 valida el 10% de firmas necesarias para habilitar el plebiscito junto a las próximas elecciones de octubre de 2014.³⁰

Mientras tanto, en el Parlamento se discutió, analizó, elaboró y aprobó una serie de leyes que modifican el actual Código de la Niñez y Adolescencia, las cuales constituyen una violación a tratados internacionales y de los derechos humanos tal como postulan organizaciones internacionales y nacionales³¹.

El líder y Senador del Partido Colorado (Pedro Bordaberry) decidió buscar en el área de seguridad pública un camino de competencia poniendo fin a la cooperación mediante la propuesta de una reforma constitucional orientada a la baja de imputabilidad de los menores de edad, la cual se sitúa actualmente en los dieciocho años de edad. El Partido Nacional se divide internamente, el sector Herrerista apoya la estrategia de Bordaberry y el sector del Senador Larrañaga (Alianza Nacional) optó por distanciarse de la misma.³²

Independientemente de la carencia de cooperación por parte de la oposición con el gobierno, como se hizo mención antes, finalizada la "Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial de los adolescentes en conflicto con la ley" se aprueban una serie de leyes que modifican el Código de la Niñez y Adolescencia a través de la construcción de consenso mediante negociación en la corriente de política.

Entonces podemos preguntarnos ¿cómo las iniciativas de corte punitivo se convierten en verdaderos outputs del sistema?

¿Por qué reaparece el problema de los "menores infractores" en la agenda pública?

El Sociólogo Luis .E. Morás elabora una reconstrucción histórica de como el problema de los "menores infractores" se fue construyendo y presentando a lo largo del Siglo XX como los causantes de la inseguridad del país. Para el autor de "Los hijos del Estado" "el auge discursivo" es parte construcción de los medios de comunicación en

³⁰<http://historico.elpais.com.uy/o120418/pnacio-636828/nacional/imputabilidad-se-cuela-en-la-eleccion/>

³¹ Agencia Voz y Vos, CERPAJ, SIEJ, IELSUR, FUNDACIÓN JUSTICIA Y DERECHO, UNICEF, UDELAR.

³² Guedes, Alejandro; Lujan, Diego y Moraes, Juan Andrés (2012) "Uruguay: ¿Dónde está el piloto? A dos años de gobierno del presidente Mujica (2010-2011)" en *Revista de Ciencia Política, Uruguay*, (32).

tanto agentes de socialización y formadores de opinión pública así como de sectores políticos los cuales tienden a *“apelar a algunos hitos trágicos aislados y descontextualizados, presentados como normales y constituyendo una cotidianeidad alarmante³³...”*.

Así, hacia década de los 30', *“comienza en este período a crearse una conciencia pública de “alarma social” frente a una serie de transgresiones normativa por parte de menores.”* Base de la cual surgirán (como propone el autor mencionado) dos posturas ideológicas contrapuestas en los 50', una perspectiva *“conservadora o represiva”* y otra *“progresiva o reintegradora”*. Mientras la primer perspectiva *“Se legitima a través de lo que parece imponer los “reclamos populares”, en cuanto a reformas que brinden mayores niveles de seguridad ciudadana, frente al supuesto (aunque indemostrado) “auge delictivo”, y se apoya en una manejo emocional de situaciones dramáticas relatadas detalladamente (y probablemente magnificadas) por los medios de comunicación que generan un clima de alarma pública.”³⁴* La segunda visión de corte más humanista denuncia dichas medidas represivas en tanto constituyen señal de la inoperancia del Estado en dar verdaderas soluciones a través de políticas de prevención.

Dichas perspectivas reaparecen luego de la reapertura democrática a mediados de los 80' ante una nueva coyuntura, y como hace mención Morás, el tema de la minoridad en general y el delito en particular no admiten claras definiciones. Es patrón común de ambas visiones: apelación de un histórico discurso circular para legitimar la realidad, partiendo del desconocimiento de la misma así como también de la manipulación de estadísticas y diagnósticos pocos confiables y escasa incorporación de soporte técnico profesional del área.

A dos décadas de *“Los Hijos del Estado”* y ante una nueva coyuntura asistimos a continuidades y discontinuidades en torno a los *“menores infractores”* lo peculiar reside de entre estas últimas *“probablemente la más llamativa y hasta desconcertante proviene de la conjunción de un ciclo económico de crecimiento con una administración de gobierno sensible a los históricos problemas de la infancia y adolescencia, pero que no han logrado revertir sustancialmente el tradicional universo*

³³ Morás. Luis Eduardo (1992) *“LOS HIJOS DEL ESTADO” Fundación y crisis del modelo de protección- control de menores en Uruguay*. Primera edición. Uruguay: SERPAJ.

³⁴ *Ibidem.*

de problemas ni ha elaborado un cambio de paradigma sólido y sustentable para enfrentarlos.”³⁵En la misma línea (respecto a las rupturas) Morás refiere a la transformación de las bases teóricas argumentativas a las respuestas dadas al delito a través del control social, mientras que durante el siglo XX el abandono constituía una conducta potencialmente delictiva, hoy la “cuestión social” es sustituida por una “cuestión criminal” en tanto los adolescentes como actores individuales carentes de códigos y valores calculan su accionar en función de maximizar sus beneficios inmediatos.

Ello hace repensar al autor antes mencionado que si bien en el siglo XX el componente ideológico y las retracciones de un Estado de Bienestar son transversales a los períodos coyunturales en el que los “menores infractores” se hacen visibles, la situación actual amerita el desafío de la incorporación de nuevas condicionante a fin de no caer en un reduccionismo.

Las siguientes interrogantes podrían dar respuestas tentativas que contribuyan a la comprensión del tema:

¿Cómo las iniciativas de políticas dirigidas a adolescentes en conflicto con la ley se transforman en outputs del sistema político?

¿Por qué los puntos en la agenda que refieren a políticas punitivas tienen mayor visibilidad y aprobación que otros que aboguen por un camino alternativo e integrador?

Abierta la ventana de oportunidades para las políticas públicas de adolescentes en conflicto con la ley, se aprueban y promulgan una serie de leyes, además se destinan recursos tal como prevé la Ley N° 18.719 “Presupuesto Nacional. Período 2010-2014” la cual establece en la “Sección IV Incisos de la Administración Central, Inciso 05 Ministerio de Economía y Finanzas” Artículo 328 “Facultase al Ministerio de Economía y Finanzas a habilitar para el ejercicio 2011 las partidas necesarias para la instalación y funcionamiento del Instituto de Rehabilitación del Adolescente Infractor, una vez sancionada su ley de creación.”

³⁵Morás. Luis Eduardo (2012) *"LOS HIJOS DEL ESTADO" Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. Segunda edición. Uruguay: SERPAJ.

La asignación de recursos a la creación de establecimientos carcelarios, la aprobación de la ley que tipifica la tentativa de hurto como delito, así como el mantenimiento de antecedentes, y el establecimiento de penas mínimas a delitos gravísimos puede constituirse en factor que contribuya al cierre de la ventana de oportunidad; así como también el cambio de administración y una atención efímera por parte de los medios de comunicación y actores relevantes del gobierno. Como contraparte la ventana de oportunidad puede continuar abierta ya que la seguridad pública se perfila uno de los temas de debate en las próximas elecciones nacionales para el año 2014, en el cual el sub tema: “menores infractores” puede despuntar de la misma dado que se convoca a la ciudadanía a un plebiscito por la rebaja de edad de imputabilidad penal. Dicha propuesta no es menor ya que el emprendedor de política que propuso la medida puede lograr el objetivo de canalizar más votos en dicha contienda electoral, o no. Pero las consecuencias a nivel de gestión en la materia no serán las proyectadas.

Por tanto, la toma de decisiones, desde qué se considera un problema y cómo se lo define así como las alternativas de soluciones que al mismo se presentan no es un tema menor en tanto nos permite comprender en el presente caso la actual coyuntura de los “menores infractores” como un problema de inseguridad.

Capítulo 3.

"Menores infractores": un problema NO MENOR.

¿Cómo se define un problema? y ¿Cómo se define el problema de los "menores infractores"?

Como bien señalaba más arriba, Kingdon considera que hay una diferencia entre estado y un problema. Las condiciones quedan definidas como problemas cuando llegamos a creer que debemos hacer algo sobre ellas. Los problemas no son simplemente las condiciones o eventos externos a sí mismos; también hay un elemento interpretativo perceptivo. Pues, en la definición del problema hay grandes intereses políticos.

La persecución de los intereses políticos se lleva a cabo a través de la utilización selectiva de indicadores, ya que a menudo éstos no evidencian por sí solos un problema, los mismos son reforzados centrando la atención en eventos como una crisis o desastre que llaman la atención sobre un problema. A su vez la utilización de símbolos tiene importantes efectos en tanto capturan una especie de realidad que la gente sintió de una manera más difusa. De esta manera un tema alcanza proporciones de crisis y es susceptible de atención de política gubernamental, más aún cuando determinados eventos afectan la definición de un problema ya que son combinados con otros eventos similares.

Tomando como fuente de información las actas taquigráficas de las sesiones de la "Comisión Especial" y del debate de los proyectos de ley del presente período de gobierno podemos observar los discursos de los diferentes actores legislativos y la utilización que éstos hacen de los indicadores, eventos y resultados de estudios de otras organizaciones.

Legisladores de los partidos de oposición (empresarios de política) emplean preferentemente como indicador para medir la participación de los adolescente en conflicto con la ley penal, los datos emanados del Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad dependiente del Ministerio del Interior. Dichos datos refieren a las denuncias radicadas en sede policial y no las emanadas del Poder Judicial. Ello constituye como expresa Rafael Bayce "Un primer y grave error, que lleva a una

impresión magnificada de la inseguridad...".³⁶ Pues estos datos no evidencian si un adolescente es infractor ya que es el juez competente mediante sentencia ejecutoriada que declara responsable a un adolescente como autor, coautor, o cómplice de acciones u omisiones descriptas como infracciones a la ley penal.³⁷

Al respecto, el Senador Germán Cardoso (PC) al exponer su posición en el debate del proyecto de ley que tipifica el delito de tentativa de hurto, haciendo referencias a la discrecionalidad del juez a la hora de dictar medidas socioeducativas. Y del condicionamiento que le impone el numeral 12 del artículo 76 del CNA , ya que el mismo establece que "La privación de libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda." El Senador propone *"Hay un condicionamiento que no debería ser así; habría que establecer parámetros, dentro de la mínima y la máxima, respecto de la conducta pasible de tipificación, para que el Magistrado pueda actuar en consecuencia."* Luego argumenta que es irracional que el artículo 73 del CNA no establezca cómputos de agravantes, y que la discrecionalidad también reside en el artículo 84 del mismo Código ya que el régimen de libertad asistida puede ser interrumpido.

A continuación de una serie de exposiciones referentes a la discrecionalidad del Juez para impartir sentencia y de la benignidad del Código, manifiesta: *"Deberíamos hacer estas reflexiones porque la ola de inseguridad que está viviendo el país en materia de la minoridad infractora sigue en aumento. Los números que ha aportado el señor Ministro del Interior nos muestran que el 46% de las rapiñas que se cometen son llevadas adelante por menores de 18 años."*

"El actual funcionamiento del sistema es benévolo."

"... la aplicación de este Código no ha dado el resultado esperado, por lo que resulta necesario hacer una reforma seria y profunda."

Por su parte el Senador Carlos Moreira (PN) también haciendo alusión de la discrecionalidad de los operadores jurídicos y desde una postura divergente con la

³⁶ Bayce, Rafael (2010) "Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura" en Mallo, Susana y Viscardi, Nilia. *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Primera Edición. Uruguay: Claudio Ortiz, pp. 21-71.

³⁷ Artículo 70 del Código de la Niñez y Adolescencia establece la definición de "Adolescente infractor" y el Artículo 1° establece que se define como adolescente a todo ser humano mayor de trece y menor de dieciocho años de edad.

oficialista respecto al proyecto de ley de mantenimiento de los antecedentes penales debido a que a su entender sigue vigente la discrecionalidad del juez, al no tener carácter preceptivo el mantenimiento de los antecedentes penales, así como también discrepa que la aplicación solo rija para algunos tipos de delitos y que no se mantengan todos los que establece el CNA respecto de las infracciones gravísimas, opina que el número es arbitrario y no se deberían dejar al margen de la ley. Por lo cual el legislador cree que dicha alternativa es inadecuada a la realidad y plantea: *"La participación cada vez más creciente de los menores infractores es un dato de la realidad ...". "Cabe destacar que la participación en homicidios en Montevideo creció de un 8% a un 26% y las rapiñas rondan el 46%, equiparando los porcentajes que se da en delitos cometidos por mayores. La reincidencia es bestial."*

En alusión a los indicadores, mediante discusión del proyecto de ley N° 19.055 (creación de un régimen especial para mayores de 15 y menores de 18 años de edad) remitiendo a las discrepancias con el artículo 1° inciso 1°, declaraba: *"... hoy la participación de los menores en actividades delictivas es cada vez mayor. No hay coincidencia en cuanto a las cifras, porque el representante de UNICEF dice una cosa, algunos representantes de los partidos políticos dicen otra cosa, y la Suprema Corte de Justicia tiene y ha suministrado sus propias cifras en el ámbito especializado de la Comisión Bicameral que estudia el tema de la minoridad infractora. A su vez, nos encontramos con miradas diferentes. Algunos entendemos que el tema es de extrema gravedad y requiere de soluciones absolutamente inmediatas y urgentes, mientras que otros tienen la percepción distinta, mucho más alineada con la postura internacionalista, sobre todo de UNICEF, según la cual las cifras y la incidencia de los menores en la inseguridad pública no son tan importantes, lo que sinceramente no compartimos. Basta con leer la prensa todos los días y registrar la crónica policial para percibir que estamos ante un tema de una magnitud realmente significativa."*

Las discordancias respecto a las cifras de participación de los adolescentes en el total global de delitos ya eran vertidas en la "Comisión Especial" por el antedicho Senador: *"... nos ha generado dudas el porcentaje de la participación de los menores en la actividad delictiva. Yo he encontrado contradicciones entre los enfoques y cifras manejadas por UNICEF y los brindados por el Ministerio del Interior. En un caso, se dan porcentajes de participación bajos y, en otro, una participación muy*

importante en la actividad delictiva, que supera el 40 % de los delitos, sobre todo en las modalidades más violentas."

Por su parte el Senador Pedro Bordaberry (PC) en el debate de la Ley N°19.055 alegando aumento en los indicadores de inseguridad, remite a datos del Ministerio del Interior. *"... que nos dicen, por ejemplo, en el año 2006 los menores eran responsables del 9% de los homicidios cometidos en Montevideo, y en el año 2010, del 26%; es decir, casi tres veces más."* También cita datos de la misma fuente para referirse a los delitos de rapiñas, y expone que el 53% fueron cometidas por menores en el año 2010.

Prevalece una tendencia de utilizar las denuncias policiales como indicador de la participación de los adolescentes en el total de delitos. La selectividad no solo reside en la fuente estadística sino también en la carencia de sistematicidad de los datos utilizados. Al respecto, en la quinta sesión de la "Comisión Especial" el Doctor Luis Eduardo Morás recomienda que éstos últimos tengan las siguientes características: validez, confiabilidad y sistematicidad, pues allí reside el principal problema. En la misma sesión el Diputado Julio Bango (FA) (quien además presidía como Presidente) le pregunta al Dr. Morás si los datos emanados del Poder Judicial reúnen los requisitos mencionados, a lo que el especialista le responde que son validas en tanto se mide efectivamente el delito y también son sistemáticas, si son confiables le genera dudas ya que debería poseer conocimiento de cómo se registran los delitos.

Hay pues consenso en el ámbito académico, organismos internacionales (UNICEF) y nacionales (COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO) que la fuente a utilizar con el cometido de mensurar la participación de los adolescentes en conflicto con la ley son los emanados del Poder judicial³⁸. Pues los datos provenientes del Ministerio del Interior no solo dan cuenta de las intervenciones policiales sino que además las mismas en su

³⁸ Al utilizar como fuente los datos emanados del Poder Judicial, los "asuntos iniciados" (fase de indagatoria) si bien es cuestionable su utilización metodológicamente, es la única medida comparable entre el sistema penal de adultos y el sistema de adolescentes. Teniendo en cuenta el aporte de la Dra. Susana Falca (Aboga-Consultora de UNICEF) "Aportes al debate de la seguridad ciudadana y adolescentes en conflicto con la ley" (2012) En *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y privados de libertad*. Y al sistematizar los asuntos iniciados para el sistema penal de adultos y adolescentes en todo el territorio del país (sumatoria Montevideo-Interior) la resultante del promedio en cuanto a la participación de los adolescentes en el total global de asuntos iniciados es constante. En función de los datos estadísticos disponibles en página web del Poder Judicial, para el período 2004-2011 el promedio de asuntos iniciados en adolescentes es de 6% en el total (sumatoria penal + adolescentes) (ver Anexo VI).

mayoría contravienen la normativa jurídica; la mayoría de las detenciones policiales son infundadas, es decir, el menor de edad es coartado de su libertad ambulatoria por motivos que no se ajustan al artículo 15 de la constitución de la república: "Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del Juez competente."

Así como los datos del Ministerio del Interior no nos aportan información para dimensionar el problema en su justa dimensión, la crónica policial de los medios de comunicación tampoco lo hacen. Los medios de comunicación son actores no formales (participantes al exterior del gobierno) que influyen en la formación de la agenda de gobierno. Pues los mismos tienen una variedad de funciones: informan, instruyen a la ciudadanía sobre normas y valores de la sociedad constituyéndose en agentes de socialización, son agentes de legitimación : lo que no aparece en los medios "no existe", y al contrario de dicha situación contribuye a la mayor visibilidad y reconocimiento de determinados asuntos contribuyendo a generar una presión más fuerte sobre los poderes públicos. Por tanto, el tratamiento de los medios de comunicación en el proceso de formulación de un problema no es menor.³⁹

Y en la coyuntura actual donde el principal problema para los uruguayos es la inseguridad, los medios de comunicación contribuyen a la formulación del mismo, en tanto se constituye un actor que influye en los temas que el gobierno debe o está considerando en un momento dado.

Los medios de comunicación dicen que hay **que pensar** y también **cómo pensar** respecto de esos asuntos que se presentan como importantes a una audiencia, ciudadanos, o tal vez simples consumidores; a través de los efectos priming (preparación del público) y framing (encuadre). Mientras que el primer aspecto refiere a las primeras impresiones que el receptor se hace del pseudoentorno construido por los

³⁹Al respecto el informe de Equipos MORI: "Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepciones de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay. 2011" expresa en relación a los datos coyunturales que más de la mitad de la ciudadanía (59%) cree que de el problema de la seguridad existe, y los medios lo reflejan tal cuales es.

Disponible en:

http://www.dfpd.edu.uy/departamentos/sociologia/adjuntos/verano2013_ipa/encuesta_victimizacion.pdf

medios de comunicación⁴⁰. El segundo refiere a "... un sutil proceso de selección de ciertos aspectos de la información, que son presentados como más importantes, al mismo tiempo que hacen unas evaluaciones positivas o negativos del tema. Los medios, pues, inducen al público no sólo a pensar sobre un tema o temas concretos, sino que sugieren también qué decir de los hechos, cómo interpretarlos y evaluarlos. El framing o encuadre es el marco interpretativo de la información."⁴¹

Estudios de la universidad Católica , Unicef y Agencia Vos y Voz concluyen que los medios de comunicación en materia de infancia y adolescencia construyen una doble agenda: "Agenda general de infancia y Adolescencia" y "Agenda de Violencia, infancia y adolescencia". Confirman las siguientes hipótesis: la infancia y la adolescencia se constituyen como tema de agenda fundamentalmente en situaciones de violencia, mientras que otras temáticas relacionadas con esas edades se hacen apenas visibles." Y una segunda hipótesis "...refiere a la agenda de violencia: la construcción de esta agenda tiende a difundir una imagen de peligrosidad, más que de derechos vulnerados."

Otros estudios realizados por el Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh) respecto al tratamiento que los medios (TV) hacen sobre el tema de la seguridad ciudadana arrojan datos donde la inseguridad se presenta como la principal noticia, aparece en los titulares, se utilizan fuentes policiales y no judiciales, no contextualizan la noticia y se centran en el victimario. La reproducción sistemática de este tipo de noticias influye en la percepción de inseguridad, y el miedo del ciudadano.

Por lo antedicho el propio gobierno decide elaborar un proyecto de ley de medios audiovisuales (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual") con el objetivo de regular y autorregular los medios de comunicación, de la cual se prevé la sanción en el Parlamento para antes de culminar el presente año.

⁴⁰ Para Walter Lippmann, la opinión pública responde a un seudointorno y no al entorno; aquel es construido por los medios de comunicación y constituye el lugar donde se sitúan las noticias como versiones de la realidad.

⁴¹ "Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting." José María Rubio Ferreres. "Encuadrar es seleccionar algunos aspectos de una realidad que se percibe y darles más relevancia en un texto comunicativo, de manera que se promueva una definición del problema determinado, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito" (McCombs 2006: 170).

La utilización sesgada de los indicadores por parte de los legisladores con el cometido de definir los "menores" como problema encuadrado dentro del área de las políticas de seguridad ciudadana es reforzado por la utilización de eventos específicos, puntuales; de éstos últimos tuvieron mayor visibilidad los siguientes casos:

- 03/01/2011: "El Pelón", adolescente infractor que cumplía medidas socioeducativas en un centro de INAU – SEMEJI por el delito de dos homicidios, quedo en libertad debido a que el Juez Javier no decreta sentencia por el último delito venciendo el plazo de los 60 días dispuestos en el CNA, el adolescente queda en libertad y comete el tercer homicidio.

- 10/05/2011: "El Ricky", adolescente de 17 años dio muerte a un guardia de seguridad mediante asalto al banco Discount Bank de Goes; el hecho ocurrió mientras estaba fugado del Centro de Medidas Cautelares.

- 12/05/2012: en el local La Pasiva de 8 de octubre y Albo un adolescente ingresa al mismo y comete el delito de homicidio al dar muerte mediante arma de fuego a un empleado del comercio: Gastón Hernández, tenía 35 años y cinco hijos.

El hecho fue registrado por las cámaras del local, posteriormente llegan a los medios de comunicación y son vistas por los espectadores que en ese momento sintonizaban con las imágenes.

Medios de comunicación, parlamento, constituyen los ámbitos donde emprendedores de política (sean representantes políticos, burócratas) presionan por convertir el asunto de los "menores infractores" en problema (vinculado a la inseguridad) llamando la atención de actores intra y extragubernamentales preponderando la mala implementación y/o el no logro de objetivos planteados en políticas públicas vigentes. Éste discurso es claro en los propios actores integrantes de los diversos subsistemas que componen el sistema penal juvenil: policía, justicia, instituciones ejecutoras de medidas socioeducativas. Se destaca que la institución policial no detiene, y cuando detiene al infractor se le aplica un Código de la Niñez y Adolescencia benigno, medidas discrecionales y de corto plazo; las instituciones encargadas de ejecutar dichas medidas no contienen y si lo hacen, no reeducan, no rehabilitan, no reinseran. Dicho discurso es patrimonio de todos los actores mencionados en función de relegar cada uno su propia responsabilidad, no se permiten una autoevaluación y análisis con el propósito de la

corrección en tanto redefinir políticas vigentes para evaluar sus propias fallas, sino que, éstas siempre están en el otro.

De esta manera, la utilización sesgada de indicadores reforzados con la dramatización de eventos específicos y el feedback de políticas por parte de emprendedores de política permite lograr la atención de actores intra y extragubernamentales; los "menores infractores" ya no se consideran solo una situación sino que se debe hacer algo, se los define como problema público y de esta manera ingresan a la Agenda de Gobierno.



039520

Capítulo 4. Outputs del sistema político.

4.1 Estudio cualitativo de las Leyes: N° 18.777, N° 18.778 y N° 19.055.

- La ley N° 18.777 denominada "Infracciones a la ley penal-internación provisoria" consta de tres artículos.

El artículo 1° sustituye el artículo 69 de la Ley N°17.823 Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) en lo que refiere a la descripción de las "Infracciones a la Ley Penal". Se mantienen sin cambios los cuatro numerales de dicho artículo, exceptuando la introducción del numeral 3, el cual propone como novedad la tipificación de la tentativa y complicidad en el delito de hurto. Estable además la aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad para tal caso.

El artículo 2° y 3° realizan modificaciones al Régimen Procesal del CNA, el primero aumentando el plazo de 60 a 90 días para que el Juez disponga de medidas cautelares. Estas son el arresto domiciliario y la internación provisoria, dicha disposición solo rige para las eventuales hipótesis de que el adolescente se presuma responsable de "infracciones gravísimas a la ley penal", de lo contrario continua vigente el plazo de 60 días.

La segunda modificación del Régimen Procesal que se plasma en el actual Artículo 3° de la Ley N° 17.778 dispone que para aquellos casos en los que el Juez dispone internación, si transcurrido el plazo de veinte días INAU no eleva informe técnico (evaluación médica y psicosocial), la falta del mismo no le impedirá dictar sentencia.

- La Ley N° 18.778 denominada " Registro de Antecedentes Judiciales de Adolescentes."

La misma introduce modificaciones al Artículo 166 del CNA incorporando la creación y reglamentación por parte de la Suprema Corte de Justicia de un "Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.

El artículo 1° además establece que dicho Registro tendrá dos secciones: literal "A) La primera sección contendrá los antecedentes de los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso o ultraintencional." Literal "B) La segunda sección contendrá todas las demás infracciones a la ley penal previstas en este Código."

Por otro lado confecciona cambios respecto al Capítulo XVIII del CNA "Registro de Información de Niños y Adolescentes", más específicamente de las "limitaciones" en la utilización de antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley (Artículo 222 del CNA). Estos se deberá destruir en forma inmediata al cumplir los dieciocho años de edad o al cese de la medida, exceptuando los casos en los que el adolescente haya sido sancionado por los siguientes delitos: violación, rapiña, copamiento, secuestro, o las diferentes variantes del homicidio intencional.

En estos casos el juez cuando dicta sentencia puede imponer la conservación de los antecedentes "... a los efectos de que una vez alcanzada la mayoría de edad; si volviera a cometer otro delito doloso o ultraintencional no pueda ser considerado primario."

La medida no es prescriptiva y en los casos que el juez la aplique, el plazo máximo de conservación de los antecedentes es de dos años.

➤ Ley N° 19.055 "Infracciones gravísimas."

Dicha ley se compone de cinco artículos. El primero de ellos introduce modificaciones en el artículo 72 del CNA el cual expresa las "Clases de infracción" y a su vez las divide en graves y gravísimas. Respecto a estas últimas refiere el cambio, extrayendo del numeral 1 el homicidio intencional (Artículo 310 del Código Penal) para introducir el homicidio intencional con agravantes especiales (Artículos 311 y 312 del Código Penal). Además agrega dentro de las infracciones gravísimas la tentativa de rapiña y la tentativa de violación.

La segunda modificación se plasma en el artículo 2° de la Ley adicionando el numeral 16 al artículo 76 del CNA referente al régimen procesal. Estableciendo la posibilidad de dictar sentencia definitiva al finalizar la audiencia preliminar, bajo la hipótesis de presuntos infracciones no gravísimas y habiendo conformidad de las partes.

El artículo 3° establece la creación de un "Régimen especial" que rige para los casos en los cuales presunto infractor sea mayor de quince y menor de dieciocho años de edad, y cuando el proceso refiera a las siguientes infracciones gravísimas: homicidio intencional con agravantes especiales, lesiones gravísimas, violación, rapiña, privación de libertad agravada, y "cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las Leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis

años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría." A solicitud expresa del Ministerio Público y una vez oída la Defensa, el Juez deberá disponer la aplicación de las siguientes reglas:

"A) La privación cautelar de libertad será prescriptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva.

B) Las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los doce meses.

C) El infractor, una vez ejecutoriada la sentencia de condena podrá solicitar la libertad anticipada, siempre y cuando haya cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad establecido en el literal anterior y a su vez, superare la mitad de la pena impuesta.

D) Las medidas de privación de libertad deberán ser cumplidas en establecimientos especiales, separados de los adolescentes privados de libertad por el régimen general.

E) Cuando el infractor cumpla los dieciocho años de edad, pasará a cumplir la medida de privación de libertad en un establecimiento especial del Sistema de Responsabilidad Adolescente separado de los menores de dieciocho años de edad.

F) La elevación preceptiva de las actuaciones al Juzgado Penal de turno a efectos de que éste convoque a los representantes legales del adolescente para determinar su eventual responsabilidad de los hechos".

El artículo 4° establece modificaciones al Artículo 94 del CNA respecto a "Procedimiento por modificaciones o cese de las medidas". El cese de la medida se podrá decretar cuando resulte acreditado en autos que la misma ha sido cumplido su finalidad socioeducativa, exceptuando para los casos que ingresan el artículo 116 bis. Es decir, que cuando el adolescente tenga más de quince y menos de dieciocho años y hay cometido una infracción gravísima a la ley penal, el mismo deberá cumplir como mínimo un año de privación de libertad para poder solicitar el cese o modificación de la medida socioeducativa.

Finalmente el artículo 5° prevé la creación de una "Comisión Especial" por parte del Poder Ejecutivo "...con el cometido redactar un proyecto de ley que legisle en forma exclusiva el régimen de responsabilidad infraccional juvenil...".

4.2 Comisión Especial. Posicionamientos de los partidos políticos (de gobierno y oposición) respecto a las Leyes: N° 18.777, N° 18.778 y N° 19.055.

La introducción de la tipificación de la tentativa y complicidad de hurto fue producto de consenso por parte de los partidos con representación parlamentaria tanto en la "Comisión interpartidaria de Seguridad Pública"⁴² como en la "Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial de los adolescentes en conflicto con la ley". Recogiendo los aportes de dichas Comisiones la bancada del FA presenta la propuesta en el Parlamento ingresando a la Cámara de Representantes el día 31 de mayo de 2011, sancionado el proyecto pasa a la Cámara Alta el día 15 de julio del mismo año.

Si bien el Proyecto fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras, surgieron discrepancias entre el partido de gobierno y los partidos tradicionales. Éstos últimos propusieron un "aditivo" al numeral 3 del artículo 69 del CNA que establecía "si se tratará de menores infractores reincidentes, se podrá disponer medidas de privación de libertad."

Para el diputado Brenna (PN) la medida socioeducativa de privación de libertad a los menores de edad que hayan incurrido en tentativa o complicidad de hurto y que sean reincidentes se argumenta en el trato diferencial entre éstos y aquellos menores que incurran por primera vez en el delito (primarios). A lo que agrega " *Creemos que sería un aporte muy importante para la seguridad pública, para la seguridad en todo lo que tiene que ver con los menores infractores...*"⁴³. Por otro lado, el diputado Cersósimo (PC) acompaña en términos generales el proyecto de ley, pero al igual que el diputado Brenna propone el mismo "aditivo" argumentando que la reincidencia en la comisión de delitos constituye una circunstancia agravante que aumenta la responsabilidad del infractor. Y en nombre del partido al que pertenece expresa " *El Partido Colorado*

⁴² "3.19.6 Se estudiarán modificaciones legislativas que aseguren la aplicación de medidas socioeducativas o privativas de libertad a todas las infracciones cometidas por los adolescentes a la ley penal, sean éstas consumadas o tentadas."

⁴³ En C.RR. Sesión Ordinaria: 21. Diario:3717. Pág. 36.

adhiera en esta materia a la doctrina de la defensa social, de la defensa de la sociedad, y con más razón en las actuales circunstancias que el país está viviendo con esta ola delictiva y esta situación de inseguridad."⁴⁴

El diputado Gandini (PN) si bien remarca los acuerdos emanados de la "Comisión Especial" también propone el "aditivo" bajo el argumento de la inexistencia de mediadas alternativas a la privación de libertad.

Pese a las discrepancias respecto al "aditivo" propuesto por los Representantes blancos y colorados⁴⁵ del cual resulto negativa la votación del mismo (42 en 91), el proyecto de ley presentado por la bancada del FA fue aprobado por unanimidad y se paso a comunicar a la Cámara de Senadores. En este ámbito parlamentario se reiteran las discrepancias vertidas en la Cámara Baja y el Senador Moreira (PN) presenta el "aditivo" el cual mediante votación también se rechaza (11 en 27. Negativa). Nuevamente se reiteran argumentos respecto al actual sistema penal juvenil como benévolo por el cual el "menor infractor" es impune y ello contribuye a que continúe delinquiendo. Independiente de ello, el proyecto de ley en general que emano de la cámara de diputados es sancionado por unanimidad al igual que la votación particular por artículo.

Junto con el proyecto de ley antedicho, con misma fecha y exposición de motivos la bancada del FA presenta también en Cámara de diputados el Proyecto de Ley N°18.778. Tanto el partido nacional como el colorado no acompañan el proyecto de ley del oficialismo por lo cual aconsejan al cuerpo en ambas cámaras a votar negativamente el proyecto de ley en tratamiento.

Luego de un arduo debate tiene sanción en ambas cámaras, pero dicho resultado es producto del cambio de posiciones originales que mantenían oficialismo y oposición respecto al mantenimiento de los antecedentes penales. Mientras que el FA tradicionalmente no sostuvo dicha medida como solución al problema de los adolescentes infractores, la oposición a presentado proyectos de ley tanto en el actual período de gobierno como en otros antecesores desde la reapertura democrática en nuestro país a través de los cuales propone el mantenimiento de los antecedentes por un

⁴⁴ En C.RR. Sesión Ordinaria: 21. Diario:3717. Pág. 39.

⁴⁵ Piñeyrúa, Borsari, Cerósimo, Posada, Gandini, Caram, Mañana, García Catero, Araújo, Ortegui y Chiesa.

tiempo ilimitado y respecto a una lista más grande de infracciones a la ley penal. En este sentido el PC presenta un proyecto de ley sustitutivo compuesto por un artículo único⁴⁶ el cual resulta rechazado mediante votación (4 en 27. negativa), el PN presenta modificaciones al artículo segundo.

El juego de suma-cero entre gobierno y oposición caduca ya que ambos cambian su estrategia estrictamente dominante y transitan hacia un juego de carácter cooperativo.

Finalmente la Ley N°19.055 que modifica los artículos 72 y 76 del CNA y establece un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho años es más peculiar que las anteriores, constituye una iniciativa del Poder ejecutivo el cual dirigiéndose a la Asamblea General expone una serie de motivos a mi entender equívocos, por un lado el oficialismo se mimetiza con el discurso que históricamente ha vertido la oposición respecto a la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sea en un número acotado de casos el Poder Ejecutivo menciona el creciente ejercicio de violencia en los delitos cometidos por adolescentes y de la alarma social que los mismos generan en la sociedad, así como de la ineficacia del sistema penal en cuanto a contención y rehabilitación de aquellos. Por otro lado, argumenta que sus propuestas políticas de encerramiento "... no altera ni vulnera el régimen del CNA..."⁴⁷

Al igual que los demás proyectos de ley, si bien los partidos tradicionales acompañan los cambios propuestos por el gobierno, remarcan que los cambios que se proponen son muy tímidos. En este caso los disensos surgen fuertemente en torno al inciso primero del Artículo 1° del proyecto ya que el gobierno extrae del elenco de infracciones gravísimas a la tipificación del delito de homicidio (artículo 310 del Código Penal) y agrega homicidio intencional con agravantes especiales (artículo 310 y 311 del Código Penal).

⁴⁶ Texto del proyecto del ley sustitutivo: "Los antecedentes de los adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley penal, por la comisión de los delitos de homicidios, homicidio espacialmente agravado, lesiones graves, lesiones gravísimas, rapiña, rapiña con privación de libertad (copamiento), extorsión, secuestro y violación, no se destruirán y serán considerados en los procesos penales a los que puedan ser sometidos después de cumplir la mayoría de edad. Será obligatoria la reserva de dicha información."

⁴⁷ Extracto del mensaje remitido del Poder Ejecutivo a la Asamblea General. Sesión Ordinaria:58. Diario:191

Capítulo 5. "Las soluciones" a los "menores infractores".

5.1 Proceso de alternativas: "The primaveral soup".

Los outputs del sistema político descritos en el capítulo anterior son producto de un largo proceso de ablandamiento del sistema. Pues si bien el rango de ideas que circulan por la corriente de soluciones es bastante amplio mediante un proceso evolutivo éstas se re combinan entre sí redefiniéndose hasta llegar a la etapa de decisión seria.

Tomando como punto de partida el retorno del régimen de gobierno democrático, a nivel parlamentario, legisladores de los partidos fundacionales han presentado una serie de proyectos de ley con el motivo de impulsar por sus soluciones favoritas, las cuales se resumen básicamente en modificaciones del CNA: mantenimiento de antecedentes judiciales y administrativos de los adolescentes en conflicto con la ley (artículo 222), aumento de la duración de las medidas de privación de libertad (artículo 91), infracciones a la ley penal tipificación del delito de tentativa y complicidad de hurto (artículo 69). Del Código Penal, artículo 34: de las causas de imputabilidad, reducción del nivel etario de imputabilidad ergo de la minoría de edad. Omisión de los deberes inherentes al ejercicio de la patria potestad y la tutela (artículo 279). Y a nivel ejecutor de las medidas socioeducativas a implementar, se propone la creación de una institucionalidad descentralizada de INAU (órgano administrativo rector en materia de política de niñez y adolescencia).

****Del Código Penal, artículo 34: de las causas de imputabilidad, reducción del nivel etario de imputabilidad.***

Desde 1985 hasta entonces (2013) se presentan más de una docena de propuestas con el fin de modificar el artículo 34 del Código Penal, en su mayoría de iniciativa legislativa exceptuando una propuesta emanada del Poder Ejecutivo en el año 1987; bajo reiteración de exposición de motivos y replica íntegra de los proyectos estos no ven la luz del día, sino el fracaso a nivel parlamentario.⁴⁸ Específicamente en el actual período de gobierno (2010-2015) se presentan cuatro proyectos de ley (tres del PN y uno del PC) y el punto es mencionado en la Comisión interpartidaria de Seguridad

⁴⁸ Tenenbaum, Gabriel (2011) "La discusión legislativa de la edad de imputabilidad en los anales de la recuperación democrática. Cualquier semejanza con la actualidad NO es pura coincidencia". en *Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/RevCienSoc%2028-7.pdf>

Pública y en la "Comisión Especial" pero tampoco se materializa como "solución" al "problema", ni tan siquiera tiene lugar al debate parlamentario.

Varios empresarios de política, es decir, representantes más visibles de algunas fracciones de los partidos tradicionales presionaron por impulsar como una de sus soluciones favorita la baja del nivel etario de imputabilidad penal y así lograron un enganche parcial de ésta al problema de los "menores infractores" basándose en una propaganda marketinera a través del binomio "inseguridad-menor". Pero dicho enganche parcial carece de receptividad política por parte del partido de gobierno el cual ostenta de mayorías parlamentarias, pues, tanto la posición del gobierno y de la oposición respecto a esta propuesta sigue siendo un juego de suma cero, por lo cual se dirimirá mediante apoyo o rechazo por parte de la ciudadanía el próximo año a través del mecanismo de democracia directa (plebiscito).

****Del Código Penal, artículo 279.B: Omisión de los deberes inherentes al ejercicio de la patria potestad y la tutela.***

Las propuestas de modificación (proyectos de ley) a éste artículo pretenden introducir como aditivo la penalización de aquellos responsables en el ejercicio de la patria potestad de menores de edad que incurran en conductas infraccionales, con el fin de "... *motivar a la cohesión familiar y evitar la desatención del menor a cargo.*", "... *apunta a que cada padre, o responsable, sea el propio policía de su hijo o menor a cargo.*"⁴⁹ Así como también "... *responde a la imposibilidad de imputar las conductas delictivas de los autores materiales.*"⁵⁰

****Del CNA, artículo 222: Mantenimiento de antecedentes judiciales y administrativos de los adolescentes en conflicto con la ley.***

Para el período de estudio (2009-2013) se han presentado seis proyectos de ley, de los cuales todos tienen iniciativa en la Cámara de Representantes y en su mayoría son de origen del Partido Nacional (4), uno el Partido Colorado y uno del Partido de Gobierno. Éste último fue aprobado y materializado mediante ley N° 18.778.

⁴⁹ Proyecto de Ley del Partido Nacional, C.RR, año 2009.

⁵⁰ Proyecto de Ley del Partido Nacional, C.RR, año 2013.

****Del CNA, artículo 91: Duración de las medidas de privación de libertad.***

" La solución" de extender el plazo máximo de privación de libertad (actualmente estipulada en cinco años) obedece a la gravedad ontológica del delito así como también a la oportunidad de implementar políticas de rehabilitación.

****Del CNA, artículo 69: Infracciones a la ley penal:***

En cometido de adecuar la normativa a "la realidad vigente" se llega al consenso en el ámbito de la "Comisión Especial" de la introducción de la tipificación de tentativa y complicidad del delito de hurto. A la definición de "infracciones a la ley penal" se le suma el debate a posteriori de la clasificación de las mismas introduciendo dentro del elenco de "infracciones gravísimas" la tentativa del delito de rapiña y violación.

5.2 Ablandamiento del sistema:

Ideas que circulan por la corriente de políticas predominantemente de dominio del Derecho Penal sustantivo y adjetivo tales como las mencionadas en el capítulo anterior son impulsadas fuertemente por legisladores de oposición y oficialistas a partir del año 2011 (véase Anexo III), así como el poder ejecutivo a través de diversos proyectos de ley. Dichas propuestas no son nuevas sino que se enfrentan entre sí re combinándose con otras ideas que las antecedían (véase Anexo II).

Además del ámbito legislativo donde actores fuertemente visibles presentan proyectos de ley y debaten a nivel de comisiones, éstos actores canalizan e impulsan sus ideas sea mediante discursos a través de los medios de comunicación. Éstos últimos a su vez impulsan una agenda de infancia y adolescencia de violencia que contiene al "menor infractor" como epicentro para el cual a su vez se recomiendan una serie de medidas que refuerzan las propuestas draconianas que impulsan representantes políticos del sistema.

Así, emprendedores de política lograron ablandar el sistema logrando la atención y acción por parte del gobierno de turno.

5.3 Criterios de supervivencia:

Factibilidad técnica, valor de aceptabilidad y anticipación de restricciones para Kingdon coadyuvan a aumentar la probabilidad de que determinadas ideas sobrevivan en el proceso de política públicas y las mismas no sean descartadas.

En función de las exposiciones de motivos de proyectos de ley y de los trámites parlamentarios, así como de los Debates de la "Comisión Especial" y de la "Comisión Especial para el estudio de la Minoridad Infractora" se refleja la aquiescencia pública como característica predominante en la supervivencia de las propuestas presentadas, pues los promotores de políticas no ignoran el reclamo del público, sino que por el contrario; encuestas de opinión pública y el dolor de determinadas víctimas se convierten en insumos relevantes de retórica política.⁵¹ Ambos se constituyen en factor común y redundante de los partidos tradicionales al hacer hincapié en los mismos (encuestas de opinión pública y el dolor de un tipo de víctima). Al respecto, Representantes del Partido Colorado con el objetivo de modificar la imputabilidad de los 18 a los 16 años de edad establece en su exposición de motivos de dicho proyecto de ley: *"Las encuestas publicadas sobre opinión pública dan cuenta coincidentemente que una muy amplia mayoría de la población aprueba bajar la edad de imputabilidad."* Un año más tarde en la misma Cámara otro Representante del PC también proponiendo la baja de edad de imputabilidad a 16 años de edad, creación de registro de antecedentes bajo el dominio del Poder Judicial y creación de un instituto denominado "Instituto de Internación del Menor Infractor a la Ley Penal"; argumentaba: *"Estamos convencidos de que la consideración de este tipo de normativa legal es solicitada a gritos por la población aterrorizada, que sufre el embate constante de los delincuentes que pretenden destruir con su accionar delictivo, a la sociedad que los tiene como integrantes."* *"Aguardamos que este proyecto de ley, sencillo pero realista, interpreta el sentido de una sociedad atemorizada que necesita en forma concreta la solución que está pidiendo a gritos."* El mismo año se presentan cuatro proyectos de ley, uno de ellos cuyo origen emerge de la Cámara de Senadores, el Dr. Francisco Gallinal (PN) propone en función de los antecedentes parlamentarios (antiguos proyectos de ley presentados),

⁵¹ El dolor de las víctimas como impulsor de políticas es mencionado por E. Morás en su primera Edición de "Los hijos del Estado", a su vez expresa en su segunda Edición que asistimos exacerbación social ocupado por las víctimas de una figura delictiva determinada (delitos violentos contra la propiedad), estableciendo un perfil de delincuente específico que no posee límites en el ejercicio de la violencia para lograr sus objetivos ("los menores").

notorio incremento de la delincuencia juvenil, crisis definitiva de valores sustituidos por otros de carácter irreversible, carencia de herramientas jurídica del sistema penal ordinaria para adquirir dominio sobre aquellas personas de temprana edad que manifiestan madurez intelectual y social coincidente con sus actos criminales; modificación relativa de la imputabilidad con el propósito de otorgarle al *"... Poder Judicial y al país un instrumento para combatir el terrible flagelo de la delincuencia menor de 18 años."* Réplica exacta de exposición de motivos es presentada un mes más tarde por Representantes del mismo partido político (PN) que proponían modificaciones al régimen de imputabilidad y penalización de mayores de 16 años que cometan delitos. A su vez, Representantes del PC expresan: *"... fiel al mandato popular, continuamos bregando por la adopción de soluciones legislativas que persigan los mismos objetivos planteados en la referida iniciativa de reforma constitucional."* Dicha solución refiere al mantenimiento de antecedentes judiciales sin limitaciones de tiempo, argumentando además falta de respuesta del Estado, carencia de justificaciones válidas de que los mismos no se mantengan en el tiempo, aportando una herramienta (y no una sanción) al Poder Judicial con el objetivo de valorar la conducta de aquellos que vuelven a delinquir. La misma propuesta (modificación artículo 222 del CNA) presentada por diputados blancos se argumenta también en función de los reclamos de la sociedad: *"...es notorio que hay un aumento de la delincuencia juvenil, con características crecientes de violencia y, como contracara, un reclamo de la sociedad para que el Estado actúe para revertir la situación."* Además exponen que la modificación jurídica restablecería un equilibrio social ausente en donde el menor que comete un delito no es castigado ya que el mismo es inimputable y finaliza: *"Creemos que, para una sociedad asediada como la nuestra, es una solución justa."* También en *"reclamo de la sociedad"* diputados del PN en el mes de setiembre del presente año presentan el último proyecto que registra el Parlamento.⁵²

Además de la aprobación por parte de la ciudadanía, el componente ideológico es un factor dominante que impulsa el resultado de las políticas punitivas sobre las políticas alternativas; pues impera lo que el Sociólogo Rafael Paternain denomina "hegemonía conservadora" en la cual los "menores infractores" ocupan un lugar central en los mecanismos funcionales de aquella para garantizar su reproducción.

⁵² Propuesta referente a Omisión inherente a la Patria Potestad.

Es más, se constituye en una paradoja la apelación por parte de legisladores de todo el sistema político remitirse al marco jurídico internacional a la hora de presentar las "alternativas de solución". Un punto nodal de debate entre gobierno y oposición es dirimir la legislación internacional vinculante o no vinculante para el estado uruguayo, principalmente hacen referencia la Convención de los Derechos del Niño y las Directrices de Riad, así como las Reglas de Beijing.

Mientras que la primera es una norma vinculante por imperio del artículo 72 de la constitución e implica obligaciones para nuestro estado, las segundas no implican obligaciones formales. Pero en conjunto los instrumentos jurídicos internacionales mencionados constituyen la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia de la cual la Convención constituye el marco general de interpretación del resto de la normativa no vinculante, reflejando e intensificando normas contenidas en reglas y directrices. Esto se traduce a que elementos jurídicos internacionales como reglas y directrices tiene su peso ya que se encuentran incluidas en la CDN.

Por lo tanto, estas herramientas jurídico-internacionales influyen en la elaboración de políticas públicas, pero en este caso a título formal en el discurso de los legisladores ya que éstos pretenden promover cambios sesgados a nivel del sistema penal juvenil en detrimento de cambios efectivos mediante la adecuación real de la Doctrina de la Protección Integral a través de verdaderas políticas sociales.

El elemento restrictivo a estas últimas reside además de lo mencionado anteriormente, a otro factor; el presupuesto. Pues Kingdon manifiesta que el presupuesto constituye un tipo particular de problema siendo la principal preocupación la consideración del mismo como restricción y no impulsor de determinadas propuestas. Consideraciones presupuestarias restrictivas impiden a responsables políticos y personas cercanas a ellos (sean técnicos) contemplar seriamente iniciativas, propuestas o alternativas; por dicho motivo muchas de ellas son revisadas o inclusive muchas opciones son ignoradas y no son tratadas por completo.

5.4 Predominio de políticas punitivas en detrimento de políticas alternativas.

Ley y orden, restablecimiento de equilibrio social, contención y aplicación de políticas "re" a "menores infractores", combate a la inseguridad, ya no conforman el dominio del discurso de derechas sino también de izquierdas. Pues en un intento de re-criminalización del autor del delito más que de los hechos el oficialismo no logra revertir un proceso que legitima un derecho penal del enemigo, de manera que prima la persecución de la condición de autor de un delito por sobre las diversas modalidades de evitar la conducta ilícita y por ende de los resultados lesivos que esta provoca.

Casos puntuales y coyunturales refuerzan éste derecho penal en detrimento de un derecho penal garantista; eventos excepcionales, acotados y graves que provocan alarma pública también lo fortifican. Así como también un proceso de ablandamiento del sistema y la existencia de dichas alternativas disponibles creíbles por parte de los actores legislativos como viables en tanto "solución", explican parte de la materialización de una serie de leyes que en un contexto de auge económico y mejora de otros indicadores sociales permiten vislumbrar el agravamiento de un problema materializando demandas de una sociedad donde la variable miedo incide fuertemente. Éste miedo está vinculado a las actitudes punitivas de determinada sociedad la cual a su vez tiene relación directa con la punición objetiva. Ello no produciría más que un cíclico auge de intervención penal real y predisposición social a incrementar dicha intervención.

6. Reflexiones finales.

- Una propuesta política se materializa en política pública, es decir, en una solución de política cuando las corrientes de problema, políticas y política se solapan en un tiempo x (Figura I) generando una ventana de oportunidad. En el actual período de gobierno frenteamplista dicha ventana de oportunidad política tuvo su génesis dado los cambios sucedidos en la corriente de política. A partir del año 2009 la ciudadanía cree que la inseguridad constituye el principal problema del país en detrimento del empleo. Más del 50% tiene la percepción que los delitos del país son cometidos por menores de edad. Los ciudadanos se organizan sea esporádicamente con el fin de realizar marchas o temporalmente para presionar por sus demandas de "más seguridad" y "mano dura", ejemplo de éste último fue la constitución de un grupo de víctimas y familiares de víctimas de delitos. A ellos se suma el cambio de administración que impulsó ámbitos de debate interpartidarios considerando el tema como prioritario.
- El ámbito de debate fuertemente institucionalizado se dió a nivel parlamentario, primero a través de la Comisión de Seguridad Pública y luego a Través de la Comisión Especial de Seguridad Pública: Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. En éstas, emprendedores de política presionaron por sus soluciones favoritas las cuales ya circulaban por la corriente de políticas.
- Debido a acontecimientos en la corriente de política emprendedores de política habilidosos realizaron enganches parciales de sus soluciones favoritas a problemas que circulaban por la corriente de problemas. Presionaron por hacer visible el problema de la inseguridad y de su vinculación con los "menores infractores". De esta manera se formula un problema mal estructurado condicionado las etapas precedentes de la formulación de políticas públicas.
- El asunto de los "menores infractores" adquirió estatus de problema público a través de los siguientes elementos que el modelo kingdoneano nos aporta: indicadores, sucesos que cambian la atención y feedbacks de políticas. A través del uso selectivo de fuentes policiales por parte de actores y/o sectores conservadores, éstos logran captar la atención de actores de fuera y

dentro del gobierno, pregonan por un cambio en los niveles de inseguridad causada por los "menores infractores". Ésta existencia y magnitud de la situación es reforzada por la utilización de eventos específicos. Si en los 50' el "menor" apodado "el cacho" fue el epicentro de una alarma social, en la coyuntura actual lo son "el ricky" "el prandón" y "el pelón". Á estos factores se suma la presión por un reclamo de políticas mal implementadas por los diferentes sub-segmentos del sistema penal juvenil.

- Para un problema mal estructurado subsecuentemente se elaboran soluciones inadecuadas. Éstas no son nuevas sino que como postula Kingdon las ideas/ propuestas flotan en la corriente de políticas hasta que los empresarios de políticas presionan por impulsar sus favoritas a la Agenda de Decisión. Dichas propuestas se refinan mediante procesos de recombinación y mutación hasta lograr ser consideradas.

Las propuestas de bajar la edad de imputabilidad penal, mantenimiento de antecedentes penales, aumento de penas no son nuevas. Circulan por la corriente de políticas debido a la condición de una serie de criterios de supervivencia: creencia de factibilidad técnica, valor de aceptabilidad por parte de los miembros de la comunidad y anticipación de restricciones.

Responsables políticos parten de la aquiescencia pública y tienen la creencia que las propuestas antedichas luego de aprobarse funcionarán.

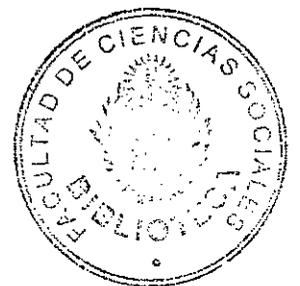
- Enganche parcial de políticas y problema sumado a la receptividad política coadyuvó a la apertura de una ventana de política dando como resultado los siguientes outputs del sistema político: Leyes N° 17.777, 18.778 y 19.055.
- Las leyes mencionadas tienen un fuerte sesgo al encierro y la extensión de del plazo del mismo. A través de la Ley N° 18.777 se introduce la tipificación en la tentativa y complicidad de hurto, pues no solo refiere a un hecho no consumado sino que la mayoría cuando ocurren son de poco valor. Respecto a los restantes artículos, si recibieran una denominación, personalmente le denominaría "los artículos del pelón". Pues su caso puntual fue la base a la legislación parcial que dio lugar a la modificación del régimen procesal para aumentar de 60 a 90 días el plazo del cual dispone el Juez para dictar medidas cautelares. Así como también la disposición de dictar sentencia definitiva no viéndose impedida por falta de informe técnico de INAU. La ley N° 18.778 de la Creación de un registro de antecedentes

judiciales de adolescentes, como reclama la oposición no es prescriptiva (y si lo fuera, no solucionaría nada) pero por otro lado pareciera ser lo que el Diputado del oficialismo Julio Bango dice ser "una señal política a la sociedad". Y en ésta línea argumental de "señal política" en enero del año 2013 se aprueba la Ley N° 19.055 con el propósito de crear un régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años de edad a través del cual se comienza a delimitar la tan mentada discrecionalidad del juez a la hora de dictar "medidas socioeducativas", entre las reformas sustanciales más importantes se establece en el artículo 3 literal B la duración no inferior a doce meses de las medidas privativas de libertad, cumplido éste mínimo (un año de encierro) el adolescente podrá solicitar la libertad anticipada cumpliendo además con más de la mitad de la sentencia impuesta (artículo 3 literal C); por otro lado la privación cautelar de libertad será prescriptiva hasta el dictado de sentencia definitiva (mismo artículo literal A). La misma Ley en su artículo 5 mandata al Poder Ejecutivo la formación de una Comisión Especial con el cometido de redactar un proyecto de ley que legisle en forma exclusiva el régimen de responsabilidad infraccional adolescente. El Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 47 del 07 de febrero de 2013 establece la creación de dicha Comisión⁵³, de la cual emanó el proyecto de ley "Código de Responsabilidad Adolescente". Éste establece en el artículo 45 modificaciones al actual Código de la Niñez y Adolescencia (artículo 91) duración de las medidas de privación de libertad, extendiéndose el plazo máximo de encierro de 5 hasta 10 años. Los límites temporales se aplicarían en función de los que correspondan al derecho penal de adultos. Reducidos a 1/6 y en los casos de infracciones gravísimas a 1/3. ¿Se tiende al aumento de penas? ¿Se tiende a menguar la tan mentada discrecionalidad del Juez estableciendo mínimos y máximos en la imposición de las "medidas socioeducativas"?

⁵³ El artículo 2° del Decreto N° 47 del Poder Ejecutivo establece la integración de la Comisión Especial: por un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público y Fiscal, un representante del Instituto Nacional del Adolescente del Uruguay (INAU), un representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y un representante del Ministerio del Interior (MI). Los actores en función del orden descrito fueron: Eduardo Cavalli, Gilberto Rodríguez, Javier Salsamendi, Mariana Drago e Isabel Villar (MIDES), Charles Carrera y Eduardo Florio (MI).

- La confluencia de la corriente de problema, políticas y política así como la disposición de una alternativa disponible y la existencia de un proceso de ablandamiento en el sistema aumento las probabilidades para que en la Agenda de Decisiones las políticas de corte punitivo tuvieran mayor visibilidad y aprobación que las políticas alternativas enfocadas en la prevención de la conducta delictual de los menores de edad. Pese a ello el proyecto que propone la modificación de la edad de imputabilidad no salieron a la luz en la órbita parlamentaria ya que si bien existió un enganche parcial de problema y dicha propuesta, el partido de gobierno no fue en ningún momento receptivo de la misma.
- La paradójica dificultad de revertir un paradigma conservador por parte del partido de gobierno, independientemente de ostentar mayorías parlamentarias en un contexto de políticas macroeconómicas favorables deviene no solo en la confluencia entre procesos de política, problemas y políticas la cual forja una apretura en la arena política haciendo al sistema político más proclive a canalizar las demandas del exterior. Las probabilidades de la materialización de políticas punitivas en detrimento de políticas garantistas y reintegradoras se explica por el largo proceso de ablandamiento del sistema. Como establece Kingdon los emprendedores de política no permiten que las ideas floten libremente por mucho tiempo, sino que presionan por sus soluciones favoritas, en este estudio de caso generando impulsos sobre aquellas ideas conservadoras. Éste proceso de ablandamiento se gesta a través de la presentación de sucesivos proyectos de ley. El ablandamiento es necesario antes de que se tome en serio una propuesta, pues el gobierno no actúa rápidamente sobre las ideas.
- Observamos para este estudio de caso que la formulación de políticas públicas no es racional sino azaroso y coyuntural como propone el autor antes mencionado (Kingdon). Pero, en lo que respecta a la fase legislativa, donde se presentan diversos proyectos de ley que, se debaten, analizan y aprueban, reside a nivel del sistema político cierto grado de racionalidad en tanto la materialización de aquellas se logra porque hay consenso político. El cual se logra debido a la sobrevivencia de determinadas ideas en función de los siguientes criterios: presupuestales, aquiescencia pública, ideológicos, etc. Aquí la racionalidad reside más bien en una creencia a nivel político de que

las propuestas presentadas pueden lograr los objetivos planteados y no en un estudio sistemático donde se parte de un diagnóstico definido para concomitantemente medir el impacto de las políticas.



Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L. (editor) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de política. México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Arroyo, Álvaro y De Armas, Gustavo y Retamaso, Gustavo y Vernazza, (2012) *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012*. Primera Edición. Uruguay: Gráfica Mosca. Disponible en: <http://www.unicef.org/lac/observatorio-2012-web20121030.pdf>
- Bayce, Rafael (2010) "Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura" en Mallo, Susana y Viscardi, Nilia. *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Primera Edición. Uruguay: Claudio Ortiz, pp. 21-71.
- Bonasso, Alejandro (...) "Adolescentes en conflicto con la ley penal: Derechos y responsabilidades (El caso Uruguay)." En García Méndez, E. (copilador). *Adolescentes y responsabilidad penal*. Disponible en: http://www.iin.oea.org/indice_adolescentes_y_responsabilidad_p.htm
- Cobb Roger W. y Elder Charles D. (1986). *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema Editores.
- Cruz-Rubio, Cesar (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change; estado de la cuestión y tendencias*. En Web: [http://www.academia.edu/236021/Mapa de desarrollo teorico en politica publica y policy change estado de la cuestion y tendencias](http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias)
- Díez Ripollés, J (2003). *Práctica y teoría. LA RACIONALIDAD DE LAS LEYES PENALES*. Madrid: Trotta.
- Duruz, Angélique (2011) "Dinámica de reintegración social de jóvenes en conflicto con la ley - Estudio de caso". En *Adolescência e Conflitualidade* Pp158-183. Disponible en: <http://periodicos.uniban.br/index.php?journal=RBAC&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=255&path%5B%5D=207>
- Falca, Susana. et al. (2012) *Manual para la defensa jurídica de los derechos humanos de la infancia*. Primera Edición. Uruguay: Grafica Mosca.
- García, Socorro (..) *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU*. Disponible: <http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/ENIA%20Cuaderno%204-%20Políticas%20proteccion%20especial.pdf>
- González, Carolina et al. (2013) *LOS SENTIDOS DEL CASTIGO. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Uruguay: Trilce.

- Informe *ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD. Condiciones actuales, problemas estructurales y recomendaciones* (2008). Comité de los Derechos del Niño. Disponible en
- Informe *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo* (2013). Observatorio del Sistema Judicial. Disponible en: <http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/Delincuencia-juvenil-Mvd-completo-FINALweb.pdf>
- Informe *Privados de Libertad. La voz de los Adolescentes* (2008). Comité de los Derechos del Niño, Web: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_Privados_de_libertad_Voz_Adolescentes.pdf
- Kingdon, John W (2003) *"Agendas, alternatives, and public policies"*. New York: Longman.
- Mallo, Susana y Viscardi, Nilia (2010) *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Uruguay: Universidad de la República. FCS. CSIC.
- Rodríguez Díaz , R (2004)*Teoría de la Agenda-Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/2297>
- Martínez, Ignacio (2012) *Yo también tengo mi historia*. Uruguay: Editorial Primero de Mayo.
- Morás, Luis Eduardo (1992) *LOS HIJOS DEL ESTADO. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. Primera Edición. Uruguay: DS.FCS.SERPAJ.
- Morás, Luis Eduardo, Comp. (2009) *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de Exclusión y Reclusión*. Primera Edición. Uruguay: CIEJ.
- Morás, Luis Eduardo(2012) *LOS HIJOS DEL ESTADO*. Segunda Edición. Uruguay: SERPAJ.
- Olavarría, Mauricio (2007) "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas". INAP-Instituto Nacional de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 11. Disponible en: http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Policas_Publicas.pdf;jsessionid=487067DF7C98D7D2EB2855E52E7F120F?sequence=1
- Parsons, Wayne (2007) *"Políticas Públicas". Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso
- Pesce Lavaggi, Eduardo (2005) *Derecho penal juvenil. Lineamientos para su formulación dogmática*. Uruguay: Carlos Alvarez Editor.
- Rodríguez Nebot, J. Comp. (1994) *Medios de comunicación masiva y vida cotidiana*. Montevideo : Goethe Institut : Multiplicidades.

- Sabaj, Mauricio (2012) *El ocaso de un sistema. El mundo de los menores infractores*. Uruguay: Arca.
- Sabatier, Paul (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Trochu Grasso, Cécile y Pedernera, Luis Comp. (2012) *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y privados de libertad*. Uruguay: CIEJ.
- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008). "La Ciencia Política y las Políticas Públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación." *Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia* [online], julio-diciembre,(33). Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1944/1603>
- Vázquez González, Carlos (2003) "Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas". Madrid: Colex. Disponible en http://www.uned.es/dpto_pen/delincuencia-juv/documentos/delincuencia/teorias-criminologicas.pdf
- Vázquez González, Carlos (2003) "Factores de Riesgo de la conducta delictiva en la infancia y adolescencia." Consideraciones penales y criminológicas". Madrid: Colex. En: http://www.uned.es/dpto_pen/delincuencia-juv/documentos/delincuencia/factores-delincuencia.pdf
- Viscardi, Nilia y Barbero, Marcia (2010) "Políticas para menores infractores en Uruguay: tendencias sociales e institucionales en base al papel desempeñado por el Poder Judicial, La Policía y la presa." Disponible en: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/9702/1/politicas_jovenes_infractores_viscardi_barbero.pdf
- Viscardi, Nilia: "Trayectorias delictivas y rehabilitación: caminos laberínticos de la configuración de futuro en jóvenes infractores.
- Viscardi, Nilia: "Jóvenes infractores: biografías de la exclusión social en Uruguay." Violencia e ciudadanía. Julio 2011.
- Zaffaroni, Raúl (1998) "La ingeniería institucional criminal. (Sobre la necesaria interdisciplinaridad constructiva entre Derecho Penal y Politología)." en Messuti, Ana (Coordinadora). *Perspectivas Criminológicas en el umbral del tercer milenio*. Primera Edición. Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

Documentos: Convenciones Internacionales

- Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
- Reglas de Beijing Para la Administración de la Justicia de Menores.

Documentos: Leyes, Actas de Comisiones del Parlamento, Proyectos de Ley, otros informes.

- Ley N° 17.823 de 7 de septiembre de 2004. Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay. Ediciones del Foro, Actualizado junio de 2010, Uruguay.
- Ley N° 18.771: "Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente". Publicada D.O. 25jul/011- N° 28271.
- Ley N° 18.777: "Adolescente. Infracciones Ley Penal. Tipificación. Código de la Niñez y Adolescencia. Modificaciones." Publicada D.O. 11ago/011 - N° 28284.
- Ley N° 18.778: "Registro de antecedentes judiciales de adolescentes." Publicada D.O. 11ago/011 - N° 28284.
- Ley N° 19.055: "Régimen Especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho". Publicada D.O. 22ene/013 - N° 28642
- Proyecto de Ley: "Código de Responsabilidad Infraccional de Adolescentes".
- Actas de la "Comisión Especial 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.":
 - Sesión del 06/12/10
 - Sesión del 09/12/10
 - Sesión del 13/12/10
 - Sesión del 16/12/10
 - Sesión del 21/12/10
 - Sesión del 23/12/10
 - Sesión del 28/12/10
 - Sesión del 09/02/11
 - Sesión del 16/02/11

- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLII Legislatura, Segundo período ordinario, 28ª sesión. Miércoles 6 de agosto de 1986.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLIII Legislatura, Primer período ordinario, 73ª sesión (extraordinaria). Miércoles 28 de noviembre de 1990.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLIII Legislatura, Segundo período ordinario, 19ª sesión. Martes 14 de mayo de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLIII Legislatura, Segundo período ordinario, 23ª sesión. Jueves 30 de mayo de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLIV Legislatura, Segundo período ordinario, 8ª sesión (extraordinaria). Jueves 2 de mayo de 1996.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLIV Legislatura, Segundo período ordinario, 26ª sesión. Martes 16 de julio de 1996.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 2217 de 2002.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 808 de 2006.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1104 de 2006.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1002 de 2006.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 3053 de 2008.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 3068 de 2008.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 3329 de 2009.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 62 de 2010.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 343 de 2010.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 393 de 2010.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 394 de 2010.

- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 618 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 636 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 732 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 763 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 833 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 837 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1515 de 2012.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1572 de 2012.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1687 de 2012.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 1787 de 2012.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 2293 de 2013.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración, Carpeta N° 2508 de 2013.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Extraordinaria. Sesión: 16. Diario: 3712 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Ordinaria. Sesión:19. Diario: 3715 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Extraordinaria. Sesión:20. Diario: 3716 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Ordinaria. Sesión:21. Diario: 3717 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Ordinaria. Sesión:21. Diario: 3717 de 2011.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Extraordinaria. Sesión: 22. Diario: 92 de 2011.

- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 23. Diario: 93 de 2011.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 24. Diario: 94 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Extraordinaria. Sesión: 16. Diario: 3712 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Extraordinaria. Sesión: 20. Diario: 3716 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Ordinaria. Sesión: 23. Diario: 3719 de 2011.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Extraordinaria. Sesión: 22. Diario: 92 de 2011.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 23. Diario: 93 de 2011.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 24. Diario: 94 de 2011.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Ordinaria. Sesión: 74. Diario: 3835 de 2012.
- Cámara de Representantes, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y administración. Extraordinaria. Sesión: 4. Diario: 3839 de 2012.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 24. Diario: 157 de 2012.
- Cámara de Senadores, Comisión Constitución y Legislación. Ordinaria. Sesión: 58. Diario: 191 de 2012.
- Comisión Permanente. Extraordinaria. Sesión: 2. Diario: 2. (18/01/2011).
- Comisión Permanente. Extraordinaria. Sesión: 5. Diario: 5. (01/02/2011).
- Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya, Monitoreo de medios. Informe 2007. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia, Voz y vos.
- Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe 2008. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia, Voz y vos.
- Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe de resultados 2009. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia, Voz y vos.
- Informe Adolescentes en conflicto con la Ley en la Prensa Uruguaya. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia, Voz y vos