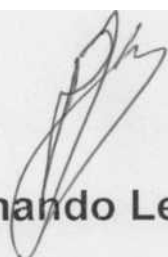


**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Tesis de Maestría de Trabajo Social**

**“El Estado y la política de atención referida al
adolescente capt(ur)ado por el Sistema Penal
Juvenil:
Un estudio sobre los Programas de Libertad Asistida en
Montevideo, 1996 - 2004”**



Lic. Fernando Leguizamón

**Tutora: Dra. Susana Mallo
Co-tutora: Mag. Sandra Leopold**

“Hay personas que nos hablan y ni las escuchamos; hay personas que nos hieren y no dejan ni cicatriz, pero hay personas que simplemente aparecen en nuestra vida y nos marcan para siempre”
(Cecilia Meireles - Poetisa brasilera)

A Luciana nuestra hijita que vio la luz un instante y a la que pude besar una vez...

A Vicente Alonso, adolescente víctima de un Sistema Penal Juvenil que lo captó, lo capturó y lo enredó de tal forma que le fue difícil escapar de su violencia.

AGRADECIMIENTOS

Al fin llegó el día tan esperado de entregar esta tesis para la maestría, que tanto costó hacerlo.

Sin dudas conté con ayuda tremendamente valiosa sin la cual no podría haber terminado y como corresponde quiero agradecer.

Tuve el honor de tener como tutoras a Sandra Leopold y Susana Mallo. Les agradezco la orientación, los aportes, las críticas y la inmensa paciencia para leer este trabajo. Es justo reconocer que si hay algún mérito, mucho se los debo a ellas, y por supuesto huelga decir que quedan libradas de toda responsabilidad de mis posibles errores presentados. Pero más allá de la reconocida capacidad académica de ambas docentes, deseo destacar de manera muy especial la calidez, el cariño y el respeto con que me han tratado, lo que habla de dos maravillosas personas a las que sinceramente admiro.

Mi agradecimiento también a la ONG "Vida y Educación" y en especial a todos mis compañeros de los Programas: "Travesía", "Alternativas" y "APAP". Durante todo este tiempo he aprendido mucho y sus aportes también han estado presentes.

A mis colegas de la maestría, fueron dos años de intensos intercambios y aprendizajes que difícilmente se pueda repetir.

A la Facultad de Ciencias Sociales y especialmente al Departamento de Trabajo Social, por esperarme y alentarme todos estos años.

A los colegas de generación porque en ellos veo como crecimos y en especial destaco a mi amiga Paola, compañera de ruta de tres inolvidables años de práctica profesional.

Al Colegio Nstra. Sra. de Lourdes, Cáritas Uruguay/Pastoral Penitenciaria, SEDHU, Foro Juvenil por los años de trabajo, llenos de pasión por la tarea.

Y por supuesto un capítulo especial para la familia y amigos, aquí va

Gracias a Ethel, Fabricio y Belén quienes me regalan su amor cada día y así me hacen el ser humano más feliz de la tierra.

A María Celia Barrera y Mario Leguizamón, o mejor mamá y papá, por darme la vida, orientarme y apoyarme en todo lo que he emprendido. Los amo.

A mis abuelas: Emilia por su ejemplo de vida y Gregoria por batallar siempre. A mis abuelos: Mario por su inteligencia crítica, Taño por sus valores de hombre de campo. Sé muy bien que desde el cielo están felices.

A mis hermanos Claudio y Guillermo a quienes amo profundamente más allá de lo diferentes que somos.

A mis sobrinas: Paula, Tamara, Florencia, Loana, Giuliana y Lucía, por la frescura de sus vidas.

A la familia que se incorporó a mi vida, mis suegros (Alberto y Oscarina), mis

cuñados (Stella, Daniel, Claudia, Raquel, Raúl, Verónica y Luis).

A mis amigos Fabián, Rafael y Nelson, con quienes compartimos largas horas de estudio y de vida!!!.

A la barra de la esquina de Amézaga y Requena...

En fin, a todos los que de alguna manera colaboraron con esta tesis de distintas maneras (entrevistas, materiales, etc.).

A todos ellos mi agradecimiento desde lo más profundo de mi corazón.

Un abrazo
Fernando

Siglas

ADASU - Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

ANONG - Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

CDN o CIDN - Convención Internacional de los Derechos del Niño.

DDNN - Derechos del Niño/Niña

ECA - Estatuto da Crianca e do Adolescente (Brasil)

INAME - Instituto Nacional del Menor

INE - Instituto Nacional de Estadística

INTERJ - Instituto Nacional de Rehabilitación Juvenil

MI - Ministerio del Interior

MEC - Ministerio de Educación y Cultura

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

ONG - Organización no Gubernamental

PLA - Programa de Libertad Asistida

SUIN - Sindicato Único del INAME

Sumario

INTRODUCCIÓN I - MARCO CONCEPTUAL

I. 1 - El Conflicto Social

I. 2 - Control Social: Conceptualización

I. 3 - El conflicto y su control en el marco del capitalismo

1.3.1 - Breve desarrollo histórico del concepto control social. Su origen y su evolución

I. 4 - El “desvío”, emergente de la relación entre el conflicto social y su control

1.4.1 - Aproximación a las principales tradiciones/corrientes criminológicas y su interpretación sobre la delincuencia (“el desvío”)

1.4.1.1 - Criminología positivista I.4 1.2 - Criminología liberal

- El estructural-funcionalismo
- *Labelling approach* o de la reacción social

1.4.1.3 - Criminología crítica

1.4.1.4 - Incidencia de estas corrientes/tradiciones

1.4.2 - Conflicto y su control social en América Latina en las últimas décadas.

1.4.2.1 - La Política Criminal en América Latina y la incorporación de “nuevos” conceptos

1.4.3 - Selectividad de los sistemas de control - criminalización de la pobreza

1.4.4 - Antecedentes de control sobre la infancia/adolescencia pobre en el Uruguay

1.4.4.1 - Criminalización de los adolescentes pobres en el Uruguay... “el menor”

II - CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

“Ya presente... pero todavía no es”

II. 1 - Antecedentes de la CDN

II. 2 - Normativa Internacional

11.2.1 - Reglas de Beijing

11.2.2 - Directrices de Riad

11.2.3 - Reglas de Riad

11.3 - Doctrina de la Protección Integral

11.4 - Tendencias sociojurídicas

11.4.1- Tendencias orientadas hacia la Peligrosidad

11.4.2 - Tendencias orientadas hacia los Derechos y la Responsabilidad (CDN)

11.4.2.1 - Orientación de los Derechos

11.4.2.2- Responsabilización: ¿avance o retroceso?

- Planteos "retribucionistas"
- Planteos en clave CDN

III - DÉCADA DE LOS 90 Y LOS CAMBIOS EN EL ESTADO/NACIÓN

111.1 - El Estado Uruguayo, los impulsos externos y su reforma III.2- El ajuste

111.3 - El impacto en las políticas sociales

111.4 - Las Principales políticas de control Social y sus instituciones

- Un ministerio expandido: el del Interior

111.5 - El Estado uruguayo ¿derecho y/o seguridad?

111.5.1 - Ley de la Seguridad Ciudadana versus la CDN

111.6 - INAME: Un organismo estatal en un proceso de "reestructuras"

111.7 - Coexistencia de dos paradigmas: Situación irregular y Protección integral

111.8 - ¿Y las organizaciones no gubernamentales?

IV - PROGRAMAS DE LIBERTAD ASISTIDA

V.1 - Marco previo: las Medidas Alternativas a la privación de libertad IV.2 - Inspirados en

la Convención de los Derechos del Niño IV.3 - Presentación de los Programas de Libertad

Asistida

IV. 3.1 - Antecedentes. Historia

IV. 3.2 - Estructura y propuestas metodológicas

IV.3.3 - Relaciones de los Programas IV.3.4 - Relaciones de los Programas entre sí

IV.3.5 - Características de los adolescentes atendidos por los Programas de Libertad

Asistida

IV. 3.6 - La novedad de la Libertad Asistida: Algunas reflexiones

V - LOS ESCENARIOS Y SUS TENSIONES

V1.1 - El Escenario Macropolítico

V. 1.2 - El Escenario de las Tradiciones Criminológicas V.1.3- El Escenario Teórico-

Metodológico

V. 1.4 - El Escenario de las Relaciones Interinstitucionales / Programáticas
*

V. 1.5- El Escenario Epistemológico

VI. **CONCLUSIONES FINALES**

VII. ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El 7 de setiembre del año 2004 se promulgaba la ley N° 17.283 que establecía un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia para nuestro país, adaptando así la legislación nacional a los compromisos asumidos por Uruguay al firmar la Convención de los Derechos del Niño. Esa fecha es la que pone el límite temporal a nuestra tesis.

El esfuerzo de mucha gente durante varios años pudo cristalizarse en dicha ley. Sin embargo, es dable destacar que antes hubo un período de postergación muy largo, que pareció ser un indicador significativo que para la dirigencia política de turno, los niños y los adolescentes no eran un problema político (ellos no votan), pero si eran un problema social, en especial los más pobres.

Cuando hablamos del “Estado y la política de atención referida al adolescente capt(ur)ado por el Sistema Penal Juvenil”, lo hacemos concientes de que estamos ante la presencia de un adolescente, que a lo largo del trabajo trataremos de ver que características tiene y cuya actuación social va denunciando la presencia de un conflicto social.

Jugamos con los conceptos *captado/capturado* para llamar la atención y señalar dos momentos de un mismo proceso. El primer momento: *ser captado* significa que este adolescente está siendo visualizado, monitoreado. Frente a su presencia y la emisión de determinadas señales la sociedad se pone alerta, mucho más sensible y atenta frente a su conducta, pues son vividas como amenazantes para el colectivo y por consiguiente al ser *captado* entonces merece ser controlado.

Un segundo momento: *ser capturado* Un buen número de los captados ahora son *capturados*. En otras palabras, ante un acto interpretado como infractor, les llega la sanción del Sistema Penal Juvenil.

Cuando hablamos de Sistema Penal Juvenil, nos referimos a un concepto complejo, pues por un lado el sistema es un “conjunto de reglas o principios enlazados entre sí [...] ordenadamente relacionados [...] que contribuyen a un determinado objetivo” (*Visor Enciclopedia*, 1999). Pero resulta que le agregamos los adjetivos “penal” y “juvenil”. De manera que nos ubicamos en el marco de una *pena*¹, es decir, un castigo impuesto por una autoridad a quien se entiende ha cometido un delito o una falta, cometida por una persona joven (ej. un adolescente).

Los Programas de Libertad Asistida para adolescentes sancionados por la ley penal son parte de las Medidas Alternativas a la Privación de Libertad y a su vez conforman ese Sistema Penal. Estos Programas fueron parte de la política instrumentada por un Estado en proceso de retirada, en la cual se desmantelaban sus Políticas Sociales, soslayando derechos de quienes deberían haber sido sus beneficiarios.

¿Qué relación existe entre esta retirada del Estado y los adolescentes captados/capturados por el Sistema Penal Juvenil?, ¿cómo incide en la ejecución y en los objetivos de los Programas de Libertad Asistida?, ¿se pudo conciliar tales objetivos cuya apuesta metodológica estuvo centrada en la educación en y para la libertad en un marco de control social?, ¿pudieron ser promotores de derechos en un contexto fuertemente asociado a la vulneración de los mismos?, ¿se producen algún nivel de contradicción y/o tensión con

¹ Pena' dolor, tormento, o sentimiento corporal (*Visor Enciclopedia*, 1999)

los distintos actores involucrados?, ¿cuáles son los adolescentes que se capturan, dentro del elenco de aquellos ya captados?, ¿las políticas referidas a estos adolescentes capt(ur)ado por el Sistema Penal Juvenil han podido resolver el conflicto que hay en su relación con ellos?, ¿se trata de una instrumentación social para dominar y acallar el conflicto social instalado?.

Estas interrogantes, están inmersas en el marco de un contexto social, económico y político que trasciende estos Programas e incluso las instituciones de la órbita estatal nacional vinculadas, puesto que revela macro directivas cuyos énfasis parecerían estar ubicadas más sobre lo punitivo como correctivo para el adolescente en búsqueda de métodos más eficaces.

Para intentar responder a estas interrogantes, emergentes de nuestra propia experiencia profesional, nuestra estrategia metodológica ha incluido el uso de diversas fuentes bibliográficas, y ha recuperado la voz de actores calificados en el área, mediante la aplicación de la técnica de la entrevista.

De acuerdo a lo establecido el diseño organizativo de nuestro trabajo está basado en la exposición de cinco capítulos.

Un primer capítulo refiere a la ubicación conceptual del trabajo. Efectivamente, nos ocuparemos de conceptos tales como: *“conflicto social”, “control social”, “el desvío y sus distintas interpretaciones”*. Trataremos de analizar la interrelación entre ellos, así como de su correlato político en el marco del sistema capitalista, que aunque parezca tan lejano, es a nuestro entender el origen de todo y por consiguiente estará subyacente como substrato de esta tesis.

Un segundo capítulo que se trabajará sobre la Convención de los Derechos del Niño como marco teórico-metodológico desde el cual fueron inspirados los Programas de Libertad Asistida. En efecto, trataremos de presentar como la Doctrina de la Protección Integral fue la fuente de inspiración que nutrió las normativas internacionales hasta la cristalización de dicha Convención. De esta manera y en forma progresiva fueron incorporándose nuevos conceptos que se tradujeron en prácticas innovadoras como es el caso de trabajar la infracción adolescente en un medio abierto.

Posteriormente habrá un capítulo dedicado a los cambios del Estado en general y por supuesto que nuestra mirada se centrará en el Estado uruguayo en particular. En este punto trataremos de ver brevemente como las directivas internacionales impactaron en las políticas nacionales, con modificaciones que ambientaron una tensa relación entre un Estado en retiro de lo social, y por consiguiente cada vez menos garante de derechos, y la seguridad ciudadana.

En este sentido parte de sus políticas fue la apertura del Estado mediante convenios a la sociedad Civil.

En continuidad con el punto anterior, dedicaremos un capítulo a la presentación de los Programas de Libertad Asistida, todas ellas ubicadas en el marco de Organizaciones No Gubernamentales en convenio con el Estado.

Aquí presentaremos sus propuestas metodológicas y sus relaciones, entre ellos y con los actores estatales.

Los puntos precedentes nos dan la posibilidad de abrir una reflexión que con el fin de ser claros en nuestra exposición, se presenta en forma de diferentes escenarios, donde se muestra en cada uno de ellos las tensiones vividas por los Programas de Libertad Asistida.

La construcción y conformación de estos escenarios, es una forma de abstracción a los efectos de estudiarlos por separados, aunque al final de esta tesis en las conclusiones finales se procurará de articular todo lo reflexionado en los puntos anteriores.

Para finalizar, sería muy interesante en futuras investigaciones incluir la voz de los adolescentes que han pasado por esta medida socioeducativa y así incorporar los elementos de evaluación que puedan brindar.

I - CONTROL DEL CONFLICTO SOCIAL DENUNCIADO POR LA PRESENCIA ADOLESCENTE POBRE.

I. 1 - El Conflicto Social

Desde tiempos inmemoriales el ser humano en sus interrelaciones en las distintas sociedades ha presentado situaciones conflictivas. En efecto, la presencia de un "otro" considerado como agresor (o posible agresor) activa mecanismos de defensa.

Ese "otro" (individuo o grupo) obstaculiza directa o indirectamente la búsqueda de los objetivos propios y por tal razón se lo enfrenta, ya sea para limitar su acción, disminuir su potencial e incluso puede llegar hasta la aniquilación del mismo.

En el marco de cualquier sociedad, los seres humanos establecen vínculos y formas de relaciones mutuas, asentadas en elementos comunes e integradores (valores, creencias, etc.), y los conflictos sociales muestran una faceta de disociación de estos aspectos. Es decir que, en su interior, hay individuos y/o grupos que se presentan o son vividos como antagónicos por distintos motivos, a saber: económicos (clases sociales), étnicos, ideológicos, entre otros.

El conflicto social se manifiesta de múltiples formas y en todas ellas podemos decir que hay contenida cierta dosis de violencia, en el sentido más amplio del término.

Para evitar o para regular el conflicto las sociedades construyen normas (ej. la ley) en función de determinados valores y/o creencias, para funcionar de manera equilibrada. En consecuencia, se establecen mecanismos de control con sus respectivas instituciones² que fomentan y/o promueven discursos.

Se abre al respecto un campo donde la confrontación de posturas antagónicas resuelve el conflicto bajo un nivel de violencia muchas veces disimulado, pero que aun así (y a pesar de ello) muestra características - digamos- objetivas. El estallido de un conflicto se da entonces porque alguna de las partes no logra conquistar sus objetivos de satisfacer sus intereses, en general vinculados a necesidades. En otras palabras: hay grupos en la sociedad que viven y sienten una cierta dosis de opresión, en la cual es posible ver elementos identificables de la misma.

El conflicto, obviamente, se da en una situación histórica determinada, en la cual la dinámica de la dimensión política³ varía en sus formas, aunque siempre en tensión oscilante entre una parte en posición de oprimida y otra parte en posición de opresora.

Las líneas anteriores nos habilitan a afirmar, entonces, que puede haber más de una lectura acerca de las expresiones visibles del conflicto social. Dependiendo del lugar donde se está ubicado, se pondrá el énfasis y si, como se ha expresado, nos encontramos ante posiciones antagónicas, cada uno de ellos dará su significado a la situación. Ciertamente

- ZestJe el punto de vista sociológico, "institución" es entendida como: "Organización social o ~ ::e c estable y relativamente duradero de relaciones humanas estructuradas. Constituye un _":o de regulaciones del comportamiento de individuos, los grupos, y las organizaciones y se e-: _entra sometida a los cambios sociales y culturales" (*Visor Enciclopedia*, 1999).

³ En el sentido más amplio, es decir, abarcativa de aspectos tales como lo económico, social, ético, etc.

uno estará ubicado en la defensa del orden establecido, depositando la causa del conflicto en quien(es) amenaza(n) o violenta(n) y por otro lado quien(es) transgrede(n) pondrá(n) su énfasis seguramente en aspectos centrales de su situación oprimida (ej. el no acceso a determinados beneficios). Cuando esta situación se posterga en el tiempo nos encontramos ante aspectos más estructurales y, tal como señala Michaud, *"Estamos ante más que significados opuestos: más bien ante hechizos antagónicos que funcionan como mitos [...] sistemas de imágenes que deben tomarse en bloque, como fuerzas históricas [...] A través de estos usos conflictivos surge claramente que todo depende de quién maneje las palabras, que la política es sin duda lucha por el poder (y contra él)"* (Michaud, 1989:93)⁴.

En lo expresado hasta ahora subyace la idea de violencia vinculada a relaciones de desigualdad (Viscardi, 2007). Y en verdad entendemos a ésta violencia como una de las formas que asume el conflicto social desde sus distintas variantes, ya sea desde su clara explicitación hasta sus modos más suaves y sutiles. En definitiva, no siempre visible y sin embargo siempre funcionando.

Lo rescatable de esta situación es la manera posible de detectar e identificar la presencia de un conflicto siempre presente, ya sea por su irrupción o a través de sus formas más imperceptibles. Para este último caso, es necesario entonces desbrozar los elementos que componen las construcciones sociales (por ejemplo, lo cultural). Por ende, está en el campo de la subjetividad social y puede funcionar en el plano político, ya sea por aspectos más pragmáticos o por aspectos más estructurales. Es decir en una situación conflictiva se enfrentan construcciones sociales que se enuncian bajo distintos discursos⁵ hasta que finalmente cristaliza en alguno de ellos, ya sea por la vía del consenso o, en su defecto, por la vía de la imposición.

Para el caso de imposición de un discurso (ej. la ley) sobre otros (ej. aspectos subculturales⁶), es mucho más factible que la tensión social provoque fluctuaciones oscilantes -como "las agujas del péndulo"- entre una mayor opresión donde se oculta el conflicto; o, por el contrario, se relaciona más con una disolución y por consiguiente el conflicto irrumpe, muchas veces en forma violenta.

Se produce una ruptura de la construcción social dominante, productora de la imposición que en apariencia daba orden y estabilidad a la sociedad.

Se tiene, entonces, las bases como para dar un paso más y arriesgar que el hecho (concreto, puntual, real, transgresor...) que rompe con la "paz social" lograda y/o impuesta puede ser indicador de una situación de opresión que se puede manifestar de una lectura e interpretación por parte de quien impone. Por ejemplo: una infracción (hecho concreto, puntual, real, transgresor...) a la ley penal (construcción social) algo está significando para esa sociedad.

Esto nos ubica en un plano de relación entre un hecho transgresor (infractor) y la construcción social o, para plantearlo de manera más clara, se trata de una **relación** entre

⁴ Por ahora no queremos introducirnos en el terreno político ni reflexionar sobre el concepto de poder, aunque más adelante retomaremos aspectos de los mismos.

⁵ Entendido en su acepción más amplia; a modo de ejemplo señalamos los puntos de vista:

- **filosófico**, como el desarrollo del pensamiento mediante enunciados encadenados y relacionados por un orden lógico;
- **lingüístico**, tomado como uso de un lenguaje.

⁶ Lo subcultural como expresión de un grupo social sometido, conforme, resignado -o como se quiera expresar- respecto a una cultura dominante.

la persona que infringe la ley (o norma o regla) y ésta. Desde un posicionamiento político, sería la relación que establece la ley (o norma o regla) con la persona que señala como transgresora (infractora). En esto *“la transgresión sólo puede pensarse a partir de la ley y lo que constituye a la ley como tal es su transgresión. Asimismo, la irregularidad sólo puede pensarse sobre el fondo de la experiencia de la regla [...] la transgresión absoluta no es otra cosa entonces que el juego subrepticio con la regla”* (Michaud, 1989: 107). Las modificaciones producidas en el juego de relaciones sociales son parte constitutiva de los conflictos.

I. 2 - Control Social: Conceptualización

Coincidimos en que *“El control social es todo lo que se impone sobre el individuo: opinión pública, derecho, sistema educativo, religión, entre otros.”* (Torrente, 2001: 35). Implica una sucesión de intervenciones en el plano operativo cuya significación trasciende su forma concreta. De ahí que supone una relación dialéctica entre el control real y el control simbólico⁷, y que su fin sea el establecimiento de un orden. Éste entendido desde el punto de vista filosófico como la relación que guardan las realidades entre sí.

Desde el punto de vista sociológico, cada grupo social ocupa un lugar basado en una división jerárquica de la sociedad en función de algún criterio (por ejemplo, fortuna, nacimiento, etc.). En otras palabras hay un establecimiento de una relación que reconoce y valida la diferenciación entre los distintos grupos sociales.

Si bien se reconoce un orden universal que trasciende fronteras (físicas, simbólicas), cada sociedad lo concreta de acuerdo a una expectativa de comportamientos previsibles respecto a un modelo social dominante. Orden y desorden son dos caras de una misma moneda y sin dudas están relacionadas y vinculadas a la realidad social que la enmarca y en la cual tiene lógicamente su connotación axiológica, que finalmente deviene en ideológica⁸.

Para evitar el conflicto en una sociedad y que éste se salga de los límites permitidos (fundamentales para su funcionamiento, reforzamiento de valores, etc.), es necesario establecer un orden, organizado de tal forma que no se exceda de sus carriles. *“El control social no es, pues, algo aleatorio o eventual, sino una función indispensable en cualquier modelo de sociedad”* (Di Martino y Gabín, 1998: 24).

Existe un nivel de conflictos entre grupos y/o personas con intereses antagónicos que se producen dentro de canales permitidos y/o establecidos, gracias a la activación de los mecanismos de control culminan por no alterar nada y así con contenidos.

Mediante estos mecanismos control se busca neutralizar a la parte antagónica considerada como rival. Las acciones se regulan, se repiten con resultados, ritualizados donde cada actor juega un papel a cumplir, estableciendo un “acuerdo” implícito del conflicto social instalado. Se le da así un marco a las instancias de control y trae consigo innegables beneficios sociales, *“lo que supone, al fin de cuentas un consenso entre adversarios [...] porque] excluyen la imprevisibilidad y la angustia de la innovación”* (Michaud,

⁷ Por ejemplo: en un barrio con fuerte presencia policial, esta presencia en sí misma trae consigo una fuerte carga simbólica desde diversos planos: psicológico, social, etc.

⁸ Según dónde se pone el énfasis se desarrollarán las distintas corrientes de análisis sociopolíticas tales como: funcionalismo, estructural funcionalismo, marxismo, etc.

1989: 79).

Hay una expectativa social acerca que algunas personas y/o grupos cometan actos que atenten contra el orden establecido. Sin embargo, a pesar de eso, se mantiene latente una situación conflictiva en un juego controlado que sirve a las partes involucradas, como si fuera una tapa que comprime o una válvula que funciona bien, pero siempre está expuesta a un desgaste muy alto y puede saltar en cualquier momento.

Al analizar un conflicto social se puede vislumbrar formas y mecanismos de control que buscan disminuir las posibilidades de la ocurrencia de situaciones inciertas, pues el establecimiento de la situación problemática emergente va mostrando y delineando la problemática social de fondo. En el entendido de que el conflicto se produce en la interacción social, entonces el control del mismo se debe interpretar similarmente, es decir, también como parte de un proceso de dicha interacción.

Siguiendo el trabajo de Di Martino y Gabín, “[la] función de control social se ejerce de múltiples y variadas formas. A través de diferentes instituciones” (Di Martino y Gabín, 1998: 26). Además señalan dos formas vinculadas al control social, uno de ellos es informal de “carácter difuso, asistemático. Por ejemplo, el rumor, la moda, la presión de la opinión pública, etc.”] y el otro lo vinculado al control social formal y refiere a “...aquellas institucionalizadas y explícitas. Es decir el control social estructurado que asume el carácter institucional”. Este último a su vez, se subdivide en punitivo y no punitivo.

Luego, estas autoras siguen profundizando con otras subdivisiones tales como el sistema penal en sentido estricto y el sistema penal paralelo.

Las instituciones encargadas del control social, tratan de establecer la unidad social por la vía de puntos fijos (leyes, normas, reglas) y tratan por diversos medios de — por lo menos - disimular posibles tensiones. Por tanto necesitan localizar, delimitar e interpretar según sus propios criterios las posibles situaciones conflictivas, para hacerlas previsibles... aun cuando aceptan cierto grado de “imprevisibilidad previsible” que justifique su actuación. Por eso necesitan gestionar el conflicto social y no erradicarlo. De ahí la ambigüedad de estos discursos institucionales porque, por un lado, desean controlar, reducir, disimular las situaciones conflictivas pero, por otro lado, contribuyen a su producción y reproducción (porque si no perderían su sentido de ser).

En este trabajo nos ubicados en lo que denomina control social formal, focalizado en su aspecto punitivo. Refiere a instituciones (ej. policía) que se interrelacionan entre sí, y que además tienen la capacidad de sancionar. Tema éste en el que más adelante desarrollaremos.

I. 3 - El conflicto y su control en el marco del capitalismo

1.3.1 - Breve desarrollo histórico del concepto control social. Su origen y su evolución

Definir un momento histórico sobre los inicios de la conceptualización del control social sería remontarnos muy atrás en el tiempo⁹. Pero en función de nuestro interés hemos

⁹ Podríamos, por ejemplo, destacar teóricos antiguos como iniciadores de las distintas teorías políticas: Aristóteles, Platón.

decidido tomar a dos grandes y antagónicos pensadores como fuentes de corrientes teóricas paradigmáticas en el campo de estudio que estamos desarrollando; nos referimos a Hobbes y Rousseau¹⁰.

Brevemente nos detendremos en ellos.

a) Hobbes parte de una concepción en la cual en su hipótesis fundamental expresa que los individuos en estado natural se encontraban enfrentados unos contra otros o en “*una guerra de todos contra todos*”. Este estado de naturaleza exhibe algunas condiciones mínimas:

- los individuos son todos iguales,
- todos los individuos tienen deseos de confort para sus vidas,
- los bienes son indivisibles.

Estas tres condiciones abren la posibilidad para que los individuos compitan entre sí impulsados por los deseos de alcanzar sus metas. El riesgo de no poder lograrlas la razón les hace pensar, subyace el miedo, el terror y la inseguridad de que puedan atentar contra su subsistencia, e incluso el atentado contra su vida. La experiencia le permite al individuo realizar cálculos, prever resultados de sus acciones. Así, se encuentra en una situación donde le es más conveniente realizar pactos, pues en el estado de naturaleza cada hombre va a tratar de satisfacer sus propios deseos y esto puede fomentar el “*todos contra todos*”.

Para poder vivir, entonces, renuncia al ejercicio de sus derechos naturales y sólo a través de dicho pacto transfiere estos derechos a un poder soberano; se hace súbdito de dicho poder.

El soberano debe: dar seguridad a todos, otorgar paz, regular la vida, dar insumos para la conservación de los individuos (ej. trabajo).

b) Rousseau tiene un punto de partida distinto, pues parte de un estado de la naturaleza humana que cambia libremente. En efecto, el ser humano en su estado natural presenta deseos que, en verdad, son sociales, ya que el hombre es un ser social.

A lo largo del tiempo el hombre cambia (se viste, construye casas, etc.) y desarrolla distintos roles (padre, docente, etc.), lo que es contrario a su naturaleza de deseos de libertad.

De esta forma también se instala una división social del trabajo, aparece la propiedad privada y la desigualdad entre los individuos; la razón humana se va sofisticando y sirve de instrumental para la creación de una moral que da fundamento a la sociedad desigual. Se incrementan los lazos de dependencia sobre la base de la desigualdad, generando ricos y pobres, llegando incluso a un mundo donde coexisten amos y esclavos.

Se construye sobre la base de esta desigualdad, donde la propiedad privada adquiere una centralidad tal que se legisla y, por consiguiente, la libertad se ve fuertemente afectada.

Sobre todo en su obra *El contrato social* plantea la necesidad de establecer un

¹⁰ Thomas Hobbes, inglés, vivió entre los años 1583 y 1679. Jean Jacques Rousseau, suizo, vivió entre los años 1712 y 1778. Ambos fueron influyentes pensadores de sus épocas y autores de múltiples trabajos. En el caso de Hobbes, asumiremos conceptos de su obra *El Leviatán* (monstruo marino) y en el caso de Rousseau de su obra *El contrato social*.

nuevo contrato social donde el pueblo sea el soberano y el Estado acepte la pluralidad como forma de autorregular y compartir el poder.

¿Por qué vinculamos a estos dos autores con el control social?

Pensamos que cada uno de ellos fueron fermentos para dos concepciones (liberalismo y marxismo) que a su vez han alimentado posiciones paradigmáticas relacionadas al control social.

En efecto, ambos autores parten de una visión antagónica del hombre en estado de naturaleza, pero a su vez y pese a esta diferencia tienen en común que los dos trabajan su relación con el soberano (Estado). Mientras que para Hobbes los hombres se vinculan por conveniencia, por miedo y delegan el poder a este soberano porque entre ellos no podrían resolver el conflicto. En cambio, para Rousseau los hombres se vinculan voluntariamente y el soberano debe someterse a la voluntad general.

Tanto Hobbes como Rousseau reconocen la conformación de una organización sociopolítica y, por ende, ambos validan la presencia de un soberano que ejerce un control con el fin de dejar asentado determinado orden en la sociedad. Este orden tiene connotaciones ideológicas y, por lo tanto, un fuerte componente axiológico.

Ahora bien, de acuerdo al núcleo central que nos interesa de estos autores (“el estado de naturaleza”) todo lo anterior nos sugiere una pregunta: ¿dónde se pone el énfasis para un ejercicio del control de tal forma que el “orden social”¹¹ sea un hecho?

1. ¿Acaso para evitar la guerra de todos contra todos?. Si esto es así, entonces, se deja que el soberano (ej. el Estado) pueda ejercer libremente su autoridad, incluso hasta el extremo de violar los derechos de algunos de los integrantes de la sociedad¹².
2. ¿Acaso para llevar adelante la voluntad general? En este caso, entonces, es la participación ciudadana la que regula la acción del soberano (ej. el Estado).

Al parecer la clave está en saber hallar donde están colocados los énfasis del orden establecido, es decir conocer aquellas bases axiológicas que sustentan la sociedad (Torrente, 2001). Para establecer el control en una sociedad sobre lo que puede ser considerado como desvío social, ésta se aferra a los valores que la sustentan.

De acuerdo al desarrollo sostenido por* la sociedad capitalista a lo largo de los siglos XIX y XX el control ha sustentado un orden basado en la desigualdad social, económica y política.

Conforme a lo expresado, creemos importante conocer dónde y hacia quienes estuvo enfocado el énfasis del control social, sobre qué acciones se forjó, en qué estructuras sociopolíticas se apoyó y, finalmente, cuáles fueron las ideas-fuerzas (claves) que lo alimentaron.

Esto es lo que trabajaremos en los puntos siguientes.

¹¹ Reconozco la terrible ambigüedad que puede tener esta pregunta con relación al concepto de “orden social”. Pero hablamos de “orden social” en el sentido más amplio del concepto, es decir, como algo que está de acuerdo a una norma, a un valor, a una idea... Entonces, el espectro es tan grande como normas, valores e ideas haya. No hablamos de si este “orden” es justo o no; ése es otro problema...

¹² Recordamos aquí la postura del utilitarismo: si es útil para el resto de la sociedad, entonces violar derechos puede llegar a estar justificado. Esta premisa ha sido “utilizada”, por ejemplo, por las dictaduras.

I. 4 - El “desvío”, emergente de la relación entre el conflicto social y su control

La expresión “desvío” supone el salir de alguna forma de un núcleo, de un curso central. Significa la separación de un lugar o situación.

Interpretar un comportamiento humano como desvío contiene una lectura que puede hacerse desde distintos abordajes (ej. desde perspectivas sociológicas, políticas, éticas, psicológicas, entre otras).

La tendencia seguida en los últimos años ha sido la superación de concebir una conducta desviada como patología, es decir, trascender aquellas concepciones basadas en características biológicas y/o psicológicas que en un momento histórico predominaron en las corrientes de pensamiento positivistas. Sin embargo es justo reconocer que es a partir de estas teorías, que sobre todo a fines del siglo XIX e inicios del XX, se comienza a trabajar de forma sistemática acerca del tema.

Con el paso del tiempo, en los años 30, a partir de los aportes de las Ciencias Sociales se abre todo un campo de conocimiento hasta ese momento no tenido en cuenta. Ciertamente, se crítica a la visión que sugería el desvío como algo patológico, desde el punto de vista biopsicológico, al “descubrir” su funcionalidad para una sociedad, inspirados en corrientes de pensamiento vinculadas al estructural-funcionalismo. La presentación de un comportamiento desviado se entendía como algo normal y hasta necesario, deviene entonces en inevitable para la vida social.

Avanzando un poco más en el siglo XX, a mediados de los años 50, las teorías sobre el desvío las corrientes precedentes van enriqueciendo y ampliando su mirada en. En efecto, con los nuevos aportes (también provenientes de las Ciencias Sociales) se desplaza el énfasis de atención desde el individuo con conducta desviada a los mecanismos y/o procesos más o menos complejos que en la interacción de diversos factores (sociales, económicos y culturales) van conformando comportamientos desviados y/o construidos como tales. Se da entonces un giro en las investigaciones al comprender la desviación como parte de un proceso pero ya no sólo localizado en los individuos “desviados” sino también en las distintas instituciones vinculadas a su tratamiento, ya que éstas son participantes activos en la definición de los desvíos.

Y por último, con aportes de otras corrientes teóricas, se hace una lectura del desvío desde un lugar distinto a los anteriores, pues a los aspectos sociales, económicos y culturales se integra a la reflexión la dimensión política. Los aspectos ideológicos promovidos y/o atacados ante el señalamiento de una conducta considerada como desviada, está en estrecha relación con los intereses de los sectores dominantes de la sociedad.

Este breve itinerario que hemos recorrido a través del desarrollo de las distintas teorías sobre el tratamiento del desvío (desde los años 30 hasta nuestros días) será el camino que seguiremos en los próximos puntos. Pero nos parece importante señalar aquí la asociación del concepto desvío con el concepto de “*criminalidad*” o “*delincuencia*”.

Se recoge la tradición al entender la criminalidad como una forma de desvío¹³. Por

¹³ No se trata, aquí, de una afirmación, ni valoración, ni nada parecido...; solamente recogemos la tradición de señalar dicha asociación.

eso nos abocaremos a realizar un somero análisis de las principales teorías criminológicas que entendemos tuvieron mayor incidencia.

1.4.1 - Aproximación a las principales tradiciones/corrientes criminológicas y su interpretación sobre la delincuencia (“el desvío”)

Sí bien este trabajo se ubica en un período de tiempo acotado a los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, es indudable que a lo largo de su historia para el sistema capitalista fue necesario construir una dosis de control social sobre el desvío (en especial, “la delincuencia”) de acuerdo al grado de desarrollo y de conocimientos que se iba alcanzando. Para ello utilizó diversos instrumentos cada vez más sofisticados, donde el extremo más punitivo del control es la cárcel.

Sólo a los efectos de hacer un análisis de las concepciones subyacentes en los mismos se hará una brevísima descripción de algunas de las tradiciones criminológicas dominantes. Es incuestionable percibir como cada una hace su lectura respecto a la naturaleza, las causas, las consecuencias, respecto al delincuente y las diferentes formas de respuestas como control social.

Preguntas tales como: ¿cómo interpretan una conducta como desviada?; en este marco, entonces, ¿cómo se entiende la delincuencia?, ¿cómo se define?, ¿quién o quiénes la definen?, ¿cómo se realiza el control social sobre la misma?, ¿qué instrumentos se utilizan?, ¿sobre quiénes? orientan esta parte del trabajo. Trataremos de ir respondiendo éstas y otras interrogantes, sin perder de vista que más adelante necesariamente tendremos que detenernos e incursionar sobre la temática de la “adolescencia infractora”.

Nos inclinamos por tomar como base aquellas tradiciones criminológicas en cuyo interior se contienen distintas corrientes criminológicas con familiaridad entre ellas, y que consideramos como matrices.

Autores como Alessandro Baratía (Baratía, 1993), y nuestro compatriota Carlos Uriarte (Uriarte, 1998), por nombrar algunos, señalan la diversidad de corrientes que van desde la Escuela Liberal Clásica hasta las corrientes vinculadas a la Criminología Crítica, pasando por teorías biologicistas, teorías psicoanalíticas, teorías sociológicas, teorías subculturales...

Al inferior de cada una de ellas se asoman matices que enriquecen y complejizan aún más la temática, en grado tal que sería digno de un estudio específico, que esperamos algún día realizar

Frente a esto como forma de simplificar nuestra presentación, nos inclinamos por reconocer tres grandes corrientes criminológicas básicas (nada original por cierto), ellas son: Positiva - Liberal - Crítica.

I.4.1.1 - Criminología positivista

Esta tradición de la criminología predominó sobre todo a fines del siglo XIX y principios del XX. Supuso un avance respecto a interpretaciones morales y/o teológicas que predominaban entonces sobre la conducta delictiva. Su crítica se basó ante la falta de

demostración empírica y de sustento científico¹⁴ que se tenía por partes de dichas interpretaciones.

Se caracteriza por designar al delincuente como un individuo con patologías biológicas y/o psicológicas, otorgándole, por consiguiente, un carácter de “anormalidad” - vinculado a la criminalidad- respecto al resto de los individuos “normales”.

El énfasis está puesto en descubrir a aquellas personas cuyas características antropológicas (morfológicas y psicológicas) denuncian un grado de criminalidad. Se afirma, así, que existe una relación entre lo psíquico y el cuerpo (lo somático), en la cual el individuo designado como delincuente, es una demostración del retorno a estados anteriores, es decir, a los estados más salvajes.

El objeto de estudio está ubicado en aquellos factores determinantes para que un individuo asuma un comportamiento criminal y, lógicamente, el tratamiento está centrado en asumir acciones contra dicho individuo para modificar (o mejor prevenir) los factores causantes de su inclinación al delito.

La fuerte influencia del positivismo asume a la “antropología criminal” como ciencia fuente de conocimiento. De allí que pueda realizarse una tipología de delincuentes, porque es posible conocerlo, describirlo e incluso pronosticarlo.

El delito es considerado un suceso natural, del cual el individuo no puede salir porque está determinado por causas biológicas y/o psicológicas.

Subyace la idea de defensa social (Uriarte, 1999: 9-10) respecto al individuo considerado por sus características como “peligroso” y por lo cual es necesario crear los instrumentos acordes para modificar su conducta delictiva.

La criminología positivista, como fue dicho, tuvo su momento de auge a fines del siglo XIX y principios del XX, sobre todo en Europa, fundamentalmente en Italia y, desde allí al resto del mundo. Los autores más reconocidos de esta corriente son: Cesare Lombroso que proponía un determinismo biológico; o Raffale Garófalo quien acentuaba en los factores psicológicos, o Enrico Ferri quien abría una veta hacia los aspectos sociológicos. Con estos tres autores se cierra así el círculo biopsicosocial determinante para la persona.

1.4.1.2 - Criminología liberal

Esta tradición criminológica parte de la crítica dirigida hacia la criminología positivista, y la explicación que ésta tiene de la delincuencia, en cuyas características se pueden rastrear en los factores biopsicológicos. Esto parece no ser suficiente y sobre todo fue criticada con mayor dureza la versión biologicista de esta corriente criminológica.

Las disciplinas vinculadas al campo de las ciencias sociales comienzan a incidir al realizar su periplo en un terreno aún no explorado por éstas.

¹⁴ Auguste Comte (1798-1857) fue el fundador del positivismo. Este filósofo de origen galo de gran influencia en las corrientes de pensamiento de la segunda mitad del siglo XIX, proponía una doctrina que (entre otras cosas) establecía una evolución de la humanidad en tres estados sucesivos: el religioso; el metafísico y el científico o positivo. Este último es el de mayor evolución, con predominio de la ciencia como única habilitada para interpretar los hechos, los fenómenos y sus relaciones.

En el rastreo de sus orígenes, se encuentra un mojón fundamental en la Escuela de Chicago¹⁵ donde el aporte de la sociología (y luego otras disciplinas, tales como la etnografía, la antropología en su vertiente cultural, etc.) abre toda un área de conocimiento que amplía y supera el panorama de la visión positivista. La figuración de un grupo de académicos dedicado a investigar los procesos de urbanización y las problemáticas sociales generadas a partir de la expansión de las ciudades confirma con el correr del tiempo, como los conocimientos que se fueron adquiriendo han marcado rumbo en diversas áreas, entre ellas en la criminología.

Esta corriente de la criminología abonó el terreno teórico conceptual desde muchos ángulos. Ciertamente, la diversidad a su interior es muy variable y en extremo difícil de clasificar satisfactoriamente, puesto que abarca corrientes teóricas tales como: “de la subcultura criminal”, “de las técnicas de neutralización”, “de la reacción social”, “del conflicto”, entre otras.

A todas ellas las ubicamos dentro del marco liberal, porque con mayor o menor grado de complejidad y adhesión se relacionan con los principios liberales, sobre todo en dos planos, el político y el económico, a saber: i) en el plano político, con la proclamación de la libertad del individuo (de pensamiento, religiosa, etc.) como eje de su propuesta; y ii) en el plano económico; es notable la relación que tuvo con el capitalismo y su desarrollo, pues fomentó y fortaleció valores afines a éste.

Las corrientes criminológicas liberales se ubican dentro del sistema capitalista fundamentalmente porque reafirma uno o dos de los planos señalados anteriormente.

El espectro es muy variable, pues va desde criminologías totalmente funcionales a los valores capitalistas, donde se destaca el equilibrio e integración de la sociedad, hasta aquellas que llegan a realizar planteos de orden reformistas para hacer frente a los intereses de los distintos grupos sociales (ej. los aportes realizados desde la sociología del conflicto). Así, lo que está bosquejado son cambios “en el sistema” pero no se busca romper con él. Se oscila, entonces, desde posturas conservadoras hasta posturas reformistas.

Teniendo en cuenta lo señalado hasta aquí y con los riesgos que supone simplificar, hemos optado por resaltar dentro de la criminología liberal a dos grandes núcleos que -según nuestra opinión- marcan dos pilares, en la cual cada una de ellas supone un énfasis diferentes a saber: i) la teoría estructural- funcionalista y, ii) el *labelling approach* o el enfoque de la reacción social¹⁶.

- **El estructural-funcionalismo**

Tiene sus orígenes en las obras de Émile Durkheim y posteriormente fue desarrollado por autores estadounidenses como Robert K. Merton y Talcott Parsons.

!

El aporte sociológico de esta corriente realiza críticas a la visión biopsicológica del desvío (ej. el delincuente) llevada adelante por el positivismo predominante hasta ese momento.

¹⁵ En el año 1892 se funda en Chicago el primer Departamento de Sociología de los Estados Unidos.

¹⁶ En ésta se incluyen teorías como la del etiquetamiento y el interaccionismo. Estas teorías traen consigo un cambio paradigmático en el tratamiento de la temática de la delincuencia con aportes metodológicos novedosos, lo que proporcionó nuevas orientaciones.

Según Barrata, esta corriente afirma básicamente tres componentes:

1. *“las causas de la desviación no deben buscarse ni en factores bioantropológicos y naturales (clima, raza), ni en una situación patológica de la estructura social;*
2. *la desviación es un fenómeno normal de toda estructura social;*
3. *sólo cuando hayan sobrepasado ciertos límites, el fenómeno de la desviación es negativo para la existencia y el desarrollo de la estructura social, [...] el comportamiento desviado es un factor necesario y útil del equilibrio y del desarrollo sociocultural”* (Baratía, 1993: 56).

Según esta concepción, la presencia en una sociedad de una conducta desviada debe interpretarse como parte del funcionamiento de ésta, y sólo cuando se presenta en exceso puede ser considerada como anómala. En otras palabras, hay una dosis (cuantitativa y cualitativa) normal de delito e incluso necesaria para reafirmar sentimientos y valores colectivos.

Sólo aquel individuo que asume una conducta desviada debe ser sancionado, pero no porque su actuar sea interpretado como patológico (tal como lo identificaba la criminología positivista) sino por el mal uso de su libertad.

Se trata, entonces, de un acto singular que daña la regla social establecida.

Entonces, cabe preguntar ¿a qué se debe este comportamiento delictivo?. He aquí los matices entre los distintos autores; según Merton¹⁷, la desviación en el actuar (ej. el acto delictivo) se debe a una contradicción entre estructura social y la cultura.

Las motivaciones por alcanzar determinado grado de bienestar, de éxito, están imbuidas por componentes culturales. Para la satisfacción de estos deseos la estructura social ofrece distintas posibilidades, medios legítimos para el logro de las metas de cada persona, pero ello depende del lugar social que se encuentre. Si están a su alcance, seguramente acceda a ellos por medios legitimados socialmente; se sigue, entonces, que la dificultad de acceso estimula un comportamiento delictivo.

Nuevamente Baratía, analizando esta corriente de pensamiento plantea: “La estructura social no permite, pues, en la misma medida a todos los miembros de una sociedad un comportamiento conforme a los valores y normas. Esta posibilidad varía [...] según la posición que los individuos ocupan en la sociedad. Esto crea tensión entre la estructura social y los valores culturales y por lo tanto diversos tipos fundamentales de respuestas individuales -tanto conformes como desviadas” (Barrata, 1993: 61).

El delito es parte funcional de una estructura de sociedad ambigua, pues a la vez que estimula una conducta considerada delictiva en unos individuos, en otros tiene efectos inhibitorios por temor a la represión. En general, lo común en la mayoría de los individuos parece ser la adhesión a una forma cultural (llamémosla dominante), sólo que pueden variar los medios para tal adhesión (legitimados o no legitimados) y esto es lo que hace la diferencia de una conducta delictiva a otra no delictiva.

- **Labelling approach o de la reacción social**

Una vez más la apertura a otras fuentes de conocimiento (ej. La sociolingüística, la psicología social, la sociología fenomenológica, etc.) habilita nuevos aportes, nuevas

Es amplísima la obra de este autor que hace referencia al respecto; destacamos Teorías y estructuras sociales, Estructura social y anomia, Teoría social y análisis funcional.

discusiones que contribuyen a comprender mejor la criminología.

Se da un giro sobre el objeto a estudiar respecto al comportamiento desviado (para nuestro caso, insistimos, el comportamiento delictivo).

Con el *labelling approach* el énfasis se sitúa ahora en el estudio de los procesos de criminalización. Fundamentalmente se ocupa de las instituciones destinadas al control social y las consecuencias para el individuo. Así, *“desde este punto de vista se estudia el efecto estigmatizante de la acción de la policía, los órganos de acusación pública y los jueces”* (Baratía, 1993: 84).

Al estudiar el proceso de criminalización se toma en cuenta el desarrollo de los distintos hechos, actores y escenarios en los que se presenta el fenómeno.

A diferencia de la criminología positivista -en la cual el comportamiento desviado era considerado como una cualidad existente en el individuo-, esta corriente centrará su atención en el proceso de construcción: “los autores que se inspiran en el labelling approach se preguntan: ¿quién es definido como desviado?, ¿qué efectos acarrea esta definición para el individuo?, ¿en qué condiciones este individuo puede llegar a ser objeto de una definición?, ¿quién define?” (Barrata, 1993: 87).

En estas preguntas se incorpora un elemento hasta ahora no contemplado y que nos parece importante destacar: la influencia de “lo social” en el proceso de la definición del comportamiento interpretado como desviado tiene un fuerte componente valorativo. Según Baratía, *“tal comportamiento es, ante todo, aquel percibido como opuesto al normal, y la normalidad es la representada por un comportamiento correspondiente al papel y posición de quién actúa”* (Baratía, 1993: 95) y además provoca reacciones.

Es a partir de la observación de estas reacciones sociales que se puede reconocer los significados de la conducta delictiva y de la que no lo es.

Como se puede inferir, las definiciones están condicionadas por la variación de las reacciones sociales. Deviene entonces que, la adopción de una norma, regla, o ley puede estar en función de estos procesos de definición.

De acuerdo con la dirección en que se oriente el estudio, estarán reflejadas las distintas teorías dentro de esta corriente de pensamiento criminológico.

Solo a los efectos de poder mostrar tales procesos señalamos dos de las teorías más conocidas al interior de esta corriente:

*Una de ellas es **Interaccionismo simbólico**: “La sociedad está constituida por espacios simbólicos. Lo que une a personas y hace posible que la sociedad comparta significados acerca de las situaciones, las instituciones y otras personas. Cada persona asigna significados sobre quién es ella, lo que hace y quiénes son los demás. Esos significados se transmiten por el lenguaje [...] A su vez, los significados colectivos influyen en el individuo [...] Cuando dos personas entran en contacto negocian su relación en función de cómo se perciben mutuamente. Las personas están continuamente interpretándose a sí mismas, sus situaciones vitales y a los demás. El lenguaje permite fijar y reproducir esas identidades”* (Torrente, 2001: 59)

La obra digna de destaque es la **Teoría del etiquetamiento**, que profundiza en la forma cómo la desviación ya pasa a ser reconocida por un colectivo social. *“Cuando la desviación deja de ser una cuestión privada y se transforma en pública se produce un salto cualitativo.*

Robar algo y ser identificado como un ladrón son dos cuestiones distintas". La sanción penal (por ejemplo, la cárcel) es un ejemplo de que una conducta toma estado público, lo ubica en el estatus de delincuente y esto puede provocar el rechazo social. A su vez, le otorga un rol social en el que lo ubican los demás: *"empieza a comprobar que es tratado de forma diferente a los demás y debe reorganizar su identidad" con el riesgo de que "la persona empieza a utilizar su rol como delincuente en sus relaciones con los demás"* (Torrente, 2001: 60-62).

Ahora bien: quienes fomentan esta corriente de pensamiento y resaltan los procesos de criminalización reciben la fuerte crítica de dejar omiso en el análisis, el caso de aquellos comportamientos desviados que, en su actuar favorecen al sistema socioeconómico dominante, por lo tanto si bien pueden ver las emergencias, en verdad no realizan una crítica al contexto global y estructural de la sociedad.

1.4.1.3 - Criminología crítica¹⁸

Con aportes de las nuevas corrientes de pensamiento, en especial provenientes de Europa¹⁹, estas asumidas luego - por qué no, reelaboradas - por criminólogos latinoamericanos. Irrumpe por tanto en el escenario esta tradición criminológica, influenciada por variadas lecturas de Marx, que iluminan aspectos de la criminología hasta ese momento poco o nada trabajados.

El desarrollo alcanzado en la reflexión por disciplinas como la sociología, favoreció la apertura para el reconocimiento de conflictos entre los distintos grupos sociales. Destacamos la "sociología del conflicto", donde temáticas tales como: "cambio social", "conflicto social", "lo político de lo social", "zonas de conflictos", "reforma social" empiezan a incorporarse en la discusión aunque, como dijimos, llegan hasta el límite pero sin un cuestionamiento estructural al sistema socioeconómico.

La interpretación marxista de la criminología, obviamente acompaña estas reflexiones e incorpora sus críticas que también realiza en otros ámbitos de la vida (ej. educación), aunque como veremos da un paso más en orden a la transformación.

Al respecto, la Dra. Lola Aniyar de Castro²⁰ sostiene que: "del marxismo como método surgen ciertos rasgos [...] como los conceptos de ideología²¹ y superestructura²² [...] algunos otros conceptos de Marx pueden utilizarse para explicar algunas cosas:

- 1. que el delito, tal como generalmente se entiende, es funcional al sistema capitalista;*
- 2. que el modo de producción capitalista genera valores egoístas [...] es decir, el enriquecimiento a toda costa, aun a costa de la salud y la vida, y de los bienes de los*

¹⁸ También recibe la nominación de "criminología de la liberación", nombre éste que nos parece acertado porque nos resulta más cercano a la realidad latinoamericana; seguramente se debe a la influencia de la teología del mismo nombre. Finalmente, hemos optado por llamarla "crítica" por ser la denominación más aceptada en la generalidad de los textos y/o autores; además, parece ser más abarcativa dentro de esta corriente plagada de matices.

¹⁹ La fuerte presencia de la Escuela de Francfort en Alemania también incide en este campo de investigación y acción.

²⁰ Criminóloga venezolana, de gran influencia en América Latina.

²¹ La ciencia es utilizada para disfrazar la realidad, por lo tanto sirve como sustento ideológico. Esto se ve con extrema claridad, por ejemplo, en la Criminología positivista y su definición de delincuente.

²² Se nos ocurre que refiere, por ejemplo, a la ley/norma como construcción que responde a determinados valores, entre otros elementos.

demás [...];

3. *la alienación que se produce en el sistema capitalista: cuando se rompe la unidad del hombre consigo mismo y con la naturaleza, porque vende su fuerza de trabajo y porque el producto de ese trabajo no tiene para él una utilidad en sí sino un valor como mercancía, del mismo modo que su fuerza de trabajo se convierte en mercancía. La alienación así entendida sirve para explicar muchos hechos considerados tradicionalmente delictivos [...]*
4. *la plusvalía [...] es tal vez el mejor ejemplo de enriquecimiento por despojo. El sistema capitalista productor de mercancías y generador de una plusvalía atentatoria contra la dignidad humana” (Aniyar, 1982: 20-21).*

Siguiendo esta línea de pensamiento, la dinámica que incorpora el marxismo a las distintas discusiones también se refleja en una mirada crítica a tres momentos de la reflexión criminológica.

Un primer momento referido a la construcción de las normas y/o leyes donde el legislador promueve por este mecanismo la protección de aquellos bienes /o valores que interesan al sistema capitalista. La sumatoria y articulación de estas leyes y/o normas va conformando el cuerpo del Sistema Penal que tiene como trasfondo un modelo de sociedad²³.

Un segundo momento está establecido después de construida la ley y/o norma y la necesidad de su interpretación. En este caso la mirada crítica se centra en aquellas agencias/instituciones encargadas de llevar a la práctica una definición de qué acto es un delito o no para establecer la pena que corresponda.

Y una vez culminado el proceso de realización de la ley y su interpretación, viene el momento donde se lleva a cabo la efectiva ejecución de la pena.

De acuerdo a el lugar que una persona ocupe en las relaciones sociales de producción, entonces, la haría vulnerable a un mayor o menor control punitivo. Pero es aquí donde la criminología crítica denuncia las contradicciones y desenmascara el componente ideológico creador de sus propios “mitos” (cfr. Aniyar, 1982).

Entre estos “mitos” destacamos:

- La ley es fruto de un consenso social.
- La ley protege a todos por igual.
- La ley penal castiga por igual a quienes la violen.
- A un mismo delito, igual pena.

La lista, sin dudas, puede ampliarse, pero en todo caso resaltamos los componentes que creemos están en sintonía con la afirmación - dato importante señalado por la criminología crítica - de un desfasaje entre el plano teórico de la ley (de igualdad de las personas) y su comprobación empírica²⁴.

Se denuncia, así, la cuota de contribución que la ley hace para la producción y

²³Incluso las posturas más radicales dentro de esta corriente dudan -y hasta niegan- la existencia del delito como tal; se habla de la existencia de conflictos sociales seleccionados (ver, por ejemplo a criminólogos como Hulsman) y luego hechos normas o leyes que se adscriben a los mismos.

²⁴ Tema que también desarrollaremos más adelante, pues trataremos de avanzar más allá de la mera descripción, para interpretar la lógica subyacente, que no es otra que la de un sistema que estimula la desigualdad económica y política.

reproducción de desigualdad social. La tergiversación de la igualdad ante la ley pierde su camuflaje cuando aparecen los hechos concretos que delatan cómo algunos comportamientos delictivos se escurren y logran zafar de la aplicación penal correspondiente, mientras que otros se hacen sumamente visibles.

Esta corriente de la criminología también aparece preocupada por el proceso de criminalización de algunas personas - en esto coincide con las teorías del *labelling approach* - pero va más allá cuando elabora una concepción de la delincuencia (el desvío) y la relaciona con una teoría que combina aspectos económicos, sociales y políticos, denunciando el interés de las clases vinculadas al poder²⁵ económico y político en mantener la selectividad punitiva sobre las clases más pobres, para establecer su control sobre toda la sociedad.

Quienes “participan” del poder pero en forma periférica²⁶ también lo hacen desde ese mismo lugar en la construcción política²⁷ de la criminalidad. Es la réplica de lo que ocurre en la sociedad donde quienes se benefician de los recursos generados por ella (poder económico) son los mismos promueven “los” conceptos dominantes sobre criminalidad.

1.4.1.4 - Incidencia de estas corrientes/tradiciones

La introducción de estas tres grandes corrientes en nuestro trabajo tiene su importancia porque pensamos que cada una de ellas ha realizado aportes tal cual hemos identificado en nuestro rastreo de la temática. Sin embargo lo que más nos interesa destacar es cuánto de estos aportes permanecen y, más aún, cómo aún hoy coexisten estas posturas tan claramente contradictorias.

Para la criminología positivista, la persona vinculada a la criminalidad es parte de un dato ontológico, pues según esta es parte de su naturaleza. En esta misma línea, la reacción de la sociedad (punitiva) es posterior al acto criminal. Por lo tanto, se transforma en subsidiaria del derecho porque le brinda elementos “científicos”.

Bajo este enfoque, las instituciones encargadas del control social intentan anticiparse al acto criminal y para ello utilizan a la ciencia como justificación de acciones represivas de aquellos que son considerados potenciales delincuentes.

Hay una intencionalidad vinculada a la defensa de la sociedad, de evitar lo que según esta lectura ocurrirá inevitablemente si no se hacen intervenciones preventivas al respecto. El fundamento está basado en restringir -cuando no eliminar- a la persona cuya naturaleza lo llevará al delito, para que el resto de la sociedad pueda gozar de los beneficios sociales.

Se legitima así el hecho de sacrificar los derechos de algunas personas en favor de otros derechos²⁸. En otras palabras, por esta vía se puede llegar a justificar acciones de clara violación a los derechos humanos e incluso acciones represivas duras y más aún, acciones drásticas (ej. la pena de muerte).

Aunque sabemos que su desarrollo excede nuestro trabajo, ahora sí nos atrevemos a utilizar el concepto de poder, lo que hasta el momento nos habíamos resistido en hacer.

²⁶ Lógicamente, si está excluido directamente no participa, porque no puede incidir.

²⁷ Aquí “política” está entendida en sentido amplio.

²⁸ La cercanía con el utilitarismo es un dato claro y por supuesto de fuerte implicancia en la acción represiva. Si es “útil” para la sociedad eliminar a una persona se debe hacer.

El aporte mayor de la criminología liberal está dado en la ampliación del estudio de esta área de trabajo. En efecto la apertura a otras disciplinas, fuera de la medicina y el derecho, abren a la complejidad de la temática señalando zonas de transición o zonas donde el conflicto emerge bajo alguna forma. Sin embargo, sigue centrando el enfoque en la persona o a lo sumo en su entorno inmediato (familia, grupo, comunidad) y no profundiza en aspectos más estructurales de la sociedad en su conjunto.

Se puede decir, entonces que, hay una especie de continuidad entre la criminología positivista y la criminología liberal en cuanto hay una aceptación del orden social y económico imperante. Barafía sostiene: "en realidad, estas teorías tienen una función ideológica estabilizadora, en el sentido de que tienen como efecto sobre todo legitimar científicamente, y por lo tanto consolidar, la imagen tradicional de la criminalidad como propia del comportamiento y del estatus típico de las clases pobres de nuestra sociedad y el correspondiente reclutamiento efectivo de la población criminal de entre esas clases" (Barafía, 1993: 65).

Es a partir de la criminología crítica donde se produce efectivamente un quiebre respecto a sus antecesoras. Desplaza el eje en el cual se ubica el énfasis al ampliar el análisis de acuerdo a una lectura desde un lugar ético y político distinto. En efecto, a partir de esta criminología se comienza a focalizar más en aspectos políticos, en lo que refiere a intereses protegidos o por su contracara: a qué o a quiénes se atenta contra dichos intereses.

El aporte de esta criminología es destacar que el delito es un concepto abstracto, es construcción y en general responde a intereses de las clases dominantes.

Las corrientes criminológicas más modernas reconocen el nivel de incidencias de componentes sociales, culturales, económicos, y hasta en algunos casos hacen planteos de reformas, pero sólo en la criminología crítica hay una postura de cambio de las estructuras socioeconómicas.

Se observa, así, un giro en la comprensión (por lo menos a nivel teórico) de la finalidad de la pena, pues se percibe que a través de ésta el sistema protege determinados bienes y/o valores. Hay un desplazamiento para entender la delincuencia como producto de la sociedad, fruto de la violencia de sus desigualdades y no por características de algunas personas, por esta razón se entiende que la problemática debe resolverse allí donde se origina.

El giro está dado a partir de las posturas más primarias cuya propuesta es sacar de circulación al delincuente y que dan paso a posiciones retributivas ajustadas al estilo de "pagar con penas"²⁹; por eso se formula un tratamiento de la delincuencia vinculado al auge de las propuestas "re": *re-educación, rehabilitación, re-inserción*, hasta las posiciones más críticas que refieren a la pena como restauración.

La vigencia y, aún más, el predominio de posiciones con énfasis en las penas retributivas, son indicadores y dan pauta de la vigencia de las criminologías conservadoras, con las sabidas consecuencias sobre la persona del delincuente y los efectos perversos de las propuestas "re", pues consolida y promueve lo que creemos menos indicado: la autopercepción de desviado³⁰.

²⁹ Las penas aquí las asociamos con algo penoso, doloroso...; en fin, son castigos.

³⁰ Recuerdo algunas entrevistas realizadas a presos en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez. Se les

En síntesis, la delimitación del objeto de estudio de la criminología ha sufrido diversos desplazamientos:

1. Pasa de ser un dato supuestamente “objetivo”, visible en determinados individuos como cualidad ontológica... se desplaza hacia una predisposición al análisis de las causas sociales e institucionales por las cuales se dan procesos impulsores del comportamiento criminal.
2. El segundo desplazamiento se da cuando ya se reconoce los factores sociales de la conducta criminal, incluso llegando hasta sugerir (debido a la evidencia del delito de “cuello blanco”) de que la criminalidad se da en todas las capas sociales.
3. Por último, se retoma el factor social pero ahora se lo ubica también en un plano histórico/político, en el cual es parte funcional de las estructuras socioeconómicas que muestran la inequidad de la distribución y de las relaciones sociales.

Finalmente, queremos detenernos en este último punto para visualizar el hecho delictivo (el acto del delito en sí mismo, el delincuente, la víctima) en el marco de un componente político construido. Pues nos parece que se abre así un análisis complejo, ya no sólo desde el punto de vista *sincrónico* como un acto aislado sino fundamentalmente rescata el aspecto *diacrónico*. En otras palabras, ubica al hecho delictivo en una historia/contexto, donde se siguen produciendo y reproduciendo relaciones sociales de desigualdad.

Esto requiere un esfuerzo de comprensión que contemple sin dudas los aportes de las ciencias sociales en su amplitud, pero también nos implica a hacerlo desde un lugar político y -agregamos- ético de ubicarnos desde el “reverso de la historia”, es decir ciertamente desde el lugar de los vulnerables de la misma. Retomaremos este último punto más adelante, cuando hablemos de selectividad penal.

1.4.2 - Conflicto y su control social en América Latina en las últimas décadas

Distintos organismos internacionales afirman y dan cuenta de cifras que dan cuenta sobre América Latina como el continente donde se registran las mayores desigualdades sociales, y a su vez muchos la consideran como la región en el mundo con mayor violencia³¹, especialmente significativo en los grandes centros urbanos.

Esta violencia conforma una expresión del conflicto social imperante. Deviene entonces, que este conflicto social en el continente ya forma parte constitutiva de la realidad latinoamericana. Más aún aunque esa situación se denuncie como escandalosa, por parte de distintos actores y sectores sociales, no se deja de reconocer el dato objetivo siendo éstas una de las características por las que este período se destaca. Y, como veremos más adelante, la proliferación de distintas formulaciones e implementaciones de diferentes mecanismos para su control.

Pensamos que el conflicto social y estos mecanismos de control, en su interrelación, se encuentran profundamente imbricados con el desarrollo socioeconómico del contexto y, por supuesto, con un correlato político que lo fundamenta. En efecto, los mecanismos de

preguntaba que nos dijeran algo acerca de quiénes son ellos, como se autodefinían, la respuesta fue contundente: “somos chorros”, “somos ladrones”, y varias respuestas de ese estilo, no pudiéndose visualizar en primera instancia como padres, hermanos, esposos, hijos, etc.

³¹ Como ejemplo citamos los datos de UNESCO del año 1999: “Cada año mueren en la región de forma violenta 140.000 personas, mientras que los ataques callejeros se suceden a un promedio de 24 por minuto”.

control como respuestas se van ajustando en orden a un momento histórico en cuyo telón de fondo existe una concepción de sociedad, de ser humano. Muestran un ideal que orienta y legitima acciones y discursos, que impacta en argumentos políticos.

Ante tales situaciones y/o expresiones del conflicto social, los controles se van sofisticando con diferentes técnicas que, en algunos casos, están más explícitas, con una visibilidad mayúscula o en otros casos implícitas, casi imperceptibles pero... finalmente en ambos casos eficaces. Si no fuera así, se reformularía tantas veces hasta lograr la eficacia deseada.

La ampliación del control puede llegar a establecer una red capaz de detectar y absorber un momento de tensión (previo al conflicto), mediante el desarrollo de su capacidad técnica. Ésta capacidad se mantiene hasta que la tensión cede, se rompe y se vuelve de esta manera a alimentar el círculo de conflicto que da un nuevo giro a nuevas técnicas de control... En otras palabras el típico círculo vicioso de "más de lo mismo".

Una sociedad tan compleja como la latinoamericana se supera muchas veces los niveles de tensión y muestra su fuerte desigualdad social a través de sus conflictos instalados (ej. la violencia en sus distintas expresiones); deja a la intemperie el cuestionamiento de sus referentes legitimados (norma, regla, ley) y, por lo tanto, recurre a nuevas legitimaciones para disimular y/o eliminar el conflicto en pro de su unidad. En estas condiciones, requiere del componente político (con su respectivo discurso) para (re)establecer un orden. Entonces, nos parece que cabe hacer el siguiente razonamiento: i) Si cada sociedad genera sus propios mecanismos de control social; ii) en esta sociedad latinoamericana donde el mercado y sus defensores han impuesto "un orden" en clara sintonía con el desarrollo capitalista de turno; iii) afirmamos, entonces, que el mercado ha operado como un referente (un modelo) para el control social.

En el marco de este desarrollo capitalista latinoamericano -por su propia necesidad de reproducción- los sectores dominantes han logrado por diversas vías imponer ideológicamente la importancia del orden establecido. Se socializan las ideas, los discursos a favor de que se trata del mejor modelo socioeconómico y mientras tanto se privatizan bienes y recursos. Conscientes de ello -por su aprendizaje a lo largo de la historia- estos sectores han fomentado un discurso técnico en que se inhibe la dimensión política.

Por todo lo señalado, para nosotros el análisis de la dimensión política del control social pasa a ser clave.

Sobre todo en las últimas décadas la audiencia que ha ido ganando la temática acerca de *7a criminalidad* en América Latina ha alcanzado niveles de alta sensibilidad con gran difusión en los medios de comunicación masivos, ante *7a amenaza* al "orden" social establecido.

Esta criminalidad ha sido visualizada y explicitada más como un problema social y por tanto se busca una solución en el nivel técnico, sin embargo entendemos que sin negar la dimensión técnica, se debería buscar vías de posibles soluciones en el plano político.

I.4.2.1 - La Política Criminal en América Latina y la incorporación de “nuevos” conceptos

En los años 80 se produce un cambio de orientación en las líneas macropolíticas a nivel mundial y, por supuesto, eso repercute en América Latina. El sistema capitalista da un nuevo giro y se derrama una onda política vinculada a la privatización de recursos. Por su propia dinámica, los mercados financieros internacionales se expanden cada vez más, y como es lógico, con un fuerte impacto sobre la sociedad.

Estos cambios profundizan cada vez más el desigual desarrollo de la sociedad latinoamericana, siendo -otra vez en la historia- los sectores más pobres y excluidos los más perjudicados. Los recursos profundizan su trayectoria centrípeta, pues van de los grupos más marginados hacia los centros económicos financieros más poderosos.

El Estado, que en años anteriores promovía una capa de políticas de protección sobre los más pobres y cuyas acciones se entendían como reparadoras de los daños sociales producidos, queda debilitado ante esta arremetida económica que obviamente sustenta una carga política e ideológica.

Como consecuencia de todo ello -como señalamos- hay una directa relación con el aumento de los conflictos sociales, que bajo el manto de este modelo impuesto requieren de políticas de control para la protección de determinados intereses.

Este es el caso de la Política Criminal que en este período se ha extendido a nivel mundial. Ésta refiere a un área del control social (ejercicio del poder), en la cual América Latina ha ocupado siempre una posición periférica dentro de las estructuras de poder mundial. Al establecer una línea política (ej. cuando se legisla) parece lógico pensar que se protegen determinados bienes en orden a un interés en general dominante y en este caso, foráneo. Esta dimensión política es uno de los aspectos que debemos tener en cuenta porque más allá de sus fines racionales de fuerte incidencia e intencionalidad económica, incorpora otros aspectos como veremos más adelante.

La notoria protección a la propiedad privada (el bien a cuidar) cala profundo en la génesis de una necesidad y se promueve la implementación de mecanismos para satisfacerla. En este plano el concepto de “seguridad” comienza a ganar adeptos y se va transformando así también en un bien a lograr, por supuesto nutrido con los aditivos ideológicos imprescindibles de acompañamiento, aterrizaje y fuerte influencia en lo social.

Se sabe que para la sociedad, la ley cumple la función social de dar previsibilidad a las conductas. La ley como construcción política se adelanta a posibles comportamientos y para ello ante una conducta imprevisible, al no haber respuesta, se recurre a la represión primero y luego se la encauza (vía legislación) hacia la prevención.

“Prevención social” es el otro concepto a incorporar.

El instrumento de la ley ha servido para la legitimación de una corriente política defensora de determinados valores que concuerdan con los cambios a nivel mundial y que sin dudas recorre gran parte de América Latina. Subyace así una doctrina que contiene lineamientos tales como: “tolerancia cero”, “prevención social del delito”, “seguridad ciudadana”, entre otros.

Esta doctrina se llevó muy bien con el sistema dominante. Y señaló con precisión y claridad quiénes son “los enemigos” de los cuales hay que cuidarse. La presencia real o imaginaria de aquel otro, considerado enemigo, que provoca temor porque atenta contra la seguridad de los bienes protegidos desemboca en leyes creadas para las circunstancias. Se abrieron así los mecanismos políticos de control claramente selectivos, y que además no debían entorpecer esta fase del desarrollo económico impuesto para América Latina.

Se lanza hacia varios países latinoamericanos la importación de esta doctrina, lo que Loie Wacquant llamó “mundialización de la tolerancia cero”³². Al respecto este prestigioso sociólogo decía “... se propagó a través del planeta a una velocidad fulminante. Y con ella la retórica militar de la guerra al crimen y de la reconquista del espacio público, que asimila a los delincuentes (reales o imaginarios) a los sin techo, los mendigos y otros marginales... elementos alógenos que es imperativo evacuar del cuerpo social” (Wacquant, 2000: 32)

Esta mundialización promueve simultáneamente la creación de áreas sociales vulnerables al control social y punitivo, y otras áreas sociales inmunes al mismo. Esto va en detrimento en un sentido unívoco hacia las clases más pobres de la sociedad: ésos que son expulsados del sistema educativo, que no acceden al mercado laboral,... en fin, los abandonados de la protección social del Estado pero ahora, a cambio, supervisados y controlados por éste.

Esta macro Política Criminal trajo consigo consecuencias en las formas de pensar con clara incidencia en las relaciones sociales, puesto que se polariza, aun más, la creciente fragmentación social con clara separación (hasta física) de barrios, personas, por lo que estimuló, reprodujo y profundizó procesos de violencia estructural.

Por otra parte no se interviene sobre las causas, sino sobre efectos. En este sentido, se establece con mayor fuerza el vínculo pobreza/delincuencia, ya que se lee e interpreta a “la pobreza” como factor criminògeno.

Sin embargo se reconoce que aún dentro de la pobreza, hay responsabilidades individuales y no sociales, pues quien delinque lo hace por causa de sí mismo. Así lo afirma uno de los ideólogos y ejecutores más destacado de esta teoría quien en forma contundente expresa: “*Más allá de todas las teorías... el origen más seguro del crimen es el criminal mismo*” (Bratton, William³³). Esto se fundamenta en el hecho de que hay pobres que no cometen actos delictivos, es decir que de acuerdo a este pensamiento no hay circunstancias sociales que justifiquen tales acciones, son interpretadas como excusas pues se disocia lo social de lo individual.

Y finalmente, en consonancia con lo hasta aquí señalado, se mantiene una fuerte presencia mediática, tan necesaria para mantener niveles de miedo generalizado que justifican acciones posteriores. En efecto, si la problemática no tiene su origen en lo social, sino que “*los criminales son responsables de crimen*”³⁴. Ante la mínima aparición de alguna conducta “desviada” (criminalidad) basta para la presentación a toda orquesta en los

³² Al respecto, sugerimos el libro de “*Las Cárceles de la Miseria*” - Ediciones Manantiales S.R.L.

³³ Buenos Aires - Argentina - 2000, que detalla sus representantes más renombrados, los países visitados, las fechas.

³⁴ Reportaje realizado a William Bratton por entonces Jefe de la Policía de Nueva York a comienzos de los años '80.

Parte de un discurso de George Bush a alumnos de una Universidad en relación a con la “guerra contra la droga”, y retomado por Wacquant, 2000: 32.

medios de comunicación y allí sí, se generaliza hacia todos los integrantes del barrio, y se infiere que son señales de criminalidad.

De acuerdo a lo interpretado como evidencia, los promotores de esta corriente estimularon el desarrollo de políticas en el territorio para disminuir/eliminar lo que es vivido como inseguridad.

La respuesta del Estado fue funcional a esta postura, concentró sus acciones en aumentar el control hacia los pobres, en un marco de disminución de los gastos públicos, de apertura al mundo financiero, de flexibilización laboral, etc., donde en la actividad económica los procesos de producción, distribución y consumo mantuvieron una posición de apertura y esta política pasó a formar parte de esta dinámica.

Para ser llevada adelante, requirió alimentar un discurso político y hablar de la seguridad pública o mejor su contracara, la inseguridad, y finalmente adecuó sus instituciones para cumplir sus acciones de manera coherente y articulada.

1.4.3 - Selectividad de los sistemas de control - criminalización de la pobreza

Una de las consecuencias más visibles del punto anterior se manifiesta en la construcción teórica y política en la cual se fueron procesando e imponiendo una “verdad científica” y su respuesta política, cuya consecuencia refuerza la idea de que la pobreza actúa como factor criminògeno. Por consiguiente, en principio hay cierta advertencia y por lo tanto es necesario para el resto protegerse de aquellas personas que en ella (sobre)viven.

Esta “verdad científica”, por supuesto, se apoya en disciplinas vinculadas a las ciencias sociales para fundamentar una acción política y luego logra su expresión en aspectos jurídicos. Esto refuerza aun más la percepción social dominante que los conflictos sociales (ej. delincuencia) surgen en aquellos individuos o grupos de los sectores más pobres. La “defensa social”, el “peligrosismo” son fuentes ideológicas subyacentes.

Sin embargo, desde una mirada crítica y alternativa a esta “verdad”, trata de desnudar los aspectos ideológicos presentes y así demostrar cómo se construyen narraciones, leyendas,... en fin, circunstancias que no hacen otra cosa más que ocultar “otra verdad”. En efecto, una la lectura contextualizada toma en cuenta aspectos más estructurales y necesariamente lleva a un planteo diferente, que sostiene afirmaciones alternativas y al respecto nos interesa hablar sobre los procesos de “criminalización de la pobreza”.

A este respecto, cabe reflexionar sobre la mirada puesta en quien se percibe como potencial delincuente, en especial si es una persona que pertenece a los estratos más pobres de la sociedad. Se deposita en ellos una mirada con desconfianza y luego, si éste tiene alguna acción calificada como sospechosa seguramente deviene en un proceso de criminalización.

“Las máximas chances de ser seleccionado para formar parte de la población criminal aparecen, de hecho, concentradas en los niveles más bajos de la escala social [...] La posición precaria en el mercado de trabajo (desocupación, subocupación, [...]) y defectos de socialización familiar y escolar, que son característicos de quienes pertenecen a los niveles sociales más bajos y que en la criminología positivista y en buena parte de la

criminología liberal [...] son indicados como las causas de la criminalidad, revelan ser más bien connotaciones sobre cuyas bases los estatus de criminal son atribuidos” (Baratía, 1993: 172). Esto significa que las acciones definidas y categorizadas como criminales tienen estrecha relación al autor y el lugar que ocupe éste en la escala social.

Autor y lugar marcan cierta visibilidad y reconocimiento por la negativa en perjuicio de algunos. “Esta arbitrariedad selectiva no es antojadiza sino que funciona conforme a estereotipos, a selección de personas, es decir que es claramente violatoria de la igualdad ante la ley, provocando que la reacción del sistema se materialice en el encierro en una institución total de un grupo humano constituido por hombres jóvenes y de los sectores más carenciados de la sociedad” (García Méndez, Emilio, 1998).

¿Cómo se criminaliza la pobreza?

Al respecto, recurrimos nuevamente a la venezolana Lola Aniyar de Castro que hace un buen tiempo hablaba de la construcción de relatos y discursos en forma genérica a partir de algún hecho con base real o no (Aniyar, 1982). Al respecto destacamos sus versiones más difundidas, al decir que los delincuentes son pobres, feos, sucios, malos. Su presencia personaliza una “sociopatía” o “psicopatía”, está enfermo y debe ser tratado como tal.

Por otra parte, esta autora señala como se multiplica la presencia de las instituciones del Estado vinculadas al control en los barrios más pobres. En efecto, mayor patrullaje policial, u oírás formas.

También se establecen pronósticos de “peligrosidad” frente a quien por su apariencia o acción perturba un orden establecido.

Y finalmente se sostiene, que hay verdades que por lo menos son cuestionables. Por ejemplo afirmar que 'la ley es igual para todos', en el fondo, es creer que es fruto de acuerdo entre distintos grupos sociales, políticos, en el que los pobres fueron también partícipes de este mismo acuerdo.

Es a partir de pautas dominantes, donde se valora, se construye y se fomenta el hecho de intervenciones estatales cuyas respuestas se orienten más al control para intentar neutralizar determinadas situaciones consideradas conflictivas. En especial aquellas dirigidas hacia las personas cuyas necesidades básicas están insatisfechas, lo que es una forma de depositar en ellas la génesis de la criminalidad.

El fomento de la alerta social, con la complicidad de los medios masivos de comunicación social, juegan un papel preponderante y estimulan a cuidarse de aquellos pobres que “merecen” el control (y eventualmente ser castigos) constituye sin dudas una violencia hacia sus derechos y más aún: violenta hasta su dignidad como ser humano.

Frente a este panorama la mirada crítica de la criminología denuncia que la distribución desigual de bienes y servicios (especialmente aquellos que satisfacen necesidades básicas) tiene su contracara de distribución -también desigual- con relación a la visibilidad e interpretación de la criminalidad y su amenaza al orden establecido, cuya variable independiente está asociada a los bienes protegidos por la ley penal. En otras palabras: si la persona es pobre, de un barrio pobre y si además debido a su corta edad se puede pronosticar su futuro, seguramente ya haya sido **captado** por las instituciones de control y su **captura** por el poder punitivo del Estado es un hecho casi seguro en el tiempo,

tema que desarrollaremos más adelante.

1.4.4 - Antecedentes de control sobre la infancia/adolescencia pobre en el Uruguay

La historia del control sobre la infancia uruguaya data de los siglos XVII y XVIII, en general llevada adelante por instituciones religiosas y/o filantrópicas.

A nivel estatal, es a finales del siglo XIX cuando se comienza a dar respuestas diferenciadas respecto a los adultos. Efectivamente, “En el campo de las políticas sociales la preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el Estado uruguayo desde el siglo XIX, desarrollando estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población...” (García, Socorro, 2008: 5).

Ahora bien: en nuestro país, desde los primeros años del siglo XX ya se hablaba de los problemas derivados de los niños y adolescentes en “dificultad social” o de aquellos otros que generaban algún nivel de conflictos con las normas vigentes en la época.

Poco a poco la temática acerca de la infancia va tomando cuerpo frente al crecimiento de la alarma pública en distintos momentos de la historia nacional debido a casos violentos ocurridos y ante ello la política de atención a esta niñez/adolescencia “abandonada e infractora” comienza a variar y trata de ajustarse a las diferentes circunstancias⁴⁰.

Aquí nos queremos detener brevemente.

Pensamos que estas variaciones acompañaron (a través de modificaciones en las instituciones estatales o en la legislación) las dificultades emergentes a la interna social del país, pero muchas de ellas fueron alimentadas bajo las influencias de situaciones externas.

Si bien no es objeto de este trabajo entrar en detalles, igualmente destacamos cuatro momentos (Morás, Luis Eduardo; 1992).

Un primer momento que lo ubicamos en la década del 30 y que podríamos llamar de fundacional, ya que se aprueba el Código del Niño en 1934, en un contexto de crisis del capitalismo mundial. Bajo la fuerte influencia de las corrientes positivistas se equipara la conducta infractora con una patología, conformando del “degeneramiento social” que se percibía en las clases sociales más pobres.

El Código del 34 como es conocido reconoce al niño como diferente del adulto, sin embargo no lo considera como ciudadano, y lo reconoce más por sus problemas y carencias.

Un segundo momento en el cual se comienza a apreciar desprecio por lo que se consideraban en los años '50. Es un tiempo también crisis del modelo estatal vigente en Uruguay y se pudo ver por entonces un agotamiento de las funciones del Estado en materia social. Los medios de comunicación social son cada vez más influyentes, presentan un estereotipo personas quienes son considerados como verdaderas “lacas sociales”.

En este contexto se sigue percibiendo al “infractor” como desviado. Y en el caso específico de los adolescentes se habla de ellos como “infanto- juveniles”

Ya en la década de los '80, posterior al período de la dictadura, Uruguay se apresta

a recomponer su Estado de Derecho, en un contexto de reformulación del capitalismo a nivel mundial.

En esta etapa del país el Estado uruguayo abandona definitivamente el modelo estatal con énfasis en lo social y en tal sentido redefine su rol frente a las distintas problemáticas. Para el caso del “adolescente infractor”, se privilegia aspectos vinculados al control por encima de otras intervenciones.

Finalmente un cuarto momento ya entrados los años '90, donde se profundiza un modelo capitalista global que promueve el retiro del Estado de áreas sociales.

Uruguay cumple con tales directivas y se fomenta la apertura a la Sociedad Civil a través de la implementación de acuerdos con bajo la modalidad de convenios.

Acudimos a un tiempo de cambios en la normativa de políticas para la infancia y la adolescencia en orden a la promoción de derechos, pero sin embargo en nuestro país se profundiza el control sobre el “adolescente infractor” como podemos ver más adelante, ya que esta tesis se ubica en este período.

Las respuestas históricas de la sociedad uruguaya a través de sus instituciones estatales destinadas al tratamiento del niño/adolescente “abandonado/infractor”, sus acciones han oscilado entre la compasión y la represión. Se establece así una matriz asociada al control sobre los adolescentes infractores y/o abandonados de manera indiferenciada. Se incorporan acciones que amplían estos aspectos sobre sus familias, e incluso se extiende al barrio.

Ya a mediados del siglo XX, con la Declaración de los Derechos del Niño, año 1959, se inicia un período de cambios que culmina con lo que pensamos es un punto de inflexión en el tratamiento de la infancia, como es el caso de la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

Dicha Convención establece un “antes y después”, pues en ella se logra cristalizar un marco doctrinal que da origen a nuevas normativas. Ahora sí, la infancia es reconocida como sujeto de derechos.

I.4.4.1 - Criminalización de los adolescentes pobres en el Uruguay... “el menor”

Los mecanismos estatales de control sobre la infancia pobre, agudiza la visualización de aquellos a los que de alguna forma escapan a los mismos.

En su trabajo *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción*, el Dr. Carlos Uñarte establece con rigor una relación directa entre las necesidades básicas y los derechos de los niños/adolescentes (Uriarte, 1998).

Tal relación se sintetiza en una simple ecuación: “una necesidad humana deviene en un derecho humano”.

La insatisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la educación, la salud, la recreación, la participación, etc. devienen en violaciones de derechos humanos. Cuando estas insatisfacciones ocurren en forma sistemática pueden llegar a atentar contra la vida humana.

Éste es un nivel de violencia diferente y distinguible de otras formas violentas. No es lo mismo cuando hay un “autor” y una “víctima” claramente definidos, que cuando irrumpe una situación de violencia estructural donde el autor se hace sumamente difuso pero, sin embargo, como contrapartida tiene sus “víctimas” claramente ubicadas en los estratos sociales más pobres.

El adolescente pobre, expulsado del sistema escolar, que pasa mucho tiempo de su vida en la calle..., en otras palabras, el llamado “menor” sufre, como se puede apreciar, varias violencias. Este “menor” ya desde fines del siglo XIX principios de XX, ha sido motivo de reflexión y acción por parte de los profesionales de la época, en la cual la intervención se vinculó a un control diferenciado del mundo adulto³⁵.

Uruguay participó de una cultura sociojurídica, esparcida en toda Latinoamérica, de distinción entre el mundo adulto del mundo adolescente, en la que por otra parte permanece indiferenciada la situación de abandono y la infracción, pues fueron interpretadas como las dos caras de una misma moneda. El pronóstico de peligrosidad y de amenaza al orden social se actualiza ante la presencia de estos adolescentes.

La *captación* de los adolescentes pobres (“los menores”) ya está dada y la *captura* por el sistema penal juvenil se podría decir que de acuerdo al modelo imperante es un hecho naturalizado y hasta se podría decir que casi automático.

Al respecto, Uriarte plantea: “Dentro del universo de infractores, el sistema penal selecciona su clientela, no, por cierto, en función de la infracción, sino en función de las características psicosociales de ciertas personas, en general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población [...] y fácilmente reductibles a un estereotipo. La selectividad del sistema penal hace que en su base funcione como derecho penal de autor, en tanto sólo le interesan los actos de determinados autores.” (Uriarte, 1999: 67)

El adolescente pobre (“el menor”) se transforma en un “riesgo” para la sociedad y un problema para la “seguridad ciudadana”, porque es percibido como peligroso. Esta concepción vinculada a la “defensa social” realza y amplifica cualquier hecho que lo vincule a una infracción y por consiguiente es la justificación necesaria para ejecutar acciones punitivas mucho más duras; incluso se llega a realizar tales acciones “por las dudas”. Cabe decir aquí que, fundamentalmente antes de la sanción del Código de la Niñez y Adolescentes, cualquier operador vinculado a la temática penal juvenil, podría dar testimonio de adolescentes que habían cometido la misma infracción y se les había aplicado diferentes sanciones, e incluso estos mismos operadores podrían ser testigos de aquellos adolescentes que fueron sancionados con medidas socioeducativas sin una infracción plenamente comprobada pero “en atención” a sus características personales y/o familiares se les impuso una medida judicial.

Infiriendo del punto anterior, se percibe un sustrato ideológico cuya acción principal revela la idea de que el pasaje de estos adolescentes por el sistema penal juvenil resolvería su problemática social y a posteriori de esta intervención -de índole jurídica— saldría “rehabilitado”.

Hay una transferencia hacia las políticas e instituciones de control lo que debió ser asumido desde las políticas e instituciones sociales (educación, salud, etc.).

³⁵ El Movimiento de los Reformadores en Estados Unidos trabajó sobre un tratamiento diferenciado para los niños que cometían delito. En su trabajo *“El Derecho de Menores y la Ley de Seguridad Ciudadana”* el Dr. Héctor Erosa desarrolla en forma muy didáctica esta temática.

La conclusión parece obvia: no se resuelve la situación.

En consecuencia se orientan políticas a resolver la problemática de “los menores” pues de acuerdo a estos criterios éstos no responden a lo establecido como normal, puesto que sus familias no brindan la estructura necesaria y además no cumple su función, por lo que se considera su situación como irregular.

Esto da origen a un despliegue de estrategias asistencial y de control social, focalizadas hacia estos “menores” en tanto se apartaban de las normas o pautas dominantes. Pues, según esta concepción, estos adolescentes pobres no denuncian una situación problemática a nivel social: ellos pasan a ser la problemática social a resolver. Más específicamente, se los vincula a la delincuencia y por tanto se los percibe como “problema de seguridad ciudadana”, es decir, son motivo de controles especiales.

Estos conceptos, están presentes en los discursos, pero fundamentalmente son los que van a dominar e imponerse en las prácticas institucionales.

Este punto será desarrollado más adelante.

II - CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

“Ya presente... pero todavía no es”

Es probable que el período de análisis de este trabajo sea una nueva etapa que se inicia en un siglo XX donde los niños y adolescentes conquistan derechos a pesar de todo.

Con un gran consenso internacional fue aprobada la Convención de los Derechos del Niño (CDN³⁸) en las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Dicha normativa internacional estampa un punto de inflexión en la perspectiva de análisis e implementación de las políticas de infancia, incluyéndolas en el campo de los Derechos Humanos.

“La ratificación de la CDN (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) por el Estado uruguayo en 1990³⁹, reubica el tema de la infancia y la adolescencia en la agenda política e impregna el discurso de los distintos actores involucrados.” (García, Socorro, 2008: 5).

Ambas ocasiones constituyen hechos históricos en la temática, pues es el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derechos, fue el resultado y fruto de un largo proceso que involucró a instituciones y personalidades de los más variados países del mundo.

En América Latina el éxito y la aceptación fue tal que casi enseguida la ratificaron todos los países. Sin embargo, a la hora de realizar hacer el ajuste en las legislaturas nacionales correspondientes a tal cambio el comportamiento ha sido dispar, con países como Brasil⁴⁰ que logra significativos avances y otros como Uruguay que en este período de estudio aún no lo habían hecho⁴¹ pese a grandes esfuerzos de instituciones, de técnicos, y de diversos proyectos de ley que descansaron largos "períodos en los cajones de los parlamentarios. Ni que hablar de la disparidad para adecuar estructuras y especialmente destinar recursos.

Este instrumento jurídico consagra por primera vez los derechos de los niños y adolescentes, los reconoce en igualdad de condiciones frente al resto de los integrantes de la familia y la sociedad tal como lo declara ya desde el preámbulo y lo que es mejor obliga a los Estados a garantizar su cumplimiento.

Se produce así un quiebre -en favor de la igualdad- en la relación con los niños y adolescentes, que debe reflejarse no sólo por la vía jurídica sino también en el terreno político y social. En otras palabras: el Estado como garante de derechos debe modificar su relación con uno de los grupos más postergados de la sociedad como lo fueron (y son) los niños y adolescentes; y por consecuencia también la implementación de sus políticas hacia ellos.

Tomando en cuenta comentarios de García Méndez nos explica “...como la Convención constituye al mismo tiempo causa y efecto de una nueva refundación del pacto social. Si, como es sabido, el pacto social de la modernidad se basó, muy particularmente, en la exclusión de los no ciudadanos (no propietarios, extranjeros, mujeres y niños), con cada crisis y ruptura de dicho pacto original, la presión social y el derecho jugaron un papel fundamental en la ampliación de sus bases de sustentación” (García Méndez, 1998).

Este autor reflexiona sobre la profundización de la democracia al incluir a través de

distintas leyes sectores sociales antes excluidos. Muestra como para el caso de la infancia el nuevo paradigma de la "protección integral" se incorpora a una realidad interpelante y que se puede inducir cambios a través de la normativa jurídica.

Ahora bien, el simple acto de promulgación de un instrumento jurídico tan importante -como lo es sin duda alguna la CDN- no alcanza para mejorar por sí sola la situación en la que se encuentran sumergidos los niños/adolescentes pobres, sin embargo los ubica en posición de exigibilidad de sus derechos y por consiguiente en esta dimensión su cumplimiento pasa a ser un imperativo insoslayable.

Por eso entendemos que las condiciones de la CDN "ya" está conquistada, y "ya" es un derecho, porque "ya" irrumpió, aunque por la vía de los hechos concretos "todavía no es" plenamente realidad porque supone algún tipo de equidad social, política, económica, cultural, que inclusive nos atrevemos a afirmar que hasta el día de hoy no se ha concretado en la historia.

De esta CDN se puede destacar varios elementos (ej. reconocer como niño a "todo ser humano menor a dieciocho años de edad" (Parte I, Art.1)³⁶; o la protección integral de los derechos del niño/adolescente).

También se destacan sus principios rectores que van estructurando la formulación de la CDN y que ofrecen un marco para el desarrollo de otros derechos.

Algunos de ellos son: El Interés superior del niño (Art. 3)³⁷; la no discriminación del niño (Art. 2)³⁸; la efectividad de los derechos. La protección efectiva. (Art. 4)³⁹.

La emergencia de estos principios revela cómo se adecúan los derechos de los niños en clave de los derechos humanos en general, promoviendo garantías a los mismos. En efecto, esto ha sido una evolución en esta línea pues obliga a los Estados a una protección igual para todos, así habilita posibles de mecanismos de exigibilidad y protección.

Sin embargo, a pesar de lo explicitado en estos principios de la CDN, fueron motivos de debates en procura de interpretarlos y comprenderlos cabalmente, lo que implicó un tiempo de discernimiento.

Tal fue el caso del principio de "interés superior del niño".

Este principio fue motivo de amplios debates y múltiples interpretaciones, pues irrumpían fundamentaciones que confundían aspectos de carácter jurídico, con los psicológicos y sociales, lo que abrió paso a posturas paternalistas que permitía márgenes de acción a la discrecionalidad del mundo adulto (ej. Autoridades judiciales).

³⁶ "Para los efectos de esta Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

³⁷ "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen a las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será **el interés superior del niño**".

³⁸ "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares"

³⁹ "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar **efectividad a los derechos** reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

Con la CDN los intereses de los niños por lo menos en el plano normativo, se los reconoce como portadores de derechos y los principios debían operar como límites.

Lo mismo se podría decir para con los otros principios señalados (la no discriminación del niño, la autonomía y participación, y de protección). Subyacen en ellos derechos tales como: igualdad, protección efectiva, autonomía, participación, libertad de expresión, etc. Y por consiguiente actúan como límites a la discrecionalidad o mejor operan como garantías, por lo tanto deben ser satisfechos. Lógicamente hay componentes a tener en cuenta, (ej. Edad del niño), de acuerdo a la singularidad de cada situación.

Cada uno de estos principios nos podría llevar a un análisis en sí mismo que escapa al presente trabajo, pero su simple formulación destaca la potencialidad de este instrumento que sirve de marco para análisis posteriores.

Esto es lo que desarrollaremos en el capítulo destinado a la Protección Integral, sustento doctrinario de este cambio paradigmático.

11.1 - Antecedentes de la CDN

Rastrear en el tiempo los orígenes de la CDN sería una tarea muy ardua, pero a los efectos de este trabajo sentimos importante señalar que su formulación no surge de un día para otro producto de mentes brillantes, sino que tiene sus fuentes históricas que bien vale reconocer.

En el marco de un progresivo desarrollo de los Derechos Humanos se van adoptando distintos instrumentos jurídicos por parte de la comunidad internacional, en especial la Organización de las Naciones Unidas, bajo cuya órbita las decisiones orienta, limita y obliga a los Estados Partes a adoptar medidas en la adecuación de sus organismos e instituciones para el cumplimiento de los pactos y/o declaraciones formulados.

A los efectos de tener un panorama del aproximado acerca del proceso previo que alimentó la cristalización de la CDN, presentamos una lista de estos instrumentos internacionales, perfilando la recopilación a la temática que nos interesa abordar. Algunos de ellos presentan contemplaciones especiales para los menores de 18 años en la aplicación de las leyes penales vigentes.

A saber:

1924 - *Declaración de Ginebra.*

1948 - *Declaración de los Derechos Humanos.*

1955 - *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos*^a. Donde por primera vez se establece el principio de separación de los detenidos adultos y jóvenes.

1959 - *Declaración Universal de los Derechos del Niño: Gran hito histórico de la Asamblea de las Naciones Unidas, ya que se especifica a la niñez como grupo que requiere una atención especial. Desde sus primeros artículos ya indica el reconocimiento a "todos los niños sin excepción alguna" (art. 1). Y para nuestro interés destacamos el artículo 2: "El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensados por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño".*

1966 - *Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos:* En alguno de sus artículos refiere a las garantías para las personas detenidas y señala un procedimiento especial para los menores de edad, que tome en cuenta esta circunstancia.

II. 2 - Normativa Internacional

Como ocurre con toda construcción realizada por un colectivo, también en la normativa internacional se puede detectar aspectos dominantes desde el punto de vista

etario, étnico, cultural, axiológico, etc.⁴⁰ Es lógico entonces pensar que las normativas internacionales respecto a la niñez, fueron elaboradas desde una óptica del mundo adulto, occidental, cristiano...

Esta situación posibilita disímiles lecturas de las distintas declaraciones en general y en particular de la misma Convención⁴¹.

La consecuencia inmediata en América Latina estuvo signada por procesos de actualización legislativa, tan similar en la temática a discutir, y a su vez tan dispar en su efectiva cristalización en el tiempo. Basta citar como ejemplo los casos de Brasil y Uruguay. Brasil como abanderado cuando en 1990 aprueba el Estatuto de Crianças y Adolescentes (ECA) y en el otro extremo Uruguay, que hasta el año 2004 no aprueba el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia.

Sin embargo, se puede apreciar que es un proceso de transformaciones iniciadas a comienzo de los años veinte del siglo pasado, con una clara dirección hacia el reconocimiento de los Derechos Humanos en general, y en ese marco la inclusión de la infancia-adolescencia como sujeto de derechos, en la cual se puede percibir una evolución en cada normativa específica.

Estas normativas constituyen la ruptura de una construcción sociojurídica basada en el espíritu de compasión-represión y por donde se cambia conceptualmente del niño/adolescente como objeto de derecho a la concepción del niño/a como sujeto de derecho.

A continuación, haremos un repaso de las principales normativas internacionales, tratando de recoger y mostrar la fuerza explícita y/o implícita que trae cada una de ellas respecto a la innovadora Doctrina de la Protección Integral y cuyo punto más alto se cristaliza en la Convención de los Derechos del Niño.

11.2.1 - Reglas de Beijing

Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de noviembre de 1985 en la resolución 4/33, bajo el nombre oficial de "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores" pero son más conocidas como las "Reglas de Beijing".

Con un articulado de treinta reglas (muchas de ellas con varios puntos) hay quienes afirman que esta normativa no logra superar totalmente el enfoque tutelar/punitivo (cfr. Uriarte, Carlos, 1999). En efecto, en su pronunciación deja asentado un énfasis de la defensa social ante el comportamiento adolescente considerado como "desviado". Por eso es necesario ser concientes de la existencia de algunas reglas lo suficientemente ambiguas que no deja totalmente una imagen tutelar, ej. Regla 6.1 cuando dice *"Habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas*

⁴⁰ Al respecto, el ejemplo que nos parece más claro es la Declaratoria de los Derechos Humanos. Es indudable el aporte significativo para la humanidad, pero sin dudas no alcanzó para contemplar derechos de minorías o de grupos sociales con escaso poder y por ello requirió de otras declaraciones posteriores. En este marco podemos ubicar los derechos de las/os niñas/os.

⁴¹ Para ilustrar e iluminar esta afirmación nos remitimos a una experiencia personal. Del 2002 al 2005 hemos participado en una red latinoamericana de organizaciones vinculadas a la niñez y adolescencia donde existía unanimidad en citar continuamente la Convención de los Derechos del Niño. Pero había un punto que dividía en dos a dicha red: las/os niñas/os y/o adolescentes trabajadores. En este punto, en un contexto de fuertes debates había dos bibliotecas y ambas daban su fundamento apoyándose en la Convención.

disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la administración de justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones”. En este caso al hablar de “facultades discrecionales” abre a riesgos potenciales de acciones tutelares. Aun así consideramos estas reglas como parte de las fuentes de la CDN.

No es nuestra intención detenernos en un análisis exhaustivo, sin embargo, nos interesa mostrar algunas reglas en el marco de una orientación general.

Desde sus principios, estas reglas son entendidas como parte del desarrollo de cada país en el cual el Estado debe promover el bienestar de los niños y adolescentes, procurando reducir al mínimo posible la intervención judicial (cfr. Reglas 1.1 a 1.3).

La justicia de menores también es entendida “como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad” (Regla 1.4) y para ello requiere de un perfeccionamiento con “métodos, enfoques y actitudes adoptados” (Regla 1.6).

La Regla 2 establece el alcance de las Reglas para que su aplicación sea imparcial (Regla 2.1) y precisa la definición de “menor”, “delito” y la combinación de ambos conceptos, es decir, “menor delincuente” (Regla 2.2)⁴².

Por otro lado, la regla 2.3 fomenta la procuración de leyes nacionales para su aplicación tanto en lo jurídico como en la práctica para responder a las necesidades tanto de los adolescentes como de la sociedad.

El criterio de la edad mínima para el establecimiento de la responsabilidad penal es variable según cuestiones históricas y culturales, pero se recomienda que “su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual” (Regla 4.1)

Nótese que estas Reglas ya hablan de “responsabilidad penal”. En Uruguay se asumió en forma teórica los 14 años, (aunque hemos sido testigos del encierro a régimen de privación de libertad a niños de 9 y 10 años!!!). El hecho de ser inimputable no quiere decir que no se hable de responsabilidad, ni tampoco significa impunidad. Tema de debate recurrente en la historia de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Como objetivo de esta justicia especializada (Regla 5) se debe fomentar -como se dijo- el bienestar de los adolescentes que cometieron un acto infractor, restringir al máximo las sanciones punitivas, con un juicio justo, imparcial tal como las garantías del debido proceso reclaman (Regla 7).

Por último, también la formación especializada de todos actores involucrados a esta temática, empezando por la policía (como primer actor interviniente en la administración de justicia; Regla 12), procurando evitar la prisión (Regla 13).

⁴² Regla 2.2: “Para los fines de las presentes Reglas, los Estados Miembros aplicarán las definiciones siguientes en forma compatible con sus respectivos sistemas y conceptos jurídicos:

a) Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto; b) Delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la ley con arreglo al sistema jurídico de que se trate; y c) Menor delincuente es todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito”.

II.2.2 - Directrices de Riad

Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, su nombre oficial es: "Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil". Siguiendo el mismo criterio que en el punto anterior, hemos optado por su nombre más popular de "Directrices de Riad".

Consta de siete capítulos, que contienen sesenta y seis directrices.

Según los expertos, se señala un avance respecto a otras normativas en ese momento, aunque no logran constituir un programa de protección sino más bien líneas de políticas sociales o criminales en el marco de derechos sociales amplios.

En ellas aún permanecen enfoques en la línea de la defensa social, con afirmaciones confusas si no se hace una lectura crítica de ellas. A manera de ejemplo, ya desde los "Principios Fundamentales" (Directriz 1) se habla de que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas". En esta última frase ("adquirir actitudes no criminógenas") una lectura más profunda y pausada podría develar una postura que vincula a la criminalidad a factores endógenos, puede ser catalogada casi propia a los jóvenes que delinquen y de allí a pronosticar a "futuros delincuentes" hay un paso muy corto.

Pese a lo anterior, nos interesa mostrar algunas directrices en cuyos aspectos medulares se puede rescatar una contribución para dar más cuerpo a una doctrina de la protección integral, en ese momento en pleno proceso de desarrollo.

Las directrices demandan una acción política que promueva las condiciones capaces para "la creación de oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes" (Directriz 5.a).

La Directriz 5 (incluida en los Principios Fundamentales que criticamos líneas arriba⁴³) contiene varios puntos a destacar, a saber: en 5.b reclama la formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes [...] y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones". Sigue con "una intervención oficial que se guíe por la justicia y la equidad y cuya finalidad primordial sea velar por el interés general" (Directriz

5. c). Señala también "la protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de todos los jóvenes" (Directriz 5.d).

El capítulo III dedicado a la Prevención en General (Directriz 9) estimula a la formulación de planes generales. Para ello debe haber análisis de la situación, funciones definidas y coordinaciones entre los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales, etc. Pero en este punto queremos destacar la Directriz 9.f, que plantea

⁴³ De hecho, culmina con una Directriz 5.f muy cuestionante por la ambigüedad de su planteo cuando dice literalmente: "La conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de 'extraviado', 'delincuente' o 'predelincuente' a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamientos indeseables". A nuestro entender, tiene un trasfondo conceptual vinculado a la doctrina de la situación irregular.

“La participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas”, punto éste que abre a la posibilidad de resolución de los conflictos sociales allí donde surgen en la sociedad misma y con la participación de los mismos jóvenes.

El capítulo IV (Directrices 10 a 44) refiere a los Procesos de Socialización, en especial destaca: la familia, la educación, la comunidad y los medios de comunicación social. Se señala el papel fundamental que cumple cada una de ellas en la socialización de las camadas jóvenes de la sociedad. Estas instituciones socializadoras se constituyen en garantes para el desarrollo integral de los niños y jóvenes. Es de destacar la importancia política que a nuestro juicio tiene la Directriz 10, que en su parte final plantea *“respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración”*.

El capítulo V (Directrices 45 a 51) viene habilitado del anterior frente a la corresponsabilidad de la comunidad, los gobiernos de turno, la familia y demás actores involucrados. Ubica una responsabilidad mayor en el Estado y los organismos gubernamentales para establecer planes y programas, destinar fondos y recursos para la prestación de servicios eficaces y adecuados.

El capítulo VI (Directrices 52 a 59) está dedicado a la “Legislación y administración de la Justicia de Menores” y del mismo resaltamos dos de ellas. La Directriz 52 sostiene: *“Los gobiernos deberán promulgar y aplicar leyes y procedimientos especiales para fomentar y proteger los derechos y el bienestar de todos los jóvenes”*] y la Directriz 56 promueve la promulgación de leyes que impidan la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes.

La finalización de las Directrices (60 a 66) está destinada a la “Investigación, formulación de normas y coordinación”. En ella se le da importancia a la interacción y coordinación de las distintas disciplinas, de los distintos organismos (económicos, de salud, educativos), y de cooperación nacional e internacional.

II.2.3 - Reglas de Riad

Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 1991, su nombre oficial es “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad”, conocidas también como las Reglas de Riad.

Tal como enuncia su nombre oficial, estas reglas están concentradas en el tratamiento al adolescente privado de libertad. Es decir, ya en el marco del encierro propiamente dicho. Por tanto, hacemos la valoración de que escapa a nuestra propuesta de investigación.

Sin embargo, nos parece digno de destacar el enfoque general de las mismas puesto que, pese a que refiere al concepto de “menor”, evolucionan hacia el respeto de los Derechos Humanos y en este caso, en particular, del Niño y Adolescente privado de libertad.

Estas reglas promueven la limitación del encierro y llevarlo a su mínima expresión posible. “... La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales...” (I. Perspectivas Fundamentales, punto 2)

Se reconoce a los adolescentes privados de libertad en sus necesidades y derechos y cómo en esa situación de contención forzosa para ellos son muy vulnerables.

Para sintetizar este punto, podemos decir que estos instrumentos internacionales ponen en el tapete el tratamiento a los adolescentes en conflicto con la ley penal. Y con la promulgación de las mismas quedan al desnudo tensiones y discrepancias con la normativa nacional, porque fueron construidos sobre la base de la doctrina de la "situación irregular", donde el tratamiento indiferenciado del adolescente "abandonado-delincente" -ya lo vimos- no logra ser superado.

11.3 - Doctrina de la Protección Integral

El cambio doctrinario en el período de estudio (1996-2004) va ganando terreno y se va instaurando una nueva gramática sobre la infancia y la adolescencia, pues lógicamente un nuevo lenguaje se va haciendo realidad, lo que sin duda tiene repercusiones sobre las prácticas socioeducativas, aunque como todo proceso por momentos se perciben avances y retrocesos propios de todo cambio tan profundo como el que se fue gestando.

El trazo iniciado por la Declaración de los Derechos Humanos, recogido luego por diversas normativas internacionales - como las mencionadas líneas arriba - fueron fuentes de una matriz doctrinaria a recurrir ante la necesidad de intervenir frente a la presencia de un acto infractor de cualquier adolescente.

Al respecto, esta doctrina establece las medidas pertinentes a tomar para que los derechos del adolescente sean respetados y no violentados, todo esto sin vaciar el sentido de justicia.

Esta doctrina, llamada de Protección Integral, ya está presente en la CDN y tiene características fundamentales que la distinguen. En efecto, toma conceptos y se los ajusta a norma.

Entre los cambios conceptuales fundamentales rescatamos que el niño/adolescente es rescatado como un ser integral. Es decir, se incluyen todas las dimensiones de su vida (educación, salud, recreación, etc.). De allí su nombre de Protección Integral, pues se trata de cubrir todas las necesidades, ya que se las concibe en interrelación mutua.

Pensar una necesidad como derecho, deviene en la cristalización de una norma que toma al niño/adolescente como sujeto de derecho, ya no lo ubica como un ser incompleto o en proceso de su completarse y por tanto comprendido como incapaz (objeto de derecho) tal cual lo consideraba la doctrina de la Situación Irregular. Y por consiguiente otro debía ejercer sus derechos por él. Por el contrario el niño/adolescente debe gozar él mismo en pleno de sus derechos, por su condición de ser persona más allá de su edad y sus características.

Esta misma condición pone límites a cualquier intervención que pueda vulnerar algunos de sus derechos.

Si es verdad, entonces, que una necesidad deviene en derecho, por ejemplo situaciones como el abandono abre a la apertura de estudiar aquellas necesidades insatisfechas y se lo interpreta de tal forma que habilita una intervención desde las políticas sociales y ya no punitivas.

Lógicamente, para el caso de un adolescente, estamos en presencia de una persona en pleno desarrollo de su personalidad, en proceso de construcción, por lo tanto debe tener una autonomía progresiva de acuerdo a su edad. En tal sentido como sujeto de derecho que es, debe ser tomada en cuenta su opinión. Es decir, puede ejercer el derecho a la participación en todo lo que le compete, incluido si su situación pasa a la órbita de la justicia especializada.

De acuerdo a lo dicho, se le dice definitivamente adiós al juez "buen padre de familia", porque aunque muy loable su intervención, la doctrina de la Protección Integral establece que no le corresponde salir de su estricto cometido.

Es así que ante una infracción cometida por un adolescente, la justicia debe asumir y dirimir el conflicto establecido, pero sólo le compete hacerlo desde el punto de vista jurídico. En este marco creemos que la figura del juez es definida y jerarquizada en su función específica - impartir justicia de acuerdo a la ley - con garantías para todas las partes involucradas.

Esta doctrina ubica la co-responsabilidad en la familia, en el Estado y en la sociedad que deben actuar como garantes para que los niños y adolescentes puedan gozar del pleno ejercicio de sus derechos.

11.4 - Tendencias sociojurídicas

Para comprender la configuración de las tendencias sociojurídicas que a continuación trataremos, queremos ser coherentes con nuestra propuesta y por ello entendemos es preciso tomar en cuenta que ellas forman parte del proceso histórico, social, político y económico en cuestión.

Estas tendencias expresan en parte las relaciones sociales que están en juego (en especial, del mundo adulto con los adolescentes en conflicto con la ley penal), y que conforman un cúmulo de prácticas simultáneas, contradictorias, que muestran la desarticulación existente en el área, a la vez que reproducen y profundizan la ya fuerte desigualdad social vigente.

Las tendencias que desarrollaremos tienen su origen en contextos históricos-culturales diferentes que de alguna manera las fundamenta; pero justamente, entendemos que aún hoy siguen vigentes, han trascendido en el tiempo y es esa capacidad de supervivencia que nos muestran como las relaciones sociales estructurales siguen incambiables.

11.4.1 - Tendencias orientadas hacia la Peligrosidad

Son posturas fuertemente arraigadas en la defensa social como discurso legitimante. Ciertamente se vincula a la custodia de determinados valores sociales que deben ser defendidos ante la posibilidad real o potencial de amenaza de quien es considerado peligroso.

Según su propia concepción, fijan la atención en el individuo propenso a realizar algún acto delictivo. Se trata de una posición con escasa o nula capacidad para captar aspectos culturales o subculturales dentro de la sociedad. En tal sentido frente a lo

percibido como diferente y sobre todo amenazante, no conciben otra actuación fuera de lo punitivo, porque si no fuera así, se actuaría desde una actitud tutelar.

Esta postura visibiliza y señala personas o grupos que encarnan una amenaza para la sociedad, se las cataloga vinculadas al “mal”, y a partir de allí se construyen discursos prácticamente de guerra contra ellos, pues se piensa y se los vive como destructores de la paz social.

Con relación a nuestro tema de interés, cuando un adolescente es autor material de una infracción, bajo esta óptica es “leída” desde valores dominantes a nivel social, por eso hay que defenderse de ellos. Pues si sigue su proceso “natural” nos perjudicará a todos. En definitiva, son percibidos como una amenaza y por consiguiente el margen de tolerancia hacia estos adolescentes (el desvío) se acota, se achica, es menor.

Bajo este enfoque, se habla de la “peligrosidad” de estos adolescentes y la intervención hacia ellos está en consonancia a esta percepción social.

En efecto, para esta forma de pensar, la infracción cometida por aquellos adolescentes ya *capturados* por el sistema penal juvenil es un hecho natural, dada su inclinación a la infracción y por eso antes ya fueron visibilizados, en fin *captados*, por su presunta peligrosidad.

Estos adolescentes son así, porque interactúan en ellos determinados “factores criminógenos”, los cuales pueden ser estudiados. Algunos de estos factores están presentes en las características propias del adolescente o de su entorno inmediato (familia, barrio, etc.). Es así, que se oyen discursos tales como: “*su papá y sus tíos eran...*” o “*pasa todo el día en la calle, porque...*” o “*mirá de donde viene, este vive allá abajo...*” y así un sinfín de arengas que alimentan, digamos, un cierto grado de paranoia colectiva.

De acuerdo lo señalado, es posible realizar y establecer pronósticos sobre esos adolescentes porque provienen de tal familia, o de tal lugar, y para ello se puede realizar estudios de dichos factores criminógenos en la cual las distintas disciplinas pueden ayudar a prevenirse ante esta presencia “peligrosa” y anticiparse a su futura acción infractora.

Naturalmente estos pronósticos son el justificativo para un tratamiento de intervención concreta sobre el adolescente en cuestión, su familia y su barrio, en general vinculado al control para su prevención.

11.4.2 - Tendencias orientadas hacia los Derechos y la Responsabilidad (CDN)

En el marco de esta segunda tendencia, señalaremos dos aperturas presentes en el debate de entonces y, porque no, actual. Una de ellas relacionada con los derechos en sí mismos, y la otra relacionada con los derechos también, pero da cabida a su contrapartida, las responsabilidades.

11.4.2.1 - Orientación de los Derechos

La Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 trajo consigo el reconocimiento a los niños como sujetos de derecho. Esto marca un hito histórico, un antes y después para el tratamiento de la infancia y adolescencia. Tal es el caso de América Latina que fue ratificada por todos los países en un lapso de tiempo corto, transformándose así en el principal instrumento jurídico internacional. En cambio para adecuar las legislaciones

nacionales hubieron diferencias, ya que por un lado Brasil fue el primer país latinoamericano en adecuar su legislación en el año '90 y como veremos más adelante, Uruguay lo hace casi 15 años después.

En esta tendencia se ubican quienes se identifican con el binomio necesidad básica/derechos (cfr. Uñarte, 1999). De otra forma, se puede decir que la titularidad de derechos habla de un cuerpo normativo vinculado a necesidades fundamentales en el niño/adolescente.

Uñarte sostiene: "Considerar al niño (adolescente) como sujeto de derechos le confiere a las necesidades de los niños exigibilidad jurídica" (Uriarte, 1999: 121). Según este mismo autor, hay que tener en cuenta tres elementos: "...a) que la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños es un derecho; b) que las necesidades constituyen un correlato de los derechos; c) que la especificidad de las necesidades y derechos permite insertar y ponderar los derechos de los niños/adolescentes en el concierto general de derechos en la sociedad" (Uriarte, 1999: 121).

En síntesis, esta orientación define que una necesidad fundamental deviene en derecho.

Vale aclarar que esta tendencia no niega la responsabilidad del adolescente (como sujeto), pero pone mayor énfasis en sus derechos y esto por su sola condición humana.

11.4.2.2- Responsabilización: ¿avance o retroceso?

Esta tendencia también está en sintonía con la línea de la CDN, y además supone - en principio- un avance. En efecto, en el marco de la inimputabilidad para los adolescentes, el reconocerlos como sujetos de derechos obliga a que si cometen un acto infractor se pueda considerar la responsabilidad penal, ante la cual deberán responder. De esta forma se los reconoce como un ciudadano pleno, aunque por su edad, la normativa establece que deben recibir un tratamiento diferenciado respecto al de los adultos⁴⁴.

Para cualquier adolescente, ser sujeto de derecho implica -como dijimos- la posibilidad de adjudicar responsabilidad penal a sus actos. Ciertamente, la aplicación de la CDN hace posible hacer responsable al adolescente, pero debe recibir una respuesta acorde a su condición de sujeto en etapa de crecimiento.

Ahora bien, la tensión se ubica cuando ante una infracción cometida por un adolescente -sobre todo en edad cercana a la mayoría de edad- hace resurgir una y otra vez en forma recurrente en distintos tiempos históricos el debate sobre la responsabilidad penal del mismo. En otras palabras: hay quienes plantean la posibilidad de reprocharle y exigirle al adolescente otra acción. Y por lo tanto se entiende que realiza una acción penal - digamos- en forma consciente, con facultades para discernir.

El debate se centra en este punto y la tensión está dada entre planteos retribucionistas versus planteos en clave de CDN.

⁴⁴ Recordemos que la CDN ya en el preámbulo proclama que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

- **Planteos “retribucionistas”**

En este planteo, si bien reconoce los aspectos singulares de un adolescente, subyace la idea de que este debe pagar por su infracción. En general se piensa en realizar una intervención con medidas asociadas a la privación de libertad.

Quienes promueven este tipo de respuesta plantean que si el adolescente es responsable de un acto infraccional, se debe intervenir a la par de los adultos. El reclamo viene dado por solicitar un endurecimiento en las medidas, como ser: bajar la edad de inimputabilidad, más cárceles, etc. Especialmente para el caso de aquellas infracciones graves.

Una variante dentro de estos mismos planteos retribucionistas tiene un signo contrario, puede ocurrir el caso en la cual el adolescente no es considerado responsable de su acto infractor, pues ubicados en la doctrina de la situación irregular es necesario tutelar a este adolescente. En otras palabras, son promotores del “cuidado del adolescente”, pues lo consideran en proceso de completar su crecimiento y por ello incapaz al que hay que “proteger”. Consecuencia de esto, actúan de manera indiferenciada y el planteo de privación de libertad (internación con medidas o sin medidas de seguridad) es la respuesta privilegiada.

El modelo de responsabilidad penal adolescente en clave de la CDN traza algunos desafíos distintos, aunque se parta del mismo concepto.

Por supuesto que este planteo también asume la cuota de responsabilidad del adolescente en un acto infractor de acuerdo a la etapa de vida por la que transita.

Esto significa que al ser considerado como sujeto de derecho, abarca aspectos a tener en cuenta como las garantías legales correspondientes ante los distintos procedimientos (por ej. policiales, judiciales).

Sin embargo por su ser adolescente promueve medidas de carácter y contenido socioeducativo, rescata la capacidad del adolescente para actuar libremente de acuerdo a su etapa de vida. Para ello la intervención profesional debe habilitar espacios y aplicar instrumentos que promuevan un actuar respetuoso de sus derechos y el derecho de los otros. En otras palabras habilita y promueve una intervención socioeducativa por encima de las de control y represivas como lo es el caso de la privación de libertad que debe ser utilizada como último recurso.

Esta tensión presentada nos ubica y muestra la complejidad de este tema, pues nos abre a la interrogante acerca de la responsabilidad a la que se puede hacer cargo un adolescente vulnerado en sus derechos básicos (alimentación, salud, estudio, etc.). Es en este preciso punto donde nos situamos ante la eventualidad de cuestionar si este adolescente vulnerado tiene la posibilidad⁴⁵ de elegir entre dos o más opciones. He aquí donde queda inconclusa la tarea de la CDN, que requerirá, en el futuro, de ingentes esfuerzos por darle al concepto de “responsabilidad” un contenido adecuado.

Las distintas intervenciones realizadas por los diferentes actores (de la justicia de

⁴⁵ Obsérvese que hablamos de *posibilidad* y no de *capacidad*. Si bien dudamos al principio de la utilización del concepto de capacidad (entendida como aptitud, talento, disposición), una reflexión más detenida nos llevó a la conclusión de entender que creemos profundamente en la capacidad del ser humano (sea cual sea su condición). Ahora bien, otra cosa es si se tiene la posibilidad, es decir, si se puede contar con los medios adecuados para actuar.

En este plano nos quedamos con este concepto.

menores, educadores, etc.) en esta área muestran a la temática de “la responsabilidad” como una expresión híbrida. Es decir, atrapada en la disputa de las posturas antes señaladas.

Este debate creemos que aún hoy sigue vigente pues somos testigos de ello, y lógicamente tenemos nuestra postura frente a esta situación.

A la hora de marcar nuestra posición preferimos referirnos a derechos en lugar de responsabilidad. En efecto, hablamos de los derechos del adolescente como corresponde, y de los derechos del otro (víctima) en el caso de haber sufrido algún daño. Si bien se trata, quizás, de una sutileza, no nos parece menor pues de esta forma pensamos que disminuimos la ambigüedad del concepto de responsabilidad (¿avance o retroceso?) tal cual fuera presentado líneas arriba. ;

Por otra parte, hablar de responsabilidad abre a otros de los debates que generan mayor rispidez, especialmente en la opinión pública, pero también entre los técnicos del área. Nos referimos a los conceptos de: inimputabilidad vs. Impunidad.

Muchas veces estos conceptos se equiparan y se los presenta de manera indiferenciada.

Hablar de inimputabilidad, ¿es decir igual a impunidad?, ¿refiere a lo mismo?. Entendemos que no e intentaremos explicarlo.

Una lectura poco crítica de la Doctrina de la Protección Integral podría llegar a confundir estos dos conceptos. En efecto, el fuerte reclamo social cuando un adolescente comete una infracción y pasa por la justicia penal se expresa en frases tales como: “*con ellos no pasa nada*”, “*entran por una puerta y salen por la otra*”, “*...hacen lo que quieren, total son inimputables*”...

A nuestro entender se interpreta equivocadamente. Pues, ser inimputables penalmente implica ser “irresponsables” y, por ello, “impunes”. Esto no es así y pasamos a explicarlo.

Este error conceptual necesita primeramente ser colocado en su respectivo lugar para superar confusiones y, para evitar la ambigüedad que se originaron en las prácticas. Ciertamente, ante el hecho de que un adolescente sea considerado autor (responsable) inimputable en lo penal, esta misma situación (adolescente/autor/inimputable) lo ubica en una categoría especial a la hora de la realización de su proceso judicial, pero no lo hace de ninguna manera impune; al contrario, si el proceso es el debido, hay una batería de medidas socioeducativas a las cuales se puede acudir y que van desde la advertencia verbal y/o escrita, hasta la privación de libertad, pasando por otras medidas intermedias tales como: la mediación, la libertad asistida, el trabajo comunitario, etc.

El debido proceso, no es solo un acto jurídico, sino que para el caso de los adolescentes también debe ser una instancia educativa. Que le pueda mostrar, señalar las consecuencias de sus actos. Esto es hacerlo responsable. Por la vía judicial se lo confronta a responder por su actuar, a comprometerse, se lo exige... y por lo tanto esto no lo hace impune.

Ahora bien, según cómo se dilucide el debido proceso, y reforzando la idea de responsabilidad, se sabrá si este concepto se asume en clave de derechos o no.

Al respecto opinamos importante tener en cuenta por lo menos dos aspectos.

En primer lugar, si se centra sólo en el adolescente, entendemos que es un retroceso, porque se acerca a la visión ontológica, axiológica e incluso deviene política del concepto de peligrosidad del adolescente. Entonces es el único responsable y todas las baterías se cargan contra él.

En el otro extremo, y en una posición si se quiere antagónica, se considera por supuesto la responsabilidad del adolescente, pero también se amplía la mirada hacia su familia, al Estado en sus distintas instituciones y a la sociedad en general (incluidas las ONG, etc.). Cada uno de ellos con su cuota de responsabilidad, por lo que de alguna forma se violentan derechos mutuamente y esta es la clave que hablábamos líneas arriba.

Esta última posición pensamos es la que representa un avance, porque integra a todos los participantes involucrados. Y de acuerdo a esto puede limitar una intervención con aspectos punitivos sobre el adolescente y pondera derechos⁴⁶, ofrece una apertura en el campo teórico-metodológico y finalmente político, a seguir conquistando.

La respuesta a la pregunta del título de este apartado, en el período estudiado no fue así. Y en el futuro, por lo menos inmediato, por lo que se visualiza, no parece vislumbrarse un consenso respecto a la co-responsabilidad social del tema y la discusión parecería indicar que hay una profundización del control hacia los adolescentes⁴⁷.

⁴⁶ La normativa internacional vinculada a la Convención Internacional de los Derechos del Niño ofrece un cuerpo dogmático-jurídico.

⁴⁷ Recordamos que esta tesis se ubica en el período inmediato anterior al Código de la Niñez y Adolescencia aprobado a finales del 2004, pero que ya está jaqueado por una fuerte presión social y expandida con preferencia por los medios de comunicación social que actúan como amplificadores.

III - DÉCADA DE LOS 90 Y LOS CAMBIOS EN EL ESTADO/NACIÓN

La reformulación de lo económico a nivel global -tal como lo vimos anteriormente- fomenta al interior de los países latinoamericanos (Uruguay entre ellos) un conjunto de transformaciones sociales cuya consecuencias dan como resultado final una mayor profundización en las desigualdades y, por tanto, se hacen más visibles situaciones sociales problemáticas ya presentes desde hace mucho tiempo.

La década de los 90 fue un período con profundos cambios económicos, donde el papel del Estado/Nación también sufre modificaciones que traen consigo un cúmulo de alteraciones a la hora de la ejecución de sus políticas.

Planteos en clave CDN

El proceso que se fue dando en América Latina -y en Uruguay en particular- da cuenta de una constante pérdida de las condiciones materiales de las grandes mayorías, que les impide cubrir necesidades básicas, dañando así el ejercicio pleno de los derechos, sobre todo de los sectores más pobres.

Este viraje político extendido en esta década abrió aun más las brechas sociales de manera tan significativa que hacen del continente latinoamericano, aun hoy, el lugar en el mundo donde se presentan las mayores desigualdades. En efecto, esto implicó modificaciones de instituciones/organismos estatales nacionales que “debieron adaptarse” a las necesidades del gran capital, aun a costa de las posibles derivaciones negativas en el plano social. Basta indicar como ejemplo la significativa flexibilización y/o desarticulación de los derechos laborales.

La imposición de una hegemonía ideológica en la región, ubicó las políticas sociales en segundo plano o, es todo caso, en función de lo económico. Esta visión se hizo tanto más fuerte cuanto más débil era el Estado-Nación.

Como resultado, se ahonda aun más la fragilidad Estados nacionales latinoamericanos frente a la red hegemónica transnacional y ponen en riesgo el control de espacios de asociados a la soberanía.

Esta situación recae sobre la población en general (en especial los trabajadores organizados), bajo una constante: la creciente pérdida de derechos. Estas pérdidas fueron ingredientes fundamentales de la vulnerabilidad a la que fue expuesta gran parte de una porción del pueblo y que, en las diferentes crisis presentes en la región en este período⁴⁸, tuvo sus consecuencias sociales más visibles en la indisimulable profundización del deterioro social y el aumento en los índices de violencia, sobre todo en el medio urbano⁴⁹.

Se asocian los conceptos pobreza y violencia y así el “plato queda servido” para la indicación casi automática por parte de quienes administradores del Estado de que estos sectores requieren de un cuidado especial o, mejor, de un control especial. Al respecto, Alessandro Baratta presenta en forma contundente un razonamiento en esta línea cuando expresa que: *“bajo la crisis del orden público [...] y la imagen que se transmite a la opinión pública, se esconde una estrategia capitalista que tiende a producir un deterioro del Estado de Derecho”* (Baratta, 1993: 206).

⁴⁸ México, Brasil, Argentina y Uruguay tuvieron su momento crítico.

⁴⁹ Al respecto han habido innumerables estudios, debates, seminarios, etc. Tratando de analizar las causas, las consecuencias...

La sucesiva presencia de crisis sociales en la región estimuló el aumento de control sobre aquellos sectores sociales más pobres, es decir, aquellos cuyo entramado de protección social se fue debilitando o simplemente se desvaneció. El lugar dejado por las políticas sociales fue cubierto por políticas de control social muy visibles, tal es el caso de algunos países de América Latina donde la militarización fue ponderada como la primer estrategia de contención.

El Estado uruguayo aunque no llegó a tales extremos, también ha estado atrapado en este contexto y su rol en lo social, históricamente construido a través de grandes conquistas, también sufre los embates externos y su centralidad pierde terreno. Como veremos más adelante, los abandonados por el sistema social, son los vulnerables a los sistemas de control.

III.1 - El Estado Uruguayo, los impulsos externos y su reforma

Desde mediados de los ochenta, pero fundamentalmente, en la década de los noventa, se dio un giro hacia la reducción de lo social en el Estado,___ sobre todo en lo que refiere a aspectos de protección social.

“Los noventa se caracterizan por una revalorización del Estado, se introducen transformaciones en las formas y tamaño del Estado, en el diseño de las políticas públicas, en particular de las sociales” (García, Socorro, 2008: 7). Se produjo un profundo debate con consecuencias importantes en el plano ideológico y político, con la correspondiente exaltación al mercado; mayormente a impulsos de los países centrales de Occidente.

El camino seguido profundizó el continuo debilitamiento del Estado y su vulnerabilidad crónica ante instituciones internacionales, especialmente vinculadas a la economía mundial. Entendemos esta vulnerabilidad como una cualidad vinculada a la circunstancia de mayor posibilidad de estar expuesto a influencias externas. Lógicamente, deviene en una menor capacidad de autonomía, porque su actuar no necesariamente responde a los intereses propios. Para el caso de los Estados nacionales, hay aquí un aspecto referido al debilitamiento de la soberanía, tema muy amplio, que no será desarrollado en este trabajo, pero sin embargo debemos tener en cuenta este aspecto.

Hubo múltiples señalamientos al Estado Bienestar que contiene varias aristas en sus críticas. Ciertamente se 'lo cataloga como mal gastador y en forma irracional, a causa de ser demasiado grande y burocrático. Por estos motivos se hace ineficiente, lento, suscitando acciones corruptas como mecanismo de respuesta. Simultáneamente, se destaca al mercado como antagónico y se realza su capacidad de adecuarse rápidamente a los cambios, y que respeta la libertad individual para la satisfacción de las necesidades, etc.

Debido a estas críticas la relación del Estado Bienestar con el proceso de acumulación capitalista cambia el rumbo, es decir, se reformula, se reorienta apoyada en aspectos económicos, tecnológicos y políticos. Impulsada por el Consenso de Washington⁵⁰

⁵⁰ Se llama Consenso de Washington a la aplicación de diez instrumentos de política económica para llevar adelante el objetivo de las economías centrales a nivel mundial, basado en la libertad del mercado. Promovidos

y fundamentalmente a través de la mediación de organismos Internacionales se extiende una concepción de Estado basada en criterios de eficiencia y eficacia.

Brevemente, detallamos lo medular de sus puntos:

1. Disciplina fiscal, para no generar más déficit fiscal.
2. Control de la inflación. Se lo establece como prioridad.
3. Prioridades en el gasto público: establecer acciones para favorecer su reducción.
4. Reforma Tributaria: aumentar ingresos por la vía impuestos. De esta forma se intenta paliar el déficit.
5. Tasas de interés libres para que el mercado las determine.
6. Tipo de cambio libre.
7. Liberalización de las importaciones.
8. Apertura al capital extranjero: inversión extranjera directa.
9. Privatizaciones, basadas en la creencia de que lo privado se administra más eficientemente que lo estatal. Se estimula la privatización de empresas del Estado y de esta forma se constituiría en una fuente de ingresos para el Estado.
10. Desregulación: disminuir las redes regulatorias para descender su potencialidad a la corrupción.

Sin dudas, con la instrumentalización de organismos internacionales de cooperación, se fueron fomentando recetas económicas cuyo consejo medular fue orientar hacia el “achique” del Estado y la revalorización del mercado, estimulando la apertura hacia éste.

Esta lógica dominante a nivel internacional hace su anclaje en los Estados nacionales y toma diferentes formas. Particularmente para el caso de Uruguay, la retirada del Estado adquiere características propias catalogadas como “graduales”, porque fueron amortiguadas por acciones sociales, sindicales y movilizaciones populares que culminaron con respectivas consultas a la ciudadanía⁵. Sin embargo pese a este esfuerzo no pudieron abstraerse al imponente impulso del contexto externo.

La apertura del Estado uruguayo hacia el mercado fue un hecho consumado en el período, sobre todo en áreas sociales significativas. Quedaron habilitados o se ampliaron caminos y vericuetos legales para la participación de actores privados, por ejemplo en la prestación de servicios.

Las políticas sociales se basaron en supuestos o condiciones que llevan a deslizarse de universales - propias Estado de Bienestar - a políticas sociales tercerizadas, focalizadas, descentralizadas y cogestionadas por actores no estatales. Estas políticas a su vez fueron funcionales a la reducción del tamaño del Estado y se le transfiere al mercado funciones de protección, (cfr. García Socorro, 2008: 7)

En este marco las organizaciones de la sociedad civil (en especial las ONG) participan pero en la fase final de la política social, quedando fuera de la discusión y definición de la misma, lo que hizo que, en definitiva, actuaran como receptoras de recursos para la prestación de servicios y por ende funcionales, pese a que quizás muchas de ellas partan de una postura crítica.

por organismos financieros internacionales y centros económicos. Según estas instituciones seguir estos lineamientos es el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para desarrollarse

Esta presencia de diferentes organizaciones de la sociedad civil con capacidad de hacerse visibles, genera agenda política cuando se agrupan y demandan del Estado respuestas a través de sus instituciones especializadas. Se produce así un proceso oscilante entre la tensión/coerción, pero ya no solo en procura de recursos, sino también de acuerdos en el orden político y técnico.

Es así entonces que las instituciones del Estado nacional, en definitiva, concretaron y cristalizaron en si misma estas tensiones a causas de influencias externas e internas. Pues para el caso de las influencias externas, están vinculadas a las formas en que se fue (re)organizando la reproducción del sistema capitalista; y para el caso de las influencias internas, entendemos que se dio una contradicción muy fuerte entre las organizaciones de tipo "rivales y hermanos". "Rivales" ante la disputa de recursos librados por el Estado, y "hermanos" ante el intento de un posicionamiento conjunto ante este, la creación de Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) en el año 1992 es una prueba de ello.

Ahora bien, escapa a esta tesis detenernos exhaustivamente tratando de exponer algunos de los motivos de por qué el modelo del Estado uruguayo entra en crisis, pero los signos de agotamiento marcan por lo menos tres lugares críticos, y que solo señalaremos, a saber: estructura institucional, economía y política.

En primer lugar, con respecto a la estructura institucional, el modelo de protección social uruguayo se respaldaba fundamentalmente sobre el mercado de trabajo formal, con aportes de trabajadores y patrones y bajo el firme propósito del pleno empleo. Pero ante los avances de la tecnología y la flexibilización laboral se fue modificando la capacidad de aportes al Estado, ya que éste debe seguir cubriendo las mismas necesidades pero con menos aportes. En definitiva, sustancialmente cambia la relación capital/trabajo y esta situación toca la estructura misma del sistema sobre el cual fue edificado el sistema protector del Estado uruguayo.

En segundo lugar, con respecto a la economía, la lógica de acumulación internacional mantiene su cuota a nivel nacional, pero se modifica las relaciones en los ámbitos de negociación pues éstos se debilitan o simplemente desaparecen, otorgando así al capital una mayor libertad y la posibilidad de moverse casi sin obstáculos (ni legales, mucho menos éticos), de acuerdo a sus intereses. Basta observar como en esos años el capital pasa de un país a otro, sin miramientos sociales porque eso no está en sus consignas.

Y por último, en tercer lugar, con respecto a la Política, las transformaciones de las estructuras institucionales en el marco de una lógica de acumulación más amplia que lo nacional, inevitablemente modifica las relaciones entre los distintos actores sociales y/o políticos. Recordamos en este punto que ya hicimos mención al tema de los sindicatos, pero además podríamos incluir también a los partidos políticos puesto que se profundizan las diferencias entre dos grandes bloques⁵¹. Estos cambios afectan el nivel de incidencia política y la credibilidad de estos actores cuyas crisis en el período agudizó aún más la falta de respuestas concretas ante las demandas de sectores sociales cada vez más postergados.

Como era de esperar el Estado uruguayo fue perdiendo su centralidad en las políticas sociales, ante una mayor apertura al mercado, dando lugar a la primacía de lo

⁵¹ Los partidos tradicionales por un lado y el Frente Amplio por otro.

técnico (especialmente la economía), por encima de lo político.

III.2 - El ajuste

Sería difícil reflexionar sobre los costos sociales en este período sin tomar en cuenta la historia de desarrollo del Uruguay: país pequeño en sus dimensiones, con escasa población, dependiente del sector agroexportador desde muy temprano y por consiguiente fuertemente vulnerable a los acontecimientos externos a él, esta situación lo coloca, frontalmente y casi sin opciones, a modelos, orientaciones y contenidos de las políticas originadas desde el exterior.

La llegada al gobierno por parte fracciones políticas partidarias⁵² con afinidad a los cambios que se venían procesando marca una profundización del modelo imperante en la región latinoamericana y fundamentalmente en el Cono Sur. Durante estos gobiernos se comienza una clara etapa de reformas en el Estado que apuntaba a crear condiciones favorables a otra modalidad de desarrollo como se venían implementando en la región y en el mundo. Lo medular de estas reformas sintoniza con una apertura hacia corrientes de liberalización generalizada.

En el trasfondo, el funcionamiento económico y social responde a dos condiciones para mantenerse en el tiempo: continuar asegurando el proceso de acumulación y, por otro lado, un sostén político e ideológico fuerte para no tener contratiempos.

Para analizar el primer aspecto -el económico- seguimos a Carmen Midaglia y Pedro Robert cuando dicen "... vale la pena enumerar algunas de las modificaciones producidas en materia económica, tales como: control de la inflación y del gasto público, modernización de las empresas públicas, e integración al mercado regional (MERCOSUR). Dichas medidas se ajustan a los requisitos y medidas económico-financieras que supone el proceso de integración [...] En el campo social, los servicios públicos tradicionales, fueron objeto de serias revisiones" (Midaglia y Robert, 1998: 327).

Más allá de otras consideraciones, el componente económico-financiero es factor fundamental de integración y, en función de ello, de la revisión de los servicios.

Para llevar adelante los cambios propuestos fue imprescindible mantener una base de acuerdos políticos (con ingredientes culturales) para ampliar los apoyos. Así da lugar a otra condición, con incidencias en lo social basado en la construcción de una verdad (lo privado es más eficiente y de mejor calidad que lo público) muy funcional a la apertura al mercado de servicios, donde los técnicos en la materia (ej. economistas) adquieren un lugar de privilegio.

Se habla "ajuste", se piensa en políticas de corto plazo, concebidas para corregir momentáneos desequilibrios. Pero cuando estas políticas duran un tiempo más extenso pierden dicho carácter de cortoplacistas y se convierten en proyectos de desarrollo⁵³. Esto último es precisamente lo que ha ocurrido en Uruguay, cuyas consecuencias sociales, en el final del período que estamos analizando, dejan a la vista una sociedad cada vez más fragmentada, una profundización de la ruptura del tejido social y desarticulación de los

⁵² Nos referimos al Partido Nacional bajo la expresión mayoritaria del Herrerismo y posteriormente a dos gobiernos consecutivos del Partido Colorado en la expresión del Foro Batllista y luego la histórica lista 15.

⁵³ - Quizás lo más ajustado aquí sería hablar de subdesarrollo.

mecanismos de integración. También adquieren mayor visibilidad algunas problemáticas, por ejemplo en el trabajo tales como: el desempleo, la flexibilización laboral, pérdida de derechos laborales, informalidad, etc.

Queda claro, entonces, que se trata de algo que va mucho más allá de un mero “ajuste”, por eso lo del “costo social”. En efecto, a lo largo del período hay sistemáticas caídas en los indicadores económicos, sociales, que van mostrando el deterioro, llegando a tocar fondo en el año 2002. Apelamos a datos de organismos del Estado⁵⁴ que indican: pérdida del salario real en todas las ramas de actividad, caída de los ingresos de los hogares, tasa de desempleo que ronda el 20%, etc.

Justo es reconocer que sobre el final del período que analizamos (año 2004), la tendencia en general era a la mejora, sin embargo entendemos que no se puede desconocer el visible deterioro de la vida social de esos años.

III.3 - El impacto en las políticas sociales

Como señalamos líneas arriba, las animosas oleadas externas y asumidas en las administraciones de turno han hecho su aterrizaje en las distintas instituciones del Estado uruguayo.

También se pudo ver que una de las problemáticas se instala en la estructura misma de los ingresos del Estado, ya que su fuente de recursos proviene de los aportes de patrones y obreros, y en este período la organización del trabajo sufrió variaciones sustanciales que sin dudas la afectaron.

El estímulo desde el exterior en cuanto a promover reformas del Estado y así reducir su papel protector, tiene en Uruguay características propias que responden a factores históricos e institucionales con fuertes componentes culturales de gran adhesión a lo estatal. En efecto, para el caso de Uruguay, siendo más exactos con lo ocurrido realmente, no deberíamos hablar de una reforma en el Estado como si se tratara de un proceso homogéneo y coordinado, sino de varias reformas e incluso algunas de ellas de manera simultánea (cfr. Mancebo - Narbono - Ramos; 2000).

En el plano social, las áreas donde se ubicaron las principales reformas fueron educación, seguridad social y salud.

Las orientaciones que pautaron el proceso de reformas se basaron, desde sus orígenes, en: i) la reducción del gasto social⁵⁵, ii) la disminución del personal público, iii) la modernización del Estado, (cfr. Mancebo - Narbono - Ramos; 2000)

Basados en una lógica predominantemente técnica, se entendió que los servicios ofrecidos por el Estado debían ser gestionados como empresas privadas y estar más abiertos al mercado. De esta forma se intentó contrarrestar lo que tanto se le criticaba con

⁵⁴ Nos referimos al Instituto Nacional de Estadísticas, en el año 2003.

Por otra parte el Informe de Coyuntura del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, planteaba indicadores donde se muestra el aumento del costo de vida; en áreas tan sensibles como la alimentación (en especial, los artículos de la canasta básica), la salud, la educación, etc., como es de suponer, con fuerte impacto social.

⁵⁵ Se habla de gasto para las acciones en lo social, tema que nos parece significativo y no menor en términos conceptuales.

relación al malgasto, al clientelismo político, a la burocracia, entre otras cuestiones.

Recubierto bajo el patrón de gestión de la administración pública como empresa privada y además guiado bajo las leyes competitivas del mercado, esto supuso primera revisión y luego cambios en aspectos de organización y funcionamiento, con impacto en sus políticas.

Tomando en cuenta estos cambios, nos interesa subrayar algunas de las modificaciones producidas en la esfera específica de las políticas sociales en el país. En efecto, estos cambios en algunos casos fueron muy visibles y sentidos (o mejor sufridos) por la población usuaria de los servicios del Estado.

La orientación seguida deja de lado el sentido universal de las políticas sociales para dar cabida a otras formas más focalizadas. Se delimita la población beneficiaria que además debía demostrar determinadas cualidades para recibir los servicios. Consecuencia de ello se divide la clientela.

Otro aspecto refiere a la gestión, pues esta se orienta a estar más descentralizada lo que devino en una mayor fragmentación.

Y finalmente un cambio muy significativo, la apertura a un proceso de coparticipación público-privado que se manifiesta mediante la forma de tercerización y/o privatización.

Los gobiernos de turno en el período establecieron una estrategia coherente a esta postura política. Ciertamente, el proceso de descentralización permitió hacer recortes menos visibles y los mismos se hicieron efectivos en pequeños programas.

El discurso político del bloque mayoritario, integrado por el Partido Colorado en el gobierno y el Partido Nacional como socio, presentó por entonces que tales cambios eran beneficiosos en el largo plazo y por diversos mecanismos se intentó explicar e inducir a la opinión pública a que ésta era la única vía de cambios para estar "integrados" al mundo.

En síntesis, el proceso de reformas en estos años mantiene como ejes: la pérdida de la centralidad por parte del Estado en materia social, la reducción/retirada de su histórico papel protector y su apertura a otros actores vinculados al Mercado y/o la Sociedad Civil.

III.4 - Las Principales políticas de control Social y sus instituciones

El contexto de reducción de las políticas sociales profundizó aún más las ya presentes sociales.

El tema de la inseguridad social se presentó por estos años como uno de los mayores problemas que aquejaron a nuestro país.

Esta preocupación instalada en la población es recogida por los medios de comunicación, que destinan recursos para la publicación de datos estadísticos que reafirman una y otra vez un sentimiento casi de alarma pública, miedo generalizado, estimulando conductas de autoencierro y abandono de los espacios públicos. Ahora bien: detrás de un discurso con fuerte presencia mediática, cuyo contenido se centra en hablar de la inseguridad que vive la gran mayoría de la población, la noticia casi que se convierte en

una verdad incuestionada, y no necesita de pruebas/demostraciones y, por consiguiente, no las presenta.

Lo indudable es que genera un clima ineludible vinculado al miedo y la sospecha. Entonces, *“no sorprende en absoluto que la campaña de los medios de comunicación se refleje en ellos. La encuesta es mejor si se refiere a la seguridad, se les pregunta a las personas interrogadas si se consideran más, igual o menos seguras”* (Michaud, 1989: 124). Como es previsible del resultado prácticamente surge el justificativo suficiente para la acción de las instituciones de control.

La generalidad de la población se ve a sí misma como potencial víctima del delito; esto habilita y, aun más, favorece la construcción social altamente subjetiva vinculada al miedo en la cual la presentación de las noticias (tanto en aspectos escritos y visuales) juega un papel preponderante.

La exaltación de la seguridad bajo un régimen democrático fue uno de los grandes desafíos del momento, la presión cada vez más exigente de amplios sectores de la población se hacía sentir. La respuesta de las autoridades estatales no se hizo esperar, y esta vino a concretarse mediante las acciones de las instituciones vinculadas al control social las cuales apelaron a la ampliación de intervenciones represivas, claro está con una peligrosa tendencia a la vulneración derechos, en especial con aquellos considerados sospechosos de cometer algún tipo de delito.

Tal situación recayó y se instaló bajo la enfática sospecha de culpabilidad de los habitantes de las llamadas “zonas rojas”, fundamentalmente encarnados en los adolescentes y jóvenes pobres.

El concepto “zonas rojas” adquiere amplia difusión social, en especial es muy utilizado por los medios de comunicación y refiere a aquellos barrios marginales, por entender que desde ellos es de donde saldría el mayor número de delincuentes (desviados); por eso la necesidad de controlarlos con mayor presencia policial. Justamente son aquellas zonas cuyo acceso a las políticas sociales se hicieron escurridizas y donde la vida cotidiana es una violencia constante: hacinamiento, trabajo informal, problemas de salud, etc. Según Wacquant, *“Todos los signos externos de esta constelación indicarían que ella es promovida desde el interior cuando en realidad está sobredeterminada y sostenida desde afuera por el brutal y desparejo movimiento de retirada del Estado...”* (Wacquant, 2000:17).

En este panorama, desde el Estado uruguayo -al igual que en el resto del continente- se introduce el tema de la *seguridad ciudadana* como concepto orientador de la política asumida por los gobiernos de turno, con el firme objetivo de satisfacer demandas cada vez más genéricas y crear un ambiente adecuado para la convivencia de la población.

En julio de 1995 se aprueba la ley N° 16.707, conocida públicamente como “Ley de seguridad ciudadana”, con un nivel de incidencia inobjetable. También se instrumenta el Programa de Seguridad Ciudadana⁵⁶ cuyo objetivo dice: *“Disminuir las situaciones de violencia interpersonal [...] para contribuir a que la percepción⁵⁷ de inseguridad sea*

⁵⁶ Este Programa recibió una financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyo monto alcanzó la suma de U\$S 25.000.000 en un periodo de cinco años.

⁵⁷ Es interesante la utilización de este concepto ya que refiere a una sensación social pero que no se recoge de los datos estadísticos.

menor”.

Tras la consigna de la *seguridad ciudadana* se trató de incorporar a la comunidad este concepto, poniendo el énfasis en la protección entre los “buenos vecinos”, quienes junto con la autoridad del control correspondiente, se unirán para defenderse de los “malos”.

El cambio de estrategia por parte de la policía en estos años, fue notorio, ya que se habilitaron programas como “Vecino Alerta” las cuales fueron promotores de la incorporación y conformación de comisiones vecinales para la seguridad.

Nos parece que estos cambios tuvieron una doble intencionalidad.

Una primera intención fue el cambio en la reputación que tenía la institución policial y acercarla a la población puesto que había perdido la confianza de la ciudadanía y desde hacía tiempo se advertía la necesidad de abrir vías de comunicación con la sociedad en general y con las comunidades barriales en particular. La policía comunitaria fue una de las estrategias con mayor difusión y visibilidad, en la cual el policía buscaba un acercamiento a dialogar con los vecinos; pero también hay una mayor apertura de las comisarías, etc.

La segunda intención, trataba de concentrar la causa policial en comunión con la sociedad al señalar y focalizar al “enemigo común”. Efectivamente, vecinos y policías se ubican del lado de los buenos y juntos se enfrentan al otro bando el de “los malos”, lo que es lo mismo, “la delincuencia”. Esta intención se asocia con un cambio en el rumbo de la actividad policial pues se muta de una acción *sobre* la comunidad, para pasar a ser una acción *con* la comunidad. De allí la importancia de encontrar al enemigo y hacer causa común

El desafío de integrar la participación ciudadana en la gestión de las políticas de control fue una novedad que, a *priori*, se podría catalogar como muy positiva; sin embargo, como veremos, no dejó de mostrarnos casi enseguida su contracara y su consecuente ajuste con el modelo socioeconómico imperante.

¿Por qué afirmamos esto? Porque estas estrategias tuvieron su componente ideológico de una concepción de mercado.

La coherencia con el sistema económico viene dada en cuanto estas relaciones (“buenos y malos”) así promovidas son génesis de la producción de una mercancía llamada seguridad, y se establece una estructura a partir de un cúmulo de elementos (por ejemplo, el miedo) que operan como estímulo para el consumidor.

A ja vez se continúa con la reproducción de la exclusión, desigualdad, ruptura de verdaderos lazos de solidaridad, debilitamiento de otros instrumentos de socialización y, por qué no, de control social como ser: el barrio, las plazas, la calle, el campito, etc.

Se fueron disolviendo y fragmentando todas las relaciones sociales, ahondando cada vez más los diluidos lazos sociales.

El cambio acontecido por las instituciones de control del Estado reorienta el eje de sus políticas de seguridad. La prevención del delito estaba dada por políticas de sociales vinculadas fundamentalmente a la educación, la capacitación, el trabajo, etc. Pero ante el fracaso de las políticas sociales, casi automáticamente irrumpe la acción punitiva. La dificultad o ausencia de respuestas educativas, recreativas, de salud, etc. deja en evidencia una situación de conflicto que no encuentra canales de resolución allí donde se origina, y

entonces se actúa penalizando (por ejemplo, expulsando, sancionando, encerrando o de otra forma represiva similar).

La tarea de los gobiernos de turno fue de cambiar la doctrina de la seguridad interior del Estado por la de la seguridad ciudadana. Se impuso a sí mismo la necesidad de crear condiciones institucionales (como fue el caso de la policía) para abordar los problemas ⁵⁸ presentados por la población y responder a sus expectativas y aspiraciones en materia de seguridad.

Bajo la consigna de la *seguridad ciudadana* también fue creciendo la idea de que los riesgos a los que estaban expuestos los ciudadanos "*buenos*". Estos riesgos pueden ser previsibles y por ende evitables. En este caso, la *seguridad ciudadana* se muestra como contrapartida a los riesgos sociales. Ahora bien, en el soporte mercantilista del contexto, el señalado como "*malo*" y su posible/potencial conducta delictiva puede ser fruto de una construcción, pues hay que vender un producto llamado seguridad, justificativo más que suficiente para una acción de mayor control.

Por lo expresado no se fue hizo habitual la repetida presencia en los medios de comunicación de quienes fueron las máximas autoridades de dicha cartera del Estado. Esto significó un grado de exposición tan abundante que contribuyó elocuentemente para que algunos de ellos un tiempo después accedieran a ser precandidatos a la Presidencia de la República por sus respectivos partidos⁵⁹.

El nivel de intervención de este ministerio sobre la población en general y dentro de esta sobre los adolescentes pobres en particular, trascendió a sus funciones tradicionales lo que se expandió más allá de lo asignado.

Dentro de ello, la acción policial como institución especializada en los temas de seguridad buscó responder a las orientaciones de este ministerio y su actuación puede dar cuenta de lo antes mencionado. Es así que en nombre de la seguridad, se propugnaron visibles modificaciones en la estrategia de prevención; se deja de lado, por ejemplo, las razzias (demasiadas cuestionadas y resistidas por la población), por otras acciones preventivas del delito, a saber: a) la situacional y b) la social.

a. La prevención situacional: Cuya características más visible estuvo dada por la tendencia a ocupar espacios públicos con presencia policial. Estos espacios otrora ricos para los procesos de socialización (ej. plazas y parques), o de recreación (ej. campos deportivos).

Se comienza a instrumentar lo que se llamó la "policía de proximidad", en la cual el agente policial se hacía presente en el barrio y sus instituciones.

Esta presencia tiene una intencionalidad tal, que la presencia en los distintos lugares llega incluso a ser percibida por algunos sectores como una intervención en el mundo de los vínculos más estrechos de las personas (por ejemplo, el ámbito familiar, amistades), en especial de quiénes son avistadas como sospechosas, tal es el caso de los adolescentes pobres. Este último punto nos acerca a la otra acción preventiva;

⁵⁸ Un Ministerio expandido: el del Interior. Durante el período que estamos repasando, el crecimiento en los niveles de incidencia del Ministerio del Interior fue de tal magnitud que pasó a ocupar un lugar central en la vida política del país. Aunque el porcentaje del gasto de dicho Ministerio no tuvo mayores cambios (se ubicó en el entorno del 6%)

⁵⁹ El Dr. Juan Andrés Ramírez en el Partido Nacional y el Esc. Guillermo Stirling en el Partido Colorado.

b. La prevención social del delito: La influencia de corrientes internacionales se concreta en esta estrategia.

Se trata de acciones “orientadas a reducir los factores y las motivaciones que conducen al delito” y estas se ubican en el plano social.

La difusión de este concepto novedoso, innovador y con un nombre tan atractivo abrió la posibilidad de su utilización como instrumento para la implementación de políticas sociales.

Para no extendernos, hacemos nuestros los conceptos de Gustavo Leal, cuando dice con extrema claridad de que se trata esta estrategia, “supone una estrategia que para ser eficiente [debe] neutralizar todos los escenarios potencialmente generadores de inseguridad. Estos escenarios son definidos como la pobreza, la exclusión y la marginalidad. Por esta razón la policía se siente con motivos suficientes para introducirse en las políticas sociales, en el entendido de que las desigualdades sociales son las fuentes del crimen y la violencia” (Leal, Gustavo, 2003: 14).

Otras voces hacen eco de esta situación, por eso recogemos del Informe elevado por el Comité de los Derechos del Niño del año 2000 una parte de su análisis: *“El accionar de los cuerpos de seguridad del Estado y en general del Ministerio del interior [...] ha forzado el ingreso al campo de las políticas sociales y en particular, las dirigidas a los niños y jóvenes, de la policía y un conjunto de servicios y dependencias conexas pero funcionales a la lógica del sistema punitivo”* (Informe Comité de los DDNN, 2000: 16-24). Como se puede apreciar, este informe recoge la idea de una infancia/adolescencia percibida desde varios años atrás como un “problema de seguridad ciudadana”. Los adolescentes son considerados como factores de peligro y causantes de la inseguridad pública. Basta señalar el crecimiento en el número de detenciones policiales de los menores de 18 años aumenta considerablemente de 11.629 detenciones en el año 1995, se pasó a 15.091 en el año 1999 (Informe Comité de los DDNN, 2000).

La creciente incidencia del Ministerio del Interior se refleja en los modelos aplicados que -como vimos- incluyeron la participación de grupos de vecinos reunidos con las autoridades policiales donde se debatía el problema de la inseguridad en los barrios.

“La preocupación por la seguridad, la vigilancia y la prevención tiene como consecuencia la hipertrofia de esta función eminentemente policial en la cual los policías ejercen lo que cabe llamar en sentido estricto una justicia sin proceso” (Michaud, 1989: 126). *En síntesis, se visualiza un movimiento en el rol policial.*

Es en este contexto donde se formalizaron y se ponen en marcha acciones de fuerte impacto en la población ya sea por su aceptación o crítica. Ciertamente que esto fue así, por eso retomando algo de lo expresado páginas anteriores, incluimos en este contexto otras intervenciones estratégicas de la policía como el Plan Vecino Alerta, que consiste en la conformación de una red de vecinos que al advertir algo sospechoso se avisan entre ellos y también a la policía. Por este medio se han instalado comisiones barriales y diversos mecanismos de seguridad (ej. hacer sonar bocinas, llamados telefónicos para que todos enciendan las luces, iluminación de las calles, poda de árboles, etc.), e incluso en algunas de estas comisiones se llegaron a realizar mapas del delito en los barrios, por supuesto que con la señalización de “focos delictivos”.

Además la estrategia incluyó la instalación de comisiones barriales y diversos sistemas de seguridad (ej. sonar bocinas, llamados telefónicos para que todos enciendan

las luces, iluminación de las calles, poda de árboles, etc.). La repercusión fue tal que en algunas de estas comisiones se llegaron a realizar mapas del delito en los barrios, por supuesto que con la señalización de los considerados “focos delictivos”.

La “Prevención Social del Delito”, pasa a conformar parte de la materia prima para elaboración y ejecución de las políticas sociales. Ahora bien, bajo la cartera del Ministerio del Interior, indefectiblemente se desvía hacia lo que se denominó como “criminalización de la política social (Baratía, 1995), ya que los destinatarios fueron los grupos más vulnerados por la situación socioeconómica; a los efectos del interés de este trabajo podríamos inducir una primera conclusión: los adolescentes pobres.

Estos adolescentes que fueron desabastecidos por las políticas sociales y que sufren con mayor virulencia el deterioro económico, se los interviene “socialmente” mediante un ministerio cuya acción político-administrativa expandida produjo un estado de violencia encubierta no percibida con nitidez por el resto de la sociedad, pero de todas formas se la justificaba.

A modo de cierre de este punto, diremos que, la puesta en práctica de estas acciones llevadas adelante por las instituciones encargadas del control, dejó a la luz numerosos cambios en las políticas de prevención y de represión del delito, entre los cuales también se incluyeron significativos cambios en la legislación penal, tal es el caso de las leyes de urgencia I y II que profundiza más los aspectos punitivos.

Pese a que este conjunto de reformas en las estrategias de control incluye la novedosa convocatoria a la comunidad para cogestionar la seguridad, tales reformas se dan en el marco de una violencia a los derechos por parte de las (macro)políticas económicas.

Todo ello nos motiva a reflexionar los siguientes aspectos.

La intencionalidad de tener una acción policial más cercana a la comunidad barrial implicó tener en cuenta varias cosas, a saber: i) la modificación y/o sustitución de las técnicas y tácticas policiales más tradicionales, por otras más vinculadas al diálogo, proximidad, etc.; ii) Cambios notorios en el perfil de sus voceros ante la opinión pública, pues estos le hablan al vecino desde un lugar solidario con éste al identificarlo como víctima de la situación; iii) Permanente presencia policial en lugares inéditos, tal es el caso de las plazas públicas, especialmente en los barrios más pobres.

La apelación a la comunidad se transformó más en un nuevo problema que en una solución a la inseguridad, ya que en los hechos tiene una apariencia progresista en cuanto promueve la participación, la escucha al vecino, pero se concentraron las sospechas y las atribuciones de peligrosidad a ciertos individuos en general mal vistos, rechazados en los barrios. Consecuencia de ello se produce una “dicotomía” entre buenos y malos, y se profundiza el “nosotros y ellos”⁶⁰.

Se generaron espacios de legitimación para la sospecha y la persecución de personas y/o conductas consideradas pre-delictivas. Esto es siempre un serio peligro para un Estado democrático y de derecho, porque en general han sido tradicionalmente objeto/víctimas de las políticas criminales, las personas de bajos recursos, en especial las camadas más jóvenes.

⁶⁰ Recordamos aquí a Foucault, quien refería a “sociedad binaria” cuando los objetivos de una política de seguridad reproducen una dualidad social como la presentada.

Pese a todos los cambios realizados en busca de subyugar la criminalidad, los resultados mostraron que no se logró tal fin e incluso se produjo un aumento cuantitativo ante la creación de figuras delictivas nuevas, lo que también significó cambios cualitativos.

III.5 - El Estado uruguayo ¿derecho y/o seguridad?

En estos años el Estado uruguayo vivió en su seno una contradicción. Por un lado se afilia a declaraciones internacionales de defensa a los derechos humanos de la niñez (le reconoce como sujeto de derecho) y, por otro lado, en su intervención concreta mantiene características paternalistas que no habilitan la promoción (objeto de derecho).

En primer lugar, la tensión a la interna de un Estado que en el periodo que nos atañe tiene como orientación y perspectiva lo que muchos llamaron entonces como "neoliberalismo". Expresado en la focalización y fragmentación de las políticas sociales, el deterioro o simplemente la pérdida progresiva de componentes de protección integral, dejan a la vista la casi imposibilidad de cumplimiento de los compromisos asumidos en sintonía con los Derechos Humanos.

En segundo lugar, frente al progresivo desmantelamiento de las instituciones estatales en el área social, se continuó con las prácticas asistenciales cuyas respuestas tradicionales no pudieron contemplar las demandas establecidas por la normativa acordada, pese a los intentos múltiples de reformas⁶¹.

Esto nos permite afirmar, en principio, que la Convención de los Derechos del Niño no fue compatible con el Estado uruguayo en cuyo horizonte se vislumbra el Bienestar⁶². Pues aquella se basa en el pleno ejercicio de los derechos del niño/a (Uriarte, 1999: 41) y la acción estatal se ha ubicado oscilante entre lo tutelar y lo coercitivo de matriz paternalista, donde el/la niño/a o adolescente es visualizado como objeto y no como sujeto de derecho. Tema para el próximo punto.

⁶¹ Por ejemplo: la Reforma Educativa, la Reforma de la Seguridad Social... Para nuestra tesis nos concentraremos en los intentos de reformas de la institución estatal especializada en las políticas rectoras acerca de la niñez y la adolescencia, por entonces el INAME, tema que abordaremos más adelante.

⁶² Sin dudas el Estado uruguayo nunca alcanzó los niveles de bienestar de los países desarrollados, y por eso hay quienes consideran que no se puede afirmar que en Uruguay se haya llegado dicha condición, pero lo que aquí nos interesa es señalar el horizonte ideológico subyacente.

Parece importante asumir desde ya la tensión que presenta el título de este punto, porque el 28 de setiembre de 1990 se reconoce la CDN gracias a la ley N° 16.137 y cinco años después, el 12 de julio de 1995, se aprueba la ley conocida como de "Seguridad Ciudadana", por mérito de la ley N° 16.707.

Ambas normativas han dejado su huella - aunque diferente - en el tratamiento de la niñez y adolescencia en general, pero fundamentalmente en los que de aquellos en conflicto con la ley penal.

Estamos transitando una zona turbia, ambigua, donde se articula un nivel de política criminal (ley de seguridad ciudadana) y una ley de neto corte de derechos humanos (CDN), en la órbita de un "mismo" Estado democrático y de derecho.

Como ya fuera señalado, el sentimiento de inseguridad predominaba en la sociedad uruguaya y la gran caja de resonancia se generalizó a través de miedos. Al decir de Michaud: "La inseguridad no es el terror, es la probabilidad de lo imprevisible. Por lo mismo, aunque todo esté tranquilo, igual reina. De ahí la obsesión por la prevención: la violencia no es lo que se reprime, sino lo que se ataja primero y luego se previene. Así como el orden se mantiene, la seguridad se refuerza. Por lo tanto, es necesario implementar nuevos controles: un patrullaje más potente de la vida social [...] la población se siente segura, es decir vigilada [...] se crea así la seguridad y la inseguridad para todos multiplicando sospechosos y protegidos" (Michaud, 1989: 125).

La cada vez más fuerte fragmentación social estimula el repliegue de los distintos sectores sociales, donde se da un proceso aparentemente contradictorio. Con grupos sociales cada vez más distanciados entre sí (ej. los adolescentes/jóvenes y el mundo adulto; o los habitantes de barrios residenciales frente a los habitantes de barrios periféricos/marginales), mayor aislamiento y la consecuente pérdida de intercambios sociales. En efecto, los espacios públicos compartidos (ej. plazas) fueron perdiendo esa capacidad de encuentro, de diálogo, se perciben (o mejor se transforman) como hostiles; lo que es una demostración más de fisura del tejido social.

III. 5.1 Ley de la Seguridad Ciudadana versus la CDN

El Informe del Comité de los Derechos del Niño del año 2000 presenta esta misma situación social de esta manera: "Rejas, muros, alarmas, más control sobre los integrantes de la familia, menos oportunidades para la convivencia y el ocio colectivo son algunos de los indicadores de la situación" (p. 65); más adelante prosigue diciendo: "la sensación de inseguridad generalizada estrecha el ámbito de lo público, inhibe la sociabilidad espontánea que ocurre a partir de cruces casuales [...] y tiende a reducir las oportunidades de interacción entre personas" (García, Socorro, 2008: 66).

La ley de Seguridad Ciudadana, de gran incidencia, fue en nuestra opinión altamente vulnerable a la demanda socialmente construida y utilizada para su beneficio por los actores que comulgan con los valores del sistema socioeconómico. En la aplicación de esta ley se dispuso, por vía de los hechos,

la administración de una cierta dosis de “violencia legítima” al mantener cautiva (captación) a una población vulnerable y luego actuar en consecuencia (capturar).¹

En síntesis, la Ley de Seguridad Ciudadana cristalizó algo más que un discurso y obviamente abrió amplios debates en el plano conceptual; pero fundamentalmente ha sido una práctica política que se ha dado de frente con el respeto de los derechos de la infancia en general y de los adolescentes en particular.

Los datos presentados por el Comité de los Derechos del Niño, en el informe antes mencionado, en el capítulo referido a “Las detenciones policiales” en el período 1995-1999 (Informe Comité de los DDNN, 2000: 70 - 78), son elocuentes:

- En el periodo [...] las detenciones de niños y niñas en todo el Uruguay han aumentado en términos absolutos un 18%”.
- “En la capital del país, este aumento trepó al 30%”.
- “1 de cada 30 niños uruguayos fue detenido”.
- Son 64.382 los adolescentes detenidos entre 1995-1999. Nos da un promedio de unos 35 niños y/o adolescentes detenidos por día.
- Casi la quinta parte de ellos pasa a cumplir una medida socioeducativa de la Justicia Penal Juvenil.

De repente estos datos así presentados casi que no revelan la dura realidad contra los adolescentes, pero si tomamos en cuenta el contexto de mayor control y hacemos una comparación con los adultos nos puede dar una pauta de ello.

Datos de adultos

	1995	2000	2004
Detenidos	78.064	81.833	121.361
Remitidos	5.258	7.272	9.612
Porcentaje de remitidos con relación a la cantidad de detenidos (aprox.)	7%	9%	8%

(Datos del Observatorio Nacional sobre la violencia y criminalidad en Uruguay, Ministerio del Interior)

- El incremento de detenidos es enorme. Entre 1995 y 2004 aumentó en 43.297 personas más.
- El incremento de remitidos en el mismo período es de 4.354.
- En 1995 se hacían unas 214 detenciones por día (9 detenidos por hora) y de éstos eran remitidos unos 15 aproximadamente.
- En 2004 se hacían unas 332 detenciones por día (14 detenidos por hora) y de éstos eran remitidos unos 26 aproximadamente.

En esta minuta de números ofrecidos como datos, se muestra un comportamiento de crecimiento en cuanto a la represión de las instituciones de control (policía y justicia) bajo la moldura de la esta ley⁶³.

Ahora bien, si comparamos este tratamiento hacia los adultos con el de los adolescentes, nos puede dar una comprensión más cabal de la situación sufrida por éstos

⁶³ Escapa a nuestro tema, pero creemos válido decir que en esos años más del 60% de los remitidos tiene menos de 29 años lo que da una pauta sobre el espectro de control y su ampliación sobre la población más joven.

últimos.

De acuerdo a datos obtenidos en el informe del Comité de los Derechos del Niño del año 2000 los datos nos parecen reveladores, puesto que en el período 1995-2000 aproximadamente cada 13 adultos detenidos, 1 es remitido; pero en el mismo período, aproximadamente cada 6 niños/adolescentes detenidos, 1 es internado. En otras palabras, se puede decir que se fue dos veces más duro con los adolescentes que con los adultos.

Este incremento en el número de detenciones y su correspondiente cuota de penalizados en general, marcan una política de seguridad ciudadana que tiene su “clientela” preferencial entre los grupos más jóvenes, en especial los adolescentes, tal como ha dejado explícito el Comité, *“La política de represión y control que se concentró claramente en los menores de 18 años, ha sido fruto de una construcción social que sistemáticamente ha ubicado a los niños [...] en uno de los centros y explicaciones de la creciente ola de inseguridad”* (2000: 22).

Podríamos decir que en el marco de una idea socialmente aceptada de inseguridad, donde se vincula criminalidad con pobreza, los adolescentes de estos sectores sociales son considerados como los más “peligrosos” o por lo menos “potencialmente peligrosos” por su sola presencia; su tratamiento fue mucho más duro que el de otras franjas etarias de acuerdo a los datos.

III.6 - INAME: Un organismo estatal en un proceso de “reestructuras”

El 14 de setiembre de 1988 con el decreto del Poder Ejecutivo de entonces, se aprobó la ley N° 15.977 en la que se creaba el Instituto Nacional del Menor (INAME) como servicio descentralizado. Esta institución vino a suceder al antiguo Consejo del Niño,

Este organismo especializado del Estado, es el rector de las políticas públicas referidas a la infancia y adolescencia en el Uruguay. En el Artículo 2 de dicha ley se le asignan cometidos que entre ellos destacamos algunos:

- *“Asistir y proteger a los menores moral y materialmente abandonados, desde su concepción hasta la mayoría de edad.*
- *Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores.*
- *Cooperar con los padres, tutores y educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores.*
- *Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores.*
- *Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos. ”*

El gobierno es el encargado de designar un directorio al que se le estipulan numerosas facultades para administrarlo (Artículo 7); entre ellas le cabe determinar la organización interna del instituto, ejercer la dirección y la administración del servicio, proyectar su presupuesto para el ejercicio, celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales, concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros.

Este organismo en cumplimiento de uno de sus cometidos respecto a la ejecución

de medidas pertinentes al tratamiento de los “menores infractores”, crea a la interna de su estructura el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ).

“La creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ) dirigido a la atención de adolescentes en conflicto con la ley, con el fin de rediseñar el sistema de “alta contención” que caracterizó la etapa anterior, y sustituirlo por proyectos de carácter socioeducativo; progresivamente por medidas alternativas a la privación de libertad, dejando las medidas privativas como último recurso y por el menor tiempo posible”. (García, Socorro, 2008: 18).

Este instituto cumplirá la función de ser el nexo entre la situación de un/a adolescente sancionado/a por la ley penal y la sociedad. En su acción asume la responsabilidad de instrumentar aquellas medidas socioeducativas que correspondan para cada caso.

Cabe consignar aquí que la realidad del INAME por esos años no escapó a una tónica de reformas que se venía cursando en el ámbito estatal. Al tiempo que, se la define como la institución rectora de las políticas de infancia, paralelamente a la interna comienza un período de reestructuras.

Así lo destaca Socorro García: “...adecuar por medio de una Reestructura Orgánica al INAME, como organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia, para los requerimientos emergentes de la C/D/V” (García, Socorro: 2008).

En tal sentido, en el período en que nos ubicamos, detectamos y reconocemos por lo menos tres “reestructuras”⁶⁴. No se trata aquí de analizar cada una de ellas ni de compararlas, pues escapa a nuestro interés; pero sí nos interesa recoger aspectos de las mismas puesto que como era de esperar, desnudan un clima institucional de luchas, conflictos y tensiones (cfr. la prensa sindical “*SUIN-Informativo*”), que trascienden hacia afuera en su relación con otros actores sociales (ej. ONGs).

Por supuesto, seguimos creyendo que en el fondo se trató de una concepción de políticas públicas referidas a la infancia y adolescencia funcionales a los lineamientos de la macropolítica dominante y que bajo la consigna de eficiencia en la prestación de servicios por parte del Estado (racionalización de gastos, adecuación del funcionamiento, etc.), se conforman gerencias, se promueven políticas focalizadas y descentralizadas.

Este énfasis en darle al organismo una modalidad gerencial, fue un intento de tecnificarlo, darle continuidad a los proyectos y trascender los cambios políticos de turno, en síntesis se le intenta dar una tónica técnica al organismo. Sin embargo, esto originó intensos debates.

Aún a riesgo de simplificar en demasía las tensiones y/o críticas originadas a la interna del INAME, nos importa señalar ciertos puntos y/o datos recogidos a partir de nuestra investigación⁶⁵. Sin dudas fue un período de cambios con consecuencias positivas, negativas y otros digamos ambiguas.

Seguramente cada punto presentado a continuación merecería un análisis en sí mismo, y probablemente con visiones diferentes a la nuestra, pero por un tema de extensión

⁶⁴ Cada una de ellas denominadas con el nombre de quien presidía el organismo en ese momento. Así, encontramos la “reestructura de Bonasso”, la “reestructura de Marzano” y la “reestructura de Repetto”.

⁶⁵ Que abarca en algunos casos información de funcionarios, en otros lecturas de materiales y finalmente las que vivimos personalmente en el poco tiempo que estuvimos en la dirección de la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU).

resulta imposible desarrollar, y solo presentaremos un listado de las consecuencias de los mismos. A saber: se produjeron cierres de hogares, pérdida de fuentes laborales, se crearon una cantidad considerable de cargos de confianza bajo la modalidad de asesorías, se fomenta la participación directa de la sociedad civil (ej. ONGs.) mediante la modalidad de convenios lo que significó una tercerización de servicios, ampliación de la pirámide institucional, se constituye una ampliación en las redes de comunicación.

*

En este marco, este organismo estatal tiene el mandato de las normativas, nacionales e internacionales, de realizar estrategias socioeducativas que traten de evitar la internación de un/a niño/a y/o adolescente vulnerable socialmente y así privilegiar acciones en su medio natural.

Las propias autoridades en ejercicio enseñan la orientación: “El INAME es más que una Institución: es una garantía en la defensa de los derechos de los niños y de las niñas de todo el país; (...) es una instancia de coordinación donde lo estatal y lo privado se articulan para que desde allí se emitan políticas públicas nacionales de infancia y adolescencia; es un interlocutor válido para dialogar con los padres y la opinión pública sobre todo lo que concierne a nuestros hijos.” (García, Socorro, 2008: 16)

Sin embargo, se nos ocurre que bajo los cambios propuestos en la reestructura, subyace la idea de reducción del Estado, que más allá de mejoras técnicas operativas, mantiene una conexión con las influyentes líneas políticas internacionales.

En consecuencia, este organismo estatal, mantiene a su interior una tensión difícil de disimular. En efecto, con un contexto de ajustes (instrumentada a través de la reforma del Estado), se propone brindar respuestas socioeducativas acordes a los compromisos asumidos internacionalmente por el país (CDN). Como resultado de ello, para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley, primó una visión vinculada a un mayor control/contención, por encima de otras respuestas que implicarían mayores recursos.

III.7 - Coexistencia de dos paradigmas: Situación irregular y Protección integral

t

“La tensión fundamental radica en que estamos en un tiempo de transición discursiva: la mayoría de los actores ha abandonado el discurso tutelar para afiliarse a una concepción del niño y adolescente como sujeto de derecho, pero las prácticas profesionales e institucionales aún no han terminado de asimilar el impacto de un cambio de paradigma...” (Viscardi: 2007: 119)

En el desarrollo de este trabajo hemos intentado señalar el proceso de evolución y los cambios en la comprensión acerca de la infracción/”delito” cometida por un adolescente. Sin temor a equivocarnos, se puede inferir que hay una mirada ambigua frente a este hecho, o por lo menos confusa. ¿La causa?, por lo menos alguna de ella la ubicamos dentro de la coexistencia de dos paradigmas antagónicos: “la Doctrina de la Situación Irregular” y “la Doctrina de la Protección Integral”.

El *Informe del Comité de los Derechos del Niño* de entonces, denunciaba al respecto lo siguiente: “El marco normativo con el que cuenta nuestro país con relación al tema infancia se vertebró con la Convención de los Derechos del Niño (ley N° 16.137), la Constitución Nacional (reformada parcialmente en 1997) y el Código del Niño (de 1934), el Código Civil y el Código Penal. Este extenso conglomerado normativo, conformado por

construcciones y producciones diversas, es generalmente contradictorio entre sí pues dichos textos obedecen a momentos y concepciones del niño y la familia muy disímiles” (2000, p.55).

El niño/adolescente (menor, desde el punto de vista jurídico) ha sido considerado durante mucho tiempo como objeto de derecho, por lo tanto merecedor de un trato especial al ser considerado incapaz de ser sujeto. Apoyado en esta concepción, una conducta comprendida e interpretada por el mundo adulto como desviada (ej. un acto infraccional), reforzó la visión y las diversas explicaciones de la misma tal cual vimos en capítulos anteriores, a saber: i) El punto de vista biológico, en la cual se vincula tal acto a la patología; ii) El punto de vista sociológico donde se lo vincula a la socio-patología.

A impulsos de estas condiciones y bajo esos conceptos así interpretados, se impuso un tratamiento corrector.

La "Doctrina de la Situación Irregular" fue la piedra fundamental en la cual se basó esta concepción y durante un gran parte del siglo XX, fue el fermento fundamental para la instrumentación de políticas por parte del Estado y otras organizaciones de la sociedad, en la cual el adolescente fue objeto de protección.

En tal sentido, parte de una "situación irregular" del niño/adolescente, por ej. quien ha sufrido abandono o queda huérfano, y por tanto digno/a de una intervención que reclama un tipo de especificidad para atender dicha situación, cuyas motivaciones se vincula a la **compasión** porque así se lo concibe. Podríamos parafrasear como: *"este niño/a sufre un mal y hay que decidir por él/ella..."*.

Otro tanto ocurre con el niño/adolescente que "es" infractor, cuya conducta considerada "desviada" es motivo de preocupación y por consiguiente de su control, por lo tanto es merecedor/a también de una intervención específica pero ahora asociada a la *represión*. Nuevamente lo podríamos parafrasear de esta manera: *"este niño/a es malo y hay que corregirlo..."*

En ambos casos (compasión/represión) la internación en sus múltiples formas (encarcelar, aislar, apartar, cercar...) fue recurrente y casi que remite a la infancia/adolescencia en general pobre. A esta población se la caracterizó como en situación de riesgo, *"categoría que es expresión de la presencia en el discurso de la doctrina de la situación irregular..."*. (García, Socorro, 2008: 18)

Bajo esta doctrina, abandono o infracción en un niño/adolescente tuvo un tratamiento similar mediante acciones indiferenciadas.

Esto significa que *"abandono e infracción son construcciones sociales y un principio de institucionalización"* (Uriarte, 1999: 28) y tras esta concepción, las instituciones destinadas al tratamiento de esta situación con la niñez lo hacían bajo la consigna bipolar de la compasión/represión, pero en todos los casos, la internación es un hecho y para el caso del niño/adolescente infractor esto se concretó en la privación de libertad, lo que *"...indica la continuidad de una concepción preocupada más por la seguridad de la sociedad que por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que nacen y viven en ella"*. (García, Socorro, 2008: 16)

Según Uriarte, *"Esta doctrina de la situación irregular es, en realidad, una*

estrategia de intervención de control social. Definida una situación como irregular, legitima la intervención institucional” (Uriarte, 1999: 39).

En uno de los capítulos anteriores⁶⁶ pudimos ver cómo “el menor” se fue viviendo como una amenaza para la sociedad, y se transforma casi en el mayor enemigo público al cual hay que controlar. Bajo este clima, las detenciones a los mismos son moneda corriente, y muy especialmente para algunos de ellos ej.: un adolescente pobre en situación de calle necesariamente deviene en “menor”⁶⁶.

Hasta aquí el primer cuerpo doctrinario.

La segunda mirada paradigmática, se vincula a la “Doctrina de la Protección Integral”, en la cual lo más significativo está dado por el cambio en la condición del niño/adolescente. Se modifica sustancialmente la consideración jurídica, pero que se extiende a otras áreas/disciplinas, al mudar el concepto de niño/adolescente como objeto de derecho, para ser considerado como sujeto de derecho.

El niño/adolescente es el titular de derechos, por lo tanto tiene el derecho a ejercerlos para su desarrollo.

Con la aprobación de la ley N° 16.137, el 28 de setiembre de 1990 se daba paso en nuestro país a la normativa internacional vigente, incorporando la Convención de los Derechos del Niño en tanto cuerpo central de la doctrina vinculada a la protección integral.

Ya vimos en el capítulo II de este trabajo los antecedentes, los aspectos teórico-conceptuales de esta doctrina, por lo que no vamos a extendernos más en ello. Sin embargo, sí parece importante mostrar el comienzo de una curiosa miscelánea a partir de estas dos doctrinas en las cuales la primera (“la situación irregular”) no logra ser totalmente superada, mientras que la otra (“la protección integral”) no logra imponerse.

El resultado es un curioso híbrido doctrinario formado por ambas doctrinas, que se da, digamos, de manera casi inevitable.

Lógicamente, impacta no sólo en el plano teórico-conceptual, sino sobre todo en el plano de las prácticas, es decir, en las intervenciones concretas de los distintos actores.

El mismo Informe al que hacíamos referencia se encarga de señalar los esfuerzos de las instituciones del Estado⁶⁷ por acompañar los cambios de la normativa, lógicamente siempre en procura de una mayor garantía en el ejercicio de los derechos para los niños y adolescentes. Pero al mismo tiempo en estas mismas instituciones aún predomina de forma muy arraigada una cultura vinculada a la doctrina de la situación irregular, que a la hora de la intervención concreta no puede disimular.

III.8 - ¿Y las organizaciones no gubernamentales?

Tal como hemos analizado en puntos anteriores, el retraimiento por parte del Estado ha incidido en la orientación y ejecución de las políticas sociales, dejando al desnudo en forma mucho más visible las huellas de este retiro en el plano social.

⁶⁶ Es indicativo de esto cuando se informa a la sociedad la cantidad de detenciones de un adolescente como expresión de su conducta peligrosa.

⁶⁷ Por ej. el Poder Judicial intenta ajustarse por medio de diferentes acordadas.

En tal sentido, las históricas situaciones problemáticas (ej. pobreza) casi siempre han estado sin la suficiente cobertura en los servicios sociales correspondientes, pero ante dicho retiro estatal esto se profundizó y dejó prácticamente sin respuestas satisfactorias para atender tales problemáticas.

En el cúmulo de cambios acontecidos, se destaca la transformación de escenarios donde se interrelacionaban distintos actores (sociales, políticos, etc.). En este sentido, ya vimos el debilitamiento de algunos (por ejemplo, sindicatos), por lo que ahora nos toca presentar la “otra cara” de la moneda, es decir, el surgimiento y/o fortalecimiento de otros. En el caso que nos ocupa, señalaremos las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs.)⁶⁸.

Para entendernos, conceptualizaremos a las ONGs. Como iniciativas privadas, sin interés de lucro y con fines públicos. Trabajan en general en la producción de bienes y/o realizando servicios.

Las ONGs. son, entonces, una forma de mediación entre la sociedad y el Estado de diferente naturaleza a las tradicionales (partido político o sindicatos), que tratan de responder a una necesidad no cubierta por el Estado y/o el mercado. Sus orígenes son de lo más variados, ya que a veces surgen desde iniciativas de los propios interesados, hasta aquellas otras vinculadas a instituciones religiosas, filantrópicas, etc.

*

En Uruguay, el período que estamos trabajando se destacó por ser una fecunda época donde proliferaron ONGs., muchas de las cuales, en sus inicios fueron financiadas por recursos provenientes del exterior.

Con el tiempo, a medida que las financiaciones foráneas se fueron recortando, escasearon los recursos, y para sustituirlos se recurrió al Estado mediante la modalidad de convenios. De esta forma se transfirieron recursos.

Las ONG se constituyeron, así, en actores claves para la ejecución de las políticas públicas en general y sociales en particular, en un marco de una fuerte exigencia respecto a la eficiencia tal cual era la cultura técnica y política dominante.

En este contexto de reforma estatal, el INAME desarrolla y profundiza una política de transferencia de recursos a las ONGs.

Someramente, a continuación haremos unas consideraciones sobre aspectos interesantes de señalar a la hora de analizar la presencia de las ONGs. en el espectro social.

En efecto, por un lado el retraimiento por parte del Estado aceleró un proceso de debilitamiento en el tejido social. Como contrapartida y de manera simultánea, se produce una proliferación de ONGs. de diversas índoles, fueron ocupando esos espacios abandonados y apuntalando nuevas modalidades de vinculación en ese tejido social dañado. Se da por la vía de los hechos un doble proceso de desorganización/organización.

Frente a dicho proceso, se encuentra la disposición por parte de quienes gestionaron por entonces el Estado, a financiar propuestas presentadas por las ONGs. para la prestación de servicios sociales que él mismo no ofrecía. Esto sugiere a simple vista una

⁶⁸ No vamos a hacer un análisis de los distintos tipos de ONG sino que vamos a realizar un análisis breve y simple de la relación del conjunto de éstas con el Estado.

tensión para muchas de las ONGs., que ubicamos en el plano ético-político: Ser más o menos funcionales a los cambios de orientación en el modelo.

La universalidad de las políticas sociales en el modelo anterior contrasta con la focalización del modelo que se fue desarrollando en este período.

Frente a esto, nos preguntamos ¿cómo incidió estos cambios en el papel de las ONGs. en general y/o en particular a la hora de la elaboración de sus distintos programas?, ¿Cómo vivieron por entonces tales transformaciones en el contexto de un modelo tendiente a la mercantilización hasta de lo social?.

Dentro de este marco, algunas ONGs. elaboraron proyectos vinculados al tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal. Nacen así los Programas de Medidas Alternativas, entre ellas la Libertad Asistida.

De esta forma y mediante la ejecución de estos Programas, tales ONGs. pasan a formar parte ellas también del ejercicio de control social, aunque es justo decir que lo hacen desde un lugar/posicionamiento distinto a las instituciones estatales tradicionales como veremos más adelante.

Para las ONGs. supuso desde el inicio el desafío indispensable de reconocer esta dimensión de control, pero además debían incorporar otros aspectos que las desmarcara de una concepción dominante que niega derechos. En efecto, el reto estuvo instalado en superar una concepción exclusivamente vinculada al control a cambio de ampliar mecanismos protectores y de participación, para que los adolescentes fueran verdaderos sujetos de derechos y no mero objetos, así que se trató, en la medida de las posibilidades, de habilitar espacios y procesos que disminuyan aspectos vulnerables ante la ley penal, de estos adolescentes.

En suma, las ONGs convenientes confirman el rol rector del INAME. Pero a la luz de una normativa internacional, tan potente como la Convención de los Derechos del Niño, se trataron de implementar políticas de infancia que incorporaron innovaciones metodológicas y propuestas alternativa, para explorar líneas de trabajo en un contexto a priori difícil por lo novedoso de la experiencia para un país que había recortado recursos en las áreas sociales.

V.1 - Marco previo: las Medidas Alternativas a la privación de libertad

El concepto “Medidas Alternativas” refiere a un conjunto de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad, tales como: la Sustitución de la privación de libertad, la Libertad Asistida, Mediación, Trabajos Comunitarios entre las más destacadas.

Si bien hubo experiencias variadas, el presente trabajo -como anunciamos desde el título- básicamente nos estaremos refiriendo a la Libertad Asistida, que fue la mayoritariamente utilizada y que en lo personal más conocemos.

En el acontecer histórico presentamos líneas arriba como las ONGs. constituyeron a su interior Programas como las Medidas Alternativa a la privación de la libertad para adolescentes en conflicto con la ley.

A medida que estos programas se fueron implementando fundamentalmente en el área infancia y adolescencia⁶⁹, resultaron ser una evolución desde el punto de vista del respeto a los Derechos Humanos frente a la privación de libertad.

El concepto “medida alternativa” sirvió para hacer referencia a mecanismos e instrumentos de intervención sociojurídicos que se fueron estableciendo para limitar la carga del proceso del sistema penal para estos adolescentes.

Aunque el funcionamiento de la privación de libertad es visiblemente diferente de una medida alternativa, cabe decir que ambas tienen una naturaleza jurídica penal común, lo que las hace similares en algunos aspectos. Pese a eso es notorio que en la medida alternativa la consecuencia jurídica establece límites a los aspectos más punitivos, sin embargo aún así no pierde su contenido de sanción hacia quien haya cometido un acto delictivo. En otras palabras: esta medida judicial, pese al esfuerzo de minimizar lo punitivo continúa bajo la órbita del control penal.

Ya en el último tercio del siglo XX la crítica, al sistema de privación de libertad alcanzaba sus máximos niveles. Los daños que produce tal sistema es ampliamente reconocida debido entre otras razones a: i) la constatación de su fracaso histórico al comprobarse innumerable veces que no socializa, sino que además profundiza aún más los aspectos delictivos; ii) el perjuicio no sólo lo sufre aquel que comete el delito sino que se extiende a la familia; iii) el desapego y la desatención de la sociedad respecto a lo que ocurre dentro del sistema de privación de libertad y fundamentalmente de la persona que sufre esta situación. Es vivido como una problemática ajena a ella; iv) emparentado con el punto anterior, la crítica también se sitúa sobre el raptó de la situación conflictiva emergente de la comunidad, pues la privación de libertad no permite problematizar, reflexionar y mucho menos reconstruir el tejido social y/o vincular dañado; v) el funcionamiento y los mecanismos aplicados al momento de la ejecución efectiva de la privación de libertad supone una de las expresiones más evidentes de negación de derechos ya que excede la previsible limitación de la libertad, afectando otros derechos.

⁶⁹ En mayores no tenemos datos, pero sabemos que es una medida poco implementada. Solo recordamos a la ONG Vida Nueva, y alguna experiencia de trabajos comunitarios. Actualmente se comienzan a abrir nuevas experiencias a nivel de! Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Casi enseguida de la utilización de las medidas alternativas y/o sustitutivas a la privación de libertad, se comenzó gestar reflexiones críticas respecto de las mismas, puesto que el ascenso de esta intervención contribuyó a extender aun más el control social.

Se percibió que no sólo ampliaban, sino que también complementaban las redes de control, cuya consecuencia inmediata fue una mayor cantidad de *captados*; obviamente el resultado final fue de un mayor número de *capturados*.

Desde aportes de las disciplinas sociales, especialmente aquellas afiliadas a posturas cercanas a la criminología crítica, se reconoce que la implementación de estas medidas amplió el control social, básicamente por la ampliación del número de sanciones judiciales, y por la ampliación del número de personas bajo la órbita de los sistemas penales.

Esta situación paradójica, fue cimentando y consolidando para algunos sectores de la población la sencilla pero tremenda interrogante: *¿medidas alternativas a qué... a la privación de libertad o a la libertad?* *

Efectivamente, este complemento entre la privación de libertad y las medidas alternativas fue utilizado como justificativo para usar a estas últimas muchas veces como sanciones a *medio camino* o peor aún *por las dudas*.

Por supuesto que bajo estas condiciones, también quedan incluidas las medidas alternativas a la privación de libertad de los adolescentes en conflicto con la ley y más específicamente la medida socioeducativa de libertad asistida.

Como forma de demostrar esta evolución presentamos datos oficiales sobre la cobertura del INAME para con los adolescentes en conflicto con la ley.

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
N° totales de adolescentes en conflicto con la ley	169	222	369	434	474	470	536	662	358
N° adolescentes en Programas de Medidas Alternativas	56	s/d	144	s/d	209	162	226	212	245

(Datos de nuestra propia investigación a partir de dos fuentes: SIPI y García, Socorro, 2008:25)

Como se puede observar en el cuadro, el incremento en el número de la población total de adolescentes en Conflicto con la Ley, es sistemática hasta el año 2003 inclusive. Por otra parte el número de adolescentes que participan en los Programas de Medidas Alternativas crece y luego se podría decir que se mantiene en el entorno de los doscientos.

Entendemos que uno de los motivos del incremento que se va dando año a año se debe a la presencia de los Programas con Medidas Alternativas que involuntariamente y sin proponérselo contribuyeron a ello, ampliando así el número de capturados por el Sistema Penal Juvenil.

IV.2 - Inspirados en la Convención de los DDNNAs

La amplia bibliografía y estudios realizados con relación a la privación de libertad demuestran ampliamente que es dañina para las personas que la sufren, sea cual sea su condición. Pero en este caso, además, nos encontramos con adolescentes, es decir, sujetos en pleno proceso de desarrollo, de construcción física, psicológica, emocional, lo que agudizaría los efectos perversos sobre ellos.

¿Cómo educar a un adolescente para la libertad en un ámbito de encierro?, ¿cómo trabajar en su proceso de socialización con quien se mantiene aislado?, ¿cómo, privando del ejercicio de sus derechos, se pueden restituir derechos?, ¿cómo se habilita la utilización de recursos de las redes sociales desde el encierro?...

Éstas y otras preguntas fueron orientadoras, para buscar sus respuestas, pero desde “otro lugar”, es decir, desde las Medidas Alternativas a la privación de libertad.

La pretensión de la Convención de los Derechos del Niño de reconocer a éstos como sujetos de derechos, fomentó la revisión de las prácticas socioeducativas debido a los cambios en el paradigma que involucra a los adolescentes ya capturados por el Sistema Penal Juvenil.

Una de las claves, ya se establece desde los principios dicha normativa internacional, al expresar la necesidad de búsqueda del “interés superior del niño”. Este concepto pese a su amplitud y posible interpretación ambigua, fue a nuestro entender aclarada por UNICEF URUGUAY cuando dice que *“básicamente se refiere a la satisfacción de sus derechos, y no hay interés superior para un niño o para un adolescente que la vigencia efectiva de todos sus derechos”* (UNICEF Uruguay, 2004: 25).

*Frente a este panorama y en el marco de la Convención, el Artículo 37 inciso b de la misma dice: “Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la privación de un niño se llevará de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”⁷⁰. He aquí el espaldarazo jurídico para la implementación de Medidas Alternativas y, entre ellas, la **Libertad Asistida**.*

La Libertad Asistida se presenta bajo dos formas:

1. como **alternativa** a la privación de libertad,
2. como **sustitutiva** de la privación de libertad.

En el primer caso se procura evitar la privación de libertad, y en el segundo caso el adolescente ya está privado de libertad, y se le procura llevar al mínimo de tiempo posible tal condición sustituyendo dicha medida.

IV.3 - Presentación de los Programas de Libertad Asistida

Al momento de culminar este trabajo, seis fueron las ONG que instrumentaron las Medidas Alternativas a la Privación de Libertad y entre éstas la Libertad Asistida. Ellas fueron:

- Movimiento Gustavo Volpe

⁷⁰ Las negritas son nuestras.

- Derechos del Niño Internacional - Uruguay (Herramientas)
- Renacer
- Vida Educación (Alternativas - Travesías)
- Opción (Canelones)⁷¹
- Rumbos (Maldonado)⁷²

En este trabajo nuestro interés no está enfocado en presentar cada uno de los programas y realizar un estudio comparativo sino que trataremos de mostrarlos en forma global, haciendo breves comentarios en algunos puntos que nos interesa destacar. A estos efectos hemos realizado entrevistas en profundidad a representantes de los Programas mencionados⁷².

IV.3.1 - Antecedentes. Historia

¿Cómo surgen?, ¿qué problemas atienden?

Respecto a antecedentes de los Programas de Libertad Asistida, se destaca la ONG Movimiento Gustavo Volpe que es la institución pionera que inicia en el año 1956 (dos años después de su fundación) la experiencia de trabajar en “Libertad Vigilada”.

Según palabras del entrevistado de dicha institución: “se *intenta hacer algo para la delincuencia juvenil y tratar de evitar las medidas duras*”. Lógicamente, estamos ubicados en un tiempo donde predomina en pleno vigor la concepción de la doctrina de la situación irregular, con la consecuencia de que ingresaban “no sólo los infractores sino también situaciones familiares, y de pobreza”.

Es a partir de esta experiencia inicial, que un par de años antes de la consagración de la Convención de los Derechos del Niño, en Uruguay ya habían profesionales (de distintas disciplinas, aunque la mayoría pertenecientes a la rama del Derecho) que iniciaban la discusión sobre el tratamiento a la adolescencia infractora a partir de una concepción diferente a la que predominaba entonces.

Gracias a estas iniciativas se fueron procesando cambios conceptuales respecto a la doctrina de la situación irregular.

Al decir de una de las entrevistadas: “Yo estuve en esa discusión. Esa discusión fue muy interesante porque fue una discusión de muchos profesionales que veníamos con distintas formaciones y el esfuerzo fue cómo encontrar un equilibrio o cómo de alguna forma poder dar una oferta que tuviera como dos dimensiones implícitas: el control y lo educativo, y si eso es que se logró, entonces la metodología, como se organizó digamos fue como una preocupación de estos programas que llevó su tiempo. En particular, nuestra institución hizo el esfuerzo por formar un equipo donde, realmente, se formara de distintos saberes” (Vida y Educación).

Este tiempo también es reconocido por otro de los entrevistados: “Desde el año 1985 hubo un momento fermental a la interna de la institución, se venía en un proceso de discusión y revisión respecto a cambios conceptuales en cuanto a ver al adolescente como

⁷¹ Este programa participó muy activamente en diversas instancias por parte de sus destacados profesionales, con aportes muy importantes a la temática. Por diversas razones (ej. ubicación de su intervención socioeducativa en la ciudad de Canelones) hicieron en su momento muy difícil entrevistarlos.

⁷² Seguimos básicamente la pauta de entrevista presentada en el anexo. Sin embargo en el desarrollo de las mismas se fueron abriendo a otras temáticas vinculadas.

sujeto de derecho. La Convención si bien no había salido ya estaba en ciernes.” (Movimiento Volpe).

Esos años seguramente muy ricos en reflexiones, de discernimiento, fueron el preámbulo de que algo nuevo en la materia surgía en nuestro país.

Ya con la firma de los primeros convenios con el organismo correspondiente del Estado (INAME) en el año 1996 se da inicio a una nueva etapa de trabajo en materia de adolescentes en conflicto con la ley, mediante la modalidad de transferencia de recursos económicos (Unidades Reajustables: 19) por cada adolescente ingresado al padrón de cada institución.

Sin embargo, en los hechos ya desde estas organizaciones unos años antes al convenio ya se habían comenzado a trabajar en Libertad Asistida con financiación de agencias extranjeras.

Lo cierto es que, una vez finalizado el apoyo externo, la necesidad de dar continuidad a los Programas, por iniciativa de las propias ONGs., logran que el Estado habilite una política en la línea de la Convención de los Derechos del Niño. Este logro no es sólo un paso muy importante desde el punto de vista conceptual en cuanto a infractores, sino que fundamentalmente su concreción en el servicio.

En definitiva, queremos destacar esto como un momento histórico, porque el hecho de que este tipo de Programa fuera asumido por una política del Estado es un hito desde el punto de vista doctrinario. A partir de ese momento no cabe la confusión abandono/infracción, tal cual lo sembraba la Doctrina de la Situación Irregular, pues se promueve una herramienta en clara sintonía con la Convención de los Derechos del Niño para evitar y/o sustituir la internación del adolescente, pero además sólo referida a aquellos que han sido sancionados por el Sistema Penal Juvenil.

No obstante, cabe señalar que la ejecución de esta medida, se da en forma tercerizada tal cual el contexto propiciaba, hecho no menor y que retomaremos más adelante.

IV.3.2 - Estructura y propuestas metodológicas

¿Cómo fueron conformados los Equipos de trabajo: disciplinas, tareas, etc.?, ¿cuáles son los objetivos perseguidos por los Programas?, ¿Qué metodología utilizaron?, ¿cuánto se plantearon como duración de la intervención?, etc.

Nuevamente decimos que no es nuestra intención referirnos a cada uno de los Programas por separado, por eso haremos una presentación general* asentando más en los aspectos comunes que, como es lógico, en las diferencias que sólo señalaremos si nos parecen relevantes.

En cuanto a los objetivos, todos los Programas señalan su ubicación en el marco de Medidas Alternativas a la Privación de Libertad para adolescentes entre 14 y 18 años de edad que han sido sancionados por la Justicia Penal Juvenil, y destacan el énfasis de realizar **un proceso socioeducativo a partir de la singularidad de cada adolescente**

El rescate de la singularidad de cada adolescente parece ser un componente fuerte en la intervención catalogada como socioeducativa.

A este adolescente, como estrategia común de todos los Programas, le sale al encuentro un otro profesional (educador, psicólogo, etc.) que trabaja con él/ella como su referente institucional.

Se reconoce desde un principio que se parte de un *encuentro artificial*, obligado por una medida judicial, y donde se comienza a poner en juego una relación.

Cuando decimos que se ‘parte de un encuentro artificial’ lo hacemos plenamente consciente de que se trata de un encuentro entre dos personas (un adolescente y un adulto) que seguramente no se hubieran conocido en los ámbitos naturales donde cada uno de ellos se mueve. Para que se de este encuentro tuvo que existir una medida judicial que le dijera al adolescente “tú vas a tal Programa” y ya dentro del hay un adulto/técnico al cual le fue encomendado “tú atiende y trabaja a este adolescente” y así es como ambos se conocen.

He aquí la apuesta fuerte de todos los Programas de Libertad Asistida. A partir de este encuentro artificial, y porque no forzado, se apuesta a un verdadero vínculo entre dos personas (adolescente y técnico).

En el marco de esta relación es donde se arma un plan de trabajo que responda a las necesidades para cada adolescente.

Por otra parte, entre los objetivos específicos de los distintos Programas aparecen conceptos tales como: derechos, responsabilidad, integralidad, entre otros, que dan cuenta que, mediante esta intervención socioeducativa se intenta trascender (pero no sortear) el acto de la infracción.

La interdisciplinariedad, entendida como el intercambio entre distintas disciplinas y con elaboración en conjunto pero sin perder cada una de ellas su especificidad, fue establecida en todos los equipos como la mejor forma de trabajo. En efecto, a las disciplinas históricas como el Derecho y la Medicina (psiquiatría), en los Equipos más estables se les suman otras tales como: Trabajo Social, Educación Social, Psicología, Magisterio, Sociología⁷³. Pero a estos profesionales debemos agregar la incorporación de docentes de talleres con capacitación en diversas ramas (computación, sexualidad, recreación, etc.).

i

Lo que nos parece que queda claro -ya desde la impronta inicial en la conformación de los Equipos de trabajo directo con los adolescentes es la intencionalidad de **disminuir los aspectos punitivos** fomentados desde una postura centralizada en el control, para **dar paso a aspectos pedagógicos y sociales** de la intervención.

Por otra parte, en cuanto a lo estrictamente metodológico, las entrevistas individuales entre el adolescente y el técnico asignado como referente responsable del proceso socioeducativo parecen ser las herramientas privilegiadas para el trabajo personalizado desde los intereses de cada adolescente. En ellas, todos los entrevistados coincidieron en que se hablaba de la infracción cometida (causas y consecuencias para él/ella, la víctima, su familia y la sociedad), pero parece necesario trascender tal acto, pues este no lo define como persona.

Un dato a destacar en todos los Programas, es que se exige la presencia de un

⁷³ También en algún Equipo hay un procurador y en otro un enfermero.

adulto referente responsable que pueda acompañar el proceso en el transitar del adolescente en su vida cotidiana. En general, quienes asumieron este rol fueron los progenitores (fundamentalmente las madres), aunque también se ocuparon otros familiares (tíos, abuelos), parientes más lejanos y hasta amigos. Este adulto referente, preferiblemente con ascendencia sobre el adolescente opera como figura estructurante, como garante del cumplimiento de los acuerdos establecidos en la intervención.

Dentro de los aspectos metodológicos se destaca también el lugar que ocupan las instancias grupales. Éstas, son parte del diseño metodológico propuesto y en general se instrumentaron en la modalidad de taller, cursos, etc. para ocuparse y trabajar temáticas vinculadas a la vulnerabilidad penal de estos adolescentes (ej. Derechos violados, drogas, etc.). Las diferencias radican en la frecuencia según cada propuesta programática, en la cuales se aprecia desde una periodicidad semanal, hasta las instancias que se organiza puntualmente según la ocasión y/o situación.

Por su parte, los Equipos de trabajo mantuvieron una atención que se basó en la presencia diaria, donde se fue establecido en todos los casos un régimen de reuniones semanales, con instancias de capacitación, supervisión, según cada modalidad programática y/o institucional.

La intervención socioeducativa fue establecida en seis meses. Este tiempo fue producto de un múltiple acuerdo entre los distintos actores involucrados, pero que fundamentalmente requirió --como debe ser- la aprobación de los jueces, quienes fueron (y son) en definitiva, los que establecen los tiempos en las medidas judiciales.

La excepción a estos plazos lo constituyó el Programa de la ONG Renacer que por su especificidad en el trabajo de "apoyo al varón adolescente" que ha cometido infracciones sexuales. En tal sentido, la entrevistada institucional nos dijo: "Si nosotros tenemos una duración, es decir nosotros en el entendido que el tiempo siempre lo tiene que determinar un juez porque es una pena pero en principio nos habíamos planteado un año sobre todo en los delitos sexuales, los delitos violentos ya no era tanto, pero bueno de hecho hemos tenido más de un año también" (Renacer).

Los recursos económicos con los que en general se desenvuelven los Programas son aquellos transferidos por el Estado, en algunos casos otras financiaciones. De allí se invirtieron en salarios de los profesionales y las distintas acciones realizadas con los adolescentes.

IV. 3.3 - Relaciones de los Programas

¿Cómo fue la relación de estos Programas con las instituciones del Estado, en especial INAME/INTERJ?.

Los Programas reciben apoyo económico por parte del Estado, lógicamente a este le cabe el rol de monitoreo y control, para que tales recursos tuvieran el destino que los proyectos programáticos establecieron al momento del convenio.

Este hecho no menor, ubica al Estado (representado por el INAME/INTERJ) y los Programas en una relación un tanto compleja que a continuación compartimos.

En general, todos los entrevistados de los distintos Programas reconocen la relación con el INAME/INTERJ como difícil. Para muestra del sentir generalizado uno de ellos

expresó: *“La relación con el INAME, con el INTERJ en este caso, una relación un poco complicada diría yo... por el tema fundamentalmente de supervisión, que es un tema que hasta el día de hoy no se ha solucionado, seguimos en esa historia, entonces lo que el Estado demanda, a pesar de un discurso de protección integral de los derechos, sigue demandando con una tónica de asistencialismo. Ése es el problema con los Programas de Libertad Asistida, particularmente con cada uno de nosotros, en este caso con nosotros porque el posicionamiento nuestro de protección integral se ve continuamente confrontado y enfrentado al tema de la demanda asistencialista del Estado.”* (Herramientas)

La presencia de la figura del supervisor estatal ha sido la herramienta por la cual el INAME/INTERJ utilizó para el seguimiento técnico de los Programas. Este técnico mantenía reuniones a instancia de cualquiera de las partes y se pudo apreciar que más allá de la persona que ejercía este rol, las dificultades fueron parte importante del proceso, pese al esfuerzo de ambas partes, debido a las diferencias conceptuales y fundamentalmente prácticas.

Las diferencias conceptuales de la cual se partía se hacía mucho más visible en los encuentros directos de actores de uno y otro lado; al respecto uno de los entrevistados dijo: “Me acuerdo concretamente de unas palabras de quien fuera el director del INTERJ cuando nos dijo ‘ya que ese chiquilín pasó por la escuela y la escuela no le hizo nada, pasó por el barrio y no se hizo nada, bueno ahora que está con nosotros por haber cometido un delito, nosotros ahora nos tenemos que ocupar de todo lo que no se hizo por el chiquilín durante toda la vida hasta que llegó a nosotros. O sea era todo, salud, educación, es todo.”(Mov. Volpe)

En este caso, sin dudas, se formula de manera implícita una concepción vinculada a la Doctrina de la Situación Irregular. Aún ante la vigencia de la Doctrina de la Protección Integral, estas situaciones al parecer por momentos fue una constante en esa relación difícil de la que hablábamos, pero además sin proponérselo da cuenta de un Estado omiso o débil en materia de políticas sociales, pues señala lo que está en su competencia.

Frente a estas circunstancias se puede entender las dificultades presentadas al momento de cumplir con las evaluaciones por parte del INAME/INTERJ en lo que refiere a aspectos metodológicos principalmente. Por ejemplo, en la construcción de indicadores un integrante de uno de los Equipos Técnicos de los Programas de Libertad Asistida nos comenta que un tiempo mantuvo un diferido con otro técnico del organismo estatal, sobre cómo evaluar la intervención, tal como lo documenta esta opinión: *“uno de los indicadores era cuántas veces había ido al dentista con nosotros, el compromiso del programa de asistirlo en la parte odontológica que me acuerdo que yo le dije que si el chiquitín no quiere... Ella dijo ‘bueno tiene que querer porque es parte del autoestima’...”*. (Mov. Volpe)

Este vínculo plagado de dificultades con el INAME/INTERJ, llevó muchas veces a estos Programas a preguntarse: ¿qué es lo básico para una intervención en el marco de un Programa de Libertad Asistida?, ¿Qué le corresponde?, etc..

En definitiva, lo medular es la reflexión de la infracción y que cumpla la medida sociojudicial establecida por la justicia, eso es lo que la ley establece, pero como muy bien dice una de las entrevistadas *“vienen chiquilines que tienen derechos vulnerados. Ahí es donde empezamos con la historia porque entonces es dentista, es salud... Digo, estos añadidos son un valor agregado”* (Renacer)

He aquí uno de los puntos conflictivos, pues claro que los Programas de Libertad Asistida debían de servir como habilitadores o nexos hacia las Políticas Sociales, pero esto era el plus de sus intervenciones, pues la ejecución de la medida era su mandato. Al respecto un destacado abogado en un diálogo informal decía: *“¿es necesario que tal adolescente haya tenido que cometer una infracción y pasar por el sistema judicial para terminar la escuela, ir al médico, etc.?, ¿eso no corresponde a las responsabilidades del Estado?”* (Mov. Volpe)

Como se puede apreciar, la construcción de un lugar para los Programas de Libertad Asistida fue un camino arduo, espinoso y porque no plagado de contradicciones.

IV. 3.4 - Relaciones de los Programas entre sí

Los Programas mantuvieron un espacio de reunión semanal, el cual de acuerdo los datos obtenidos no tuvo un objetivo único, y ni siquiera explicitado. Sin embargo, se reconoció como una instancia de articulación y coordinación de importancia aunque, como veremos, los resultados no fueron los esperados.

Se trató de un espacio de alta especialización por las características específicas de los Programas en sí, pero sobre todo por los atributos técnicos de los profesionales que allí se encontraban.

Respecto de este espacio, algunos de los entrevistados dijeron:

“No siempre nosotros, como programas te estoy hablando, lo sentíamos como un espacio muy como útil en realidad. Nosotros estamos acá por ejemplo todas las tardes, o bueno cuando el Juzgado trabaja de mañana, todas las mañanas, o sea era como un espacio que nos llevaba un tiempo importante pero que no veíamos demasiado los frutos. Yo creo que, bueno, también por culpa nuestra, no es culpa de los otros, no siempre participamos de la forma más activa posible. Después, como siempre, se conjugó más a partir de estas cuestiones con INAME, de que INAME empezó en realidad a tener una especie de seguimiento de <los programas y no una supervisión; entonces claro nos unificaba esta cuestión de ver como en alguna medida parábamos...” (Herramientas)

“Lo positivo fue el conocernos y el intentar luchar por cosas comunes a los programas con un, digamos... todos con la intención de seguir la línea de la protección integral fundamentalmente, todos agrupados bajo la Convención, o sea eso era muy positivo porque estás hablando con gente que hablaba de lo mismo... Yo creo que fue en el 2001 que yo empecé a asistir a las reuniones. Bueno eso fue, es muy positivo porque en realidad el diálogo es el mismo, si querés, partimos de premisas teóricas idénticas: la protección integral, la Convención, todo eso. Eso lo rescato como muy positivo. Se llegó a hacer frente común, digamos al enfrentar al INAME muchas veces, eso lo valoro como positivo... Todo eso. Nos agrupamos y pudimos tener soluciones comunes, eso lo valoro como positivo. Lo que siempre me va a quedar en el interrogante, yo que no soy una persona con manejo político de la situación, nunca fui, es los motivos de cada organización para retirarse de repente de una negociación o para, tengo presente sobre todo dos circunstancias, la presencia alternante de uno de los Programas que nunca pude entender por qué, por qué a veces sí y a veces no... Calculo que debe ser por manejo con el directorio de INAME que no sé que circunstancias... no sé cuales son pero que nunca se verbalizó, y después me acuerdo de una situación con otro Programa que también se corta por la de ellos... nunca

me lo pude explicar, o sea el argumento de uno de los integrantes fue 'no nos dimos cuenta'... cuando era evidente que había sido acordada una acción, o sea no estoy juzgando personas, te quiero decir que atrás de eso evidentemente hay razones que no logro desmenuzar exactamente. Tampoco entiendo por qué nunca se dijo en realidad exactamente sobre la mesa, capaz para preservar... no sé..., andá a saber. Eso es lo que valoro como negativo. Ojo: entiendo que cada organización tiene su individualidad, ni qué hablar, pero de repente con un discurso más abierto hubiera sido más fácil capaz el entendimiento porque yo no sé hasta dónde da cada uno de los Programas y hasta donde damos nosotros... Pero aparte una cosa muy interesante porque llegamos a teorizar, yo no sé si te acordás, el intento cuando se hizo el tema de los indicadores, el intento de valorar todo nuestro trabajo, el intento de ponerlo en palabras, todo eso se hizo en forma grupal!... Yo te digo inclusive aprendí un montón. Logramos convocar a jueces, logramos convocar a defensores..." (Renacer)

"Nunca fue un espacio de mayores construcciones, salvo en el momento de la discusión sobre la reglamentación impuesta por el INAME; ahí si hubo una construcción. En este espacio por momentos hubo tensiones, sobre todo en el plano político y estratégico. Pues algunos Programas fueron más funcionales que otros frente al INAME-INTERJ" (Movimiento Volpe).

"Sí, la coordinación. Siempre con idas y vueltas, altibajos. De todas formas siempre es un espacio que se mantiene y que yo creo que recién en estos últimos años hemos podido como ir acordando en relación a algunas intervenciones. Y esto de que cada institución también tenga su propia metodología, por su propio estilo. También ha hecho que algunos Programas marquen más unas cosas que otros, otros se vuelven más esencialistas, otros más controladores, y yo creo que ahí también hay que darse una discusión en que hay algunas cosas, dos o tres como núcleo, que habría que transitar en forma más colectiva" (Vida y Educación).

De estos fragmentos recabados de las entrevistas se corrobora la importancia asignada al espacio de coordinación de los Programas y a su vez se señala que el mismo no consigue satisfacer las expectativas puestas en él.

Si bien se marcan algunos momentos como importantes, estos están asociados a la relación con el organismo estatal (INAME-INTERJ) y los mecanismos de control por parte de éste. De esta situación, uno de los entrevistados relata con extrema claridad el debate llevado adelante entre los Programas y el INAME-INTERJ, para lograr acuerdos sobre que indicadores eran necesarios para evaluar la intervención socioeducativa de aquellos. *"Este tema duró casi dos años..."* (Movimiento Volpe). Un ejemplo paradigmático de este debate, fue el tomar como indicador la cantidad de horas y el número de entrevistas mantenidas en la semana con cada adolescente, a simple vista esto no ofrecía mayores dificultades; sin embargo la tensión se dio al momento de cuantificar tales indicadores. En efecto, los representantes estatales pretendían una cantidad de horas similar a los institutos de estudios formales (casi todos los días con cuatro horas cada día), mientras que los Programas cuestionaron esta posición porque en el fondo subyacía una postura vinculada más al control, y que la promoción no pasaba por allí. En el fondo nos parece que se enfrentaban doctrinas antagónicas como veremos más adelante.

De acuerdo a este desarrollo, la profundización de la reflexión en el espacio inter-programático, tuvieron como principal consecuencia mantener, una postura en común ante

el organismo estatal, aunque como dato no menor, tal posicionamiento se produce a partir de una inducción externa.

Se reconoce como valioso los intercambios, los aspectos vinculares, y fundamentalmente cuando se hizo frente común ante el INAME-INTERJ se pudo actuar en colectivo y de manera política tomando a la Convención de los Derechos del Niño como eje orientador.

Sin embargo, al parecer, predominaron las estrategias particulares de cada Programa con todos los pros y contras que eso conlleva.

En nuestra opinión, esta fragmentación percibida y expresada por los actores de los Programas de Libertad Asistida (todos ellos participantes alguna vez de este espacio), fue por momentos mucho más profunda que los logros obtenidos. Una de las consecuencias de esta fragmentación, fue la poca confianza que despertaron, en propios y extraños, sobre los posibles impactos que este espacio pudiera obtener.

Es justo decir que nuestra reflexión acerca de este espacio está teñida de la subjetividad de quien participó muy activamente en él. A pesar de ello, creemos que podemos tomar distancia y decir que se trató de un espacio técnico y político por excelencia.

Técnico porque el intercambio (teórico, metodológico) fue un hecho casi natural, lo cual permitió seguir afinando conocimientos, compartir innovaciones, construir pensamiento en común, etc.

Político porque implicó coordinar y organizar determinadas líneas de actuación orientadoras con el fin de conseguir determinados logros u objetivos ante el actor mayor como lo era el INAME/INTERJ.

Este aspecto político fue donde no se pudo avanzar mucho más allá de lo reactivo, y funcionó sobre todo a partir de las interpelaciones aludidas por el INAME/INTERJ.

Estos cuestionamientos fueron interpretados y vividos, como injerencia estatal en aspectos fundamentalmente metodológicos de los Programas, a través de las supervisiones de turno.

Este último plano, el político, tal como lo hemos venido desarrollando, era previsible un cierto nivel de conflictividad por motivos básicos de distinta naturaleza (entre los más significativos: el modelo de Estado, el cambio de paradigma, etc.) que por momentos trascendió la participación eventual de los técnicos enviados por parte del INTERJ y que respondió más a una cultura fuertemente impregnada de las instituciones estatales de las cuales no se sale tan fácilmente.

Por otro lado, los Programas de Libertad Asistida no pudieron superar en este ámbito ciertos niveles de competencia ante la amenaza latente (no explicitada) del organismo estatal al transformarse éste en *"juez y parte"* en las instancias de encuentro.

Resulta clara la impresión explicitada por varios de los entrevistados, al señalar como algunos Programas cedieron y por momentos se separaron del colectivo debilitando en frente común.

Se podría sintetizar que en el ámbito de las relaciones, los Programas entre sí fueron “hermanos y rivales”. Hermanos por su origen común, su elaboración teórica y conceptual inspirados en la Convención, por su intervención socioeducativa desde una medida alternativa a la privación de libertad, etc. Y a su vez rivales, porque de alguna forma la competencia en un terreno común fue infranqueable.

IV. 3.5 - Características de los adolescentes atendidos por los Programas de Libertad Asistida

Los adolescentes atendidos por estos Programas ingresan a los mismos únicamente por vía judicial. Es decir, son derivados a cumplir con esta medida judicial, luego de su pasaje por el proceso jurídico correspondiente⁷⁴.

Todos los entrevistados coincidieron en señalar que quienes ingresan a sus respectivos Programas en un alto porcentaje, son adolescentes pobres, en su inmensa mayoría varones, de los barrios más marginados de nuestro país, en general del área metropolitana.

Se puede inferir que estos adolescentes, más allá de la responsabilidad que se le puede reclamar por su acto infraccional⁷⁵, en general ellos son fruto de las consecuencias finales de un cúmulo de omisiones o debilidades en el plano de las protecciones sociales a las que tenían derecho acceder. En efecto, pese a la falta de datos estadísticos globales para todos los Programas de Libertad Asistida⁷⁶, se sabe que en áreas tales como por ejemplo educación, un alto porcentaje de estos adolescentes no tienen el Ciclo Básico terminado y muchos ni siquiera culminaron Primaria.

Se sabe también de adolescentes indocumentados, con déficit de alimentación, etc. Y esto no es ninguna novedad, solo ocurre con los sectores más pobres de la sociedad.

Tal cual hicieramos referencia en capítulos anteriores, la sustitución de políticas sociales por políticas de control social se hizo realidad en estos adolescentes pobres. Al respecto, uno de los entrevistados decía: “En cuanto al adolescente captado, es una forma visible de ver cómo opera el control social, porque primero la policía que lo capta y luego lo captura, luego el Poder Judicial que restringe, es decir también selecciona, el INAME-INTEJ que también selecciona quién pasa a Libertad Asistida y quién no y finalmente las ONG (en sus Programas de Libertad) también seleccionan...” (Movimiento Volpe).

En su propuesta metodológica, varios programas incorporaron la visita domiciliaria donde constataron en la mayoría de los casos una realidad social que quedó al desnudo: “Nosotros vamos a la casa del joven porque entendemos que es necesario conocer el hábitat y cómo vive. Nosotros a veces no podemos exigir cosas o solicitar cosas al joven cuando el joven duerme... todos en la misma cama, cuando no tiene baño, entonces esas cosas vos las tenés que conocer para saber cuál es el proyecto que vos podés o mandarlo, por ej. si la posibilidad de estudiar o sobre que pueda ir a un curso o algo, su vestimenta, su higiene, de esas cosas importa para cómo se presenta al mundo. Vos tenés que conocer si tiene las posibilidades o no de poder lograrlo y si no ver cómo vos podés ayudarlo en esos

⁷⁴ - Merecería un capítulo aparte como se ejecutaba entonces este proceso jurídico, en la cual muchas veces fuimos testigos de irregularidades tales como: ausencia de defensores en el momento de los interrogatorios, actuarios trascendiendo su rol, juicios sin la presencia del adolescente!!! entre otras... Lejos quedaba aquello del debido proceso, en la cual además en el caso de los adolescentes debería tener un espíritu educativo.

⁷⁵ - Recordemos el punto 11.4.2 “Tendencia orientada hacia los Derechos y Responsabilidad”.

⁷⁶ - Reconocemos que algunos de estos Programas tenían la información sistematizada

aspectos, cómo vos apoyás... El tema es que hay una cuestión que es así y que pasa hoy en día, es que ellos reciben una cantidad de situaciones, ellos tienen obviamente la mirada que tiene que ser la de la justicia, una mirada judicial, y estos fenómenos son fenómenos que en realidad son fenómenos sociales donde, aparte del tema concreto de la pena y de la responsabilización por la infracción, hay toda otra cantidad de factores y más en la adolescencia que pesan para determinadas conductas, entonces no siempre yo considero que los actores, no sólo los Programas de Libertad Asistida, (los programas de privación de libertad también), dan la respuestas esperadas de forma inmediata que tanto la sociedad o el Poder Judicial quieren, porque estos fenómenos son bastante más complejos, van bastante más allá de lo que un actor en realidad puede hacer operativo... Esas cosas son difíciles de..., los gurises en realidad tienen muchas dificultades, muchas carencias pero no sólo carencias materiales... No, estamos hablando de carencias afectivas de sostenes que en realidad inciden en su personalidad,... entonces en seis meses no modificas casi 13, 14, 15 años de vida.” (Herramientas).

Estos adolescentes están insertos en un contexto social más amplio, viviendo situaciones de violencias cotidianas, en la cual por la etapa de vida en la que se encuentran son muy vulnerables, pero además muchos de ellos son muy visibles y señalados.

No pretendemos repetir conceptos, pero todos los entrevistados nos confirman una y otra vez la vulnerabilidad de esto adolescentes pobres frente a los sistemas control social. En efecto, la omisión o fragilidad de las políticas sociales en un contexto de país donde se pregonaba la “Seguridad Ciudadana” la intervención se centra a través de las instituciones de control. Se reproduce así diversos procesos de selección ya que estos adolescentes fueron seleccionados por las instituciones de control (ej. policía), luego por la justicia, luego por el INAME/INTERJ y finalmente se habilita la participación en un Programa de Libertad Asistida, es decir, un nuevo proceso de selección.

¿Por qué entendemos que se reproducen los procesos de selección?

Porque para el caso de los adolescentes que ingresaron a los Programas de Libertad Asistida por una medida judicial (especialmente en la sustitución de la privación de libertad), el proceso que determina el pasaje a estos Programas es indicado como un premio al que acceden aquellos adolescentes que pasan a tener un nivel de “confianza” a nivel social.

Sin embargo y al final de todo, creemos que se mantienen los criterios de dominantes de selectividad más allá de cada singularidad. Y estos criterios son los que entendemos siguen reproduciendo la definición de los potenciales clientes a los sistemas penales; en otras palabras, son los “*captados*” y luego “*capturados*”.

IV. 3.6 - La novedad de la Libertad Asistida: Algunas reflexiones

Sin dudas, la presencia de Programas de Libertad Asistida ha sido en primer lugar una novedad, luego un aporte y finalmente, a nuestro parecer, una mejora al tratamiento del adolescente en conflicto con la ley.

Sin embargo debieron superar varios escollos pensamos que sus logros han sido muchos; a cuenta de que al final también hablaremos de ello, por ahora destacamos el reconocimiento de la aplicación de una Medida Alternativa a la Privación de Libertad como la Libertad Asistida, siendo esta una intervención socioeducativa válida, ya que hace prevalecer esta característica por sobre los aspectos punitivos.

La interdisciplinariedad de los equipos de técnicos es otro elemento de destaque, sobre todo la apertura a disciplinas vinculadas a áreas educativas como trabajadores sociales, maestros, etc.; pero también la presencia de docentes/talleristas de los más variados artes u oficios a saber: teatro, peluquería, carpintería, etc.

Esto significó un aporte importantísimo en cuanto a las innovaciones metodológicas se refiere, ya que se crearon intervenciones educativas y sociales novedosas, a partir de un encuentro altamente significativo, singular, entre un adolescente y su referente técnico en un medio abierto

Esta intervención desde la singularidad de cada adolescente abrió perspectivas de reconocimiento hacia su persona trascendiendo cualquier acto realizado por este. Lo rescata no sólo desde la realidad de su presente, sino que lo reconoce desde su historia, y sobre todo se convida a pensar sobre su futuro. Esto significó incluir intervenciones con su entorno inmediato (familiar, vincular, barrial). *

Sin embargo, las reflexiones no quedan emplazadas solo en la intervención hacia un adolescente concreto, sino que se extiende a otros niveles. En efecto, parece muy vigente lo expresado por uno de los entrevistados cuando pregunta “¿Se puede hablar de un proceso educativo desde el marco de una pena?” (Movimiento Volpe). Interrogante esta que da una apertura a nuevos debates más de índole políticos, jurídicos y más.

Por otra parte se hace visible la toma de conciencia de los alcances y límites de esta medida socioeducativa con estas características. Estas denuncian que a veces no es suficiente su sola intervención, pues se necesita un grado de asistencia y promoción en el marco de las Políticas Sociales (en clave de ciudadanía) y en la cual lógicamente no están ubicados los Programas de Libertad Asistida.

Y finalmente un concepto cuestionable, pero que al fin y al cabo es tomado como indicador de éxito o fracaso de la intervención, son los niveles de reincidencia. Pese a la falta de estadísticas generalizadas, todos los entrevistados ubican los niveles en el entorno del 5% al 10%, lo que sin dudas datos absolutamente menores a los de la Privación de Libertad.

Entre los debe de estos Programas, no nos queda duda la ubicamos el plano de acción política. Allí nos parece que no se pudo avanzar lo suficiente, en especial en el espacio de coordinación interprogramática.

Este espacio fue una instancia estratégica que no fue aprovechada de acuerdo al potencial que se tenía, y en esto hacemos acuerdo con los entrevistados que coincidieron con esta valoración.

Justamente, la presencia de Programas tan especializados los ubicaba en un lugar muy valioso para trascender e involucrar a la sociedad en su conjunto y así ganar en visibilidad e incidencia para impactar en la construcción de políticas referidas a la temática.

V - Los Escenarios y sus tensiones

El concepto de “escenario” es una propuesta muy utilizada en el campo de las Ciencias Sociales, por lo tanto no constituye ninguna novedad. Sin embargo a nosotros nos parece una forma muy pedagógica de poder presentar lo que pensamos⁷⁷.

En el desarrollo descrito en capítulos anteriores, hemos podido apreciar datos y acontecimientos, políticos, sociales, económicos, que nos muestra como predomina un sistema social apoyado en el poder económico, con contracción del Estado del áreas sociales, a la vez que, cuyas políticas profundizan las intervenciones vinculadas al control social (cuando no punitiva) especialmente para los adolescentes pobres.

Por otra parte luego de la información aportada por los entrevistados, nos permite inferir tensiones a las que se han visto comprometidos los Programas de Libertad Asistida en relación a esa realidad social tan vinculada al control social de los más pobres, y donde se interrelacionan aspectos económicos, políticos, técnicos, conformando una trama en extremo compleja.

Las acciones llevadas adelante por estos Programas se desplegaron en esta complejidad en cuya base no se dieron las condiciones óptimas desde el plano político, social, jurídico, cultural para que se desarrollaran plenamente pese a la innovación metodológica que significó y a los grandes esfuerzos de sus equipos técnicos.

En esta complejidad, la instrumentación de estos Programas ha mantenido tensiones en ámbitos de distinta naturaleza, pero que convergen en ellos, y que consideraremos aquí como **escenarios**.

Cada escenario presenta en sí mismo su propia racionalidad; hay contradicciones, procesos, características y particularidades que influyen de distinta manera (limitando o estimulando) en las acciones y/o construcciones llevadas a cabo por estos Programas.

Por todo lo expresado, entendemos la coexistencia de varios escenarios, cada uno de ellos ubicado en distintos planos o niveles, pero ellos conforman parte del indicador del complejo proceso por el que debieron transitar estos Programas.

En nuestro análisis presentaremos *cinco escenarios*. Ellos son el: Escenario Macropolítico, el Escenario de las Tradiciones Criminológicas, el Escenario Teórico-Metodológico, el Escenario de las relaciones interrelaciones institucionales, el Escenario epistemológico.

Cómo es posible pensar, la separación en estos escenarios responde solo a los efectos de ser didácticos y poder recoger al interior de ellos distintas concepciones en juego.

Cada uno de ellos podría ser analizado de manera autónoma. Sin embargo, nuestra intención no es fragmentar, sino por el contrario al señalar cada escenario vamos a ir identificando diferentes actores. El *Actores* alguien que representa, que encarna un papel en una obra; en una trama de relaciones. Cada *Actor* encarna una idea, una reivindicación, un proyecto, una promesa, una denuncia...

⁷⁷ En esta tesis lo utilizaremos de acuerdo a tal cual lo entiende el sociólogo brasileiro Hebert José de Souza (Betinho) en su artículo “*Cómo se faz Análise de Conjuntura*”. Ver bibliografía.

En este caso los actores son constituidos por ejemplo: la policía, los Programas de Libertad Asistida, el Instituto de la Niñez y Adolescencia, etc. En efecto, cada uno de ellos fueron conformando distintas relaciones, justamente para abrir y ampliar la mirada hacia las conexiones económicas, políticas, sociales, conceptuales, etc. En otras palabras, incluir el contexto histórico, político y social para poder visualizar críticamente a los Programas de Libertad Asistida.

Cada uno de estos actores se interrelacionan unos con otros. Estas relaciones han sido de confrontación cuando se oponen en sus objetivos o métodos; de coexistencia cuando mantienen una relación digamos neutra; y al final de cooperación cuando se potencian mutuamente, colaboran entre sí.

En estas relaciones se revelan siempre una relación de fuerzas, por lo que se desprende sustancialmente tres situaciones, dos de ellos antagónicos puesto que se es dominador o su opuesto subordinado, o la tercera posición donde se da una relación entre iguales. Esto nos marca que la relación de fuerzas no es un dato inmutable, pues sufre cambios permanentemente, por eso puede haber sorpresas ante la presencia de conflictos.

Asumir estos escenarios como conflictivos, no significa necesariamente adjudicarles una valoración negativa, pues el reconocimiento e inclusión del conflicto es tan necesario como inevitable para que haya avance, y transformación en esta área.

El conflicto siempre es el resultado de un recorrido histórico en un contexto dado. Comprende distintas dimensiones tales como: económica, políticas, culturales,... Por consiguiente, nos indica que es precisamente en esos conflictos donde se puede discernir nudos (éticos - políticos - metodológicos) en la cual casi de manera inevitable se toma partido.

A la luz de lo trabajado, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que gracias a estas situaciones conflictivas hubo (hay) avances con relación a veinte, treinta o cuarenta años atrás respecto al reconocimiento de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sin embargo esto no significó que fuera suficiente.

Desde la declaración de la Convención de los Derechos del Niño, los niños y adolescentes son sujetos de derechos y a partir de ésta afirmación en el discernimiento histórico, en la toma de posición, se han instrumentado nuevas leyes, nuevas intervenciones socioeducativas, que a fin de cuentas son posibilidades para los adolescentes sancionados por la ley penal. Basta con señalar que, desde entonces por lo menos tienen la posibilidad de una alternativa a la privación de libertad, lo que en otro momento hubiera sido impensable.

En el marco de nuestra investigación llegamos a la convicción de que los Programas de Libertad Asistida en su proceso de construcción y desarrollo, fueron perdiendo cada vez más su autonomía, fundamentalmente ante la injerencia de un Estado cada vez más fuerte y con mayor presencia en las áreas de control social.

A continuación desplegamos nuestra reflexión de cada escenario.

V1.1 - El Escenario Macropolítico

El escenario macropolítico, entendido en su sentido más amplio y abarcativo del concepto, refiere a la gestión de las políticas públicas y lógicamente trasciende lo meramente partidario.

Este escenario actúa como contexto con fuerte incidencia y un análisis exhaustivo del mismo sería mucho más extenso de lo que apenas esbozaremos aquí.

Hemos señalado ya que bajo el dominio de “lo político” podemos destacar la comparecencia de dos aspectos: uno ideológico y otro práctico.

En el plano ideológico se establecen los fines a perseguir, y estos orientan las acciones pertinentes para la protección de determinados bienes valorados.

En este plano, entendemos que no habría mayores problemas pues en las macropolíticas del capitalismo se continúa con los mismos fines de acumulación y se continúan defendiendo los mismos bienes (ej. propiedad privada). La valoración de estos bienes ha sido motivación suficiente para la efectiva plasmación o adaptación de instituciones, normas/leyes que contribuyen al logro de tales fines.

Ahora bien, en el marco de este contexto (macro) señalamos que el capitalismo da un giro cuya manifestación se puede hacer visible sobre todo en sus aspectos prácticos. Es entonces, en este plano donde se producen los cambios más notorios.

La aspiración al logro de sus fines (la acumulación) necesariamente lleva poner en práctica los medios necesarios para alcanzarlos. En otras palabras: estamos en la lógica de adecuar los medios a los fines.

Uno de los medios transitados fue la reducción del Estado social y junto a ello la eliminación y/o desmantelamiento de las políticas sociales. Éstas sufren cambios no sólo en el plano cuantitativo (ej. el monto de recursos económicos), sino también cualitativos, pues la fragmentación y focalización de las políticas sociales fue una estrategia donde se parcializaron respuestas, acompañada de un severo proceso de despolitización en favor de lo técnico.

Sin embargo, éste no fue el único cambio perceptible, pues paralelamente se produjo un proceso de sustitución de las políticas sociales por políticas de control, en cuya plataforma se fundó la lógica de *seguridad* por encima de la lógica de *bienestar*.

El reconocimiento y la clara conciencia de que los Programas de Libertad Asistida se ubican - sin pretenderlo - en la extensión del control social, lo hace funcional al sistema. En especial al comprobar por la vía de los hechos una vez más que su “clientela” es el adolescente pobre.

Se amplía así, el universo de los *captados* por los organismos estatales vinculados al control social. Esos mismos que fueron abandonados por los mismos organismos estatales vinculados a las protecciones sociales.

La plena conciencia de esta situación instaló un ambiente de cierto escozor, sinsabor, tensión en los Programas de Libertad Asistida, porque el número de adolescentes privados de libertad no disminuyó durante el período objeto de nuestro estudio, sino que

además se sumaron los que estaban bajo su órbita. Es decir aumentó el número de *capturados*.

Se abre aquí uno de los fuertes debates que se dieron en esos años acerca de las transferencias realizadas por parte del Estado a organizaciones de la Sociedad Civil para que estas se hagan cargo de políticas (educativas, sociales, etc.) que el mismo no asume, esto es lo que muchos llamaron “tercerizaciones”.

Se puso en juego si esta acción de las Organizaciones como las ONGs. a través de sus Programas de Libertad Asistida dieron cabida a la efectiva participación e incidencia política en orden a la transformación social o si la misma jugó a favor del retiro del Estado, por lo tanto funcional.

Al respecto, entendemos que se trata de una falsa dicotomía, pues creemos que ambas posturas fueron ciertas. Porque, por un lado, hubo incidencia en las políticas fundamentalmente por los aportes realizados en cuanto a innovaciones metodológicas; y por otro lado, el retiro estatal se hizo efectivo.

El Estado cumplió el rol de ser el agente financiador en los convenios establecidos, mantuvo su lógico papel rector, de control de gastos, etc.

Pero cabe decir, que tal situación ubicó al INAME/INTERJ como **juez y parte** respecto a los convenios establecidos con los Programas de Libertad Asistida. En efecto, el poder que ejerce quien maneja los recursos económicos como contraparte, por otra parte llega a ser vivido como entrometido en la autonomía de los Programas, rasgo distintivo del modelo macroeconómico dominante.

Finalmente, un punto menos relevante a los anteriores pero que igualmente tiene su importancia está referido a que, en un marco de fuerte fragmentación/focalización en las Políticas Sociales, los Programas de Libertad Asistida - desde su alto grado de especialización - tuvieron una perspectiva conceptual de integralidad. Ciertamente, ellos nacieron bajo la Convención de los Derechos del Niño (inspirada en la Doctrina de la Protección Integral) donde este es considerado como sujeto de derechos. En tal sentido, la diferencia cualitativa entre las políticas de control social, con énfasis en la contención por lo menos provoca tensiones en aquellas políticas que se apoyan en derechos.

Para ilustrar esta última reflexión resulta muy gráfico mostrar un ejemplo: recordemos aquí la ley de “Seguridad Ciudadana” que impuso límites, a la presencia de un conflicto social cada vez más evidente (Mayor brecha social, disminución de los marcos protectores sociales, etc.) en favor de la defensa de determinados bienes. Como contracara, se profundizaron las desigualdades sociales, perpetuando un modelo que ya vimos no resuelve, y violenta derechos.

V. 1.2 - El Escenario de las Tradiciones Criminológicas

Al capítulo 1.4.1 lo titulamos “*Aproximación a las principales tradiciones criminológicas y su interpretación sobre la delincuencia (el desvío)*” y luego en su desarrollo posterior consideramos brevemente distintas corrientes criminológicas.

La mención a tal temática lógicamente tiene una intencionalidad, y la misma

responde a ubicar a los Programas de Libertad Asistida dentro del campo de vinculado a la criminología.

Aun cuando estemos hablando específicamente de adolescentes en conflicto con la ley, por lo tanto con apertura a otras disciplinas (ej. Pedagogía social, psicología, etc.), pensamos que es innegable la influencia desplegada por distintas teorías criminológicas.

Esta es una de las razones que por las que el tránsito para resguardarse de la influencia de corrientes criminológicas hacia la construcción de una intervención socioeducativa para adolescente, en un marco tan específico como lo es una medida judicial, es sin duda, una lucha contra corriente muy difícil de superar, al extremo tal que entendemos aún hoy no lo ha sido.

Trabajar en la temática relacionada a la adolescencia en conflicto con la ley, implica involucrarse en un área muy compleja. Indudablemente la cuota de participación y contribución de distintas disciplinas así la hacen. Por ejemplo el Derecho aporta la normativa que define el delito/infracción, la Psicología nos describe de qué se trata ser adolescente, la Sociología puede ayudar a comprender el contexto... y así sucesivamente podríamos seguir incluyendo otras ciencias.

Para ver cuán complejo es, señalamos que, cada una de estas disciplinas a su interior tiene diferentes corrientes con posicionamientos éticos- políticos disímiles. Sin embargo y pese a ello, hay conceptos que han logrado permanecer y trascender los vaivenes del tiempo incorporándose al cuerpo conceptual como verdades casi inamovibles, inmutables...

Como derivado de lo antes dicho, se discurre un mensaje subyacente que el adolescente en conflicto con la ley es un “desviado social”, y se asocia su comportamiento a aspectos biopsicosociales propios.

No es casual en el período que nos ocupa el auge de conceptos tales como “peligrosidad”, se basan en cualidades del adolescente en cuestión.

Se lo define e identifica claramente para prevenir su presencia.

La mirada se centra en el adolescente pobre, pues aun sin haber cometido acto infractor alguno es necesaria su *captura*, ya que o se lo “*cuida del peligro para sí mismo*”, o se lo reprime porque significa un “peligro inminente para los demás”. Y lo peor es que ante este adolescente pobre, se realizan cálculos probabilísticos tremendamente cuestionables...

Estas justificaciones corresponden claramente a un posicionamiento ubicado en la línea de doctrina de la situación irregular, donde este adolescente tiene un tratamiento indiferenciado.

La asociación a problemas biológicos y/o psiquiátricos está en la génesis* de interrogantes tales como: *¿se puede recuperar?*; *¿se puede reinsertar?*, *¿qué patología tiene?*; *¿cuánto tienen que ver las drogas?*; etc. Quienes trabajamos en contacto con estos adolescentes vulnerables al sistema penal somos testigos de que esto es muy cierto y mucho más frecuente de lo que se puede pensar.

La respuesta histórica para estas situaciones problemáticas ha sido por lo

general la privación a la libertad (ej. internación, cárcel). La búsqueda de control de la persona y/o todo su entorno social y vincular inmediato (familia, barrio). Desde esta concepción no se consideran otras medidas.

En este marco, los Programas de Libertad Asistida fueron muy criticados por ser considerados como medidas leves, suaves, que no tienen el suficiente rigor que estos adolescentes merecerían. Por otra parte también se les asignó - por parte de muchos actores del sistema penal - cierta complicidad con la infracción de un adolescente por su falta de firmeza y "mano dura".

La vigencia de tradiciones criminológicas más conservadoras continúa estimulando construcciones ideológicas insostenibles por su visión de clara estigmatización, pero aún así sin dudas se reflejó en el actuar lineal, discrecional y fuertemente punitivo de los distintos actores, en especial de los organismos de control social del Estado.

V. 1.3 - El Escenario Teórico-Metodológico

El período en estudio, a nuestro entender, es una muestra clara del proceso de cambio paradigmático en cuanto al tratamiento de la niñez que, por supuesto, incluye a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Ya hicimos referencias de los cambios producidos a partir del pasaje de la Doctrina de Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral. En este proceso de cambio, casi todos los actores involucrados reconocen la situación híbrida compuesta por ambas doctrinas, provocando en el área lo que García Méndez denominó de "esquizofrenia jurídica" (García Méndez, 1998).

Esta situación híbrida se posterga en el tiempo y conserva conceptos que se pretende dejar en un segundo plano por su connotación (ej. Menores sugiere desprecio), fundamentalmente para los adolescentes pobres captados por el Sistema Penal.

Mientras estos conceptos no terminan de desaparecer con su carga axiológica negativa, contribuyen a la permanencia del espíritu de la Doctrina de la Situación Irregular y no dejan emerger totalmente a la Doctrina de la Protección integral. A su vez exigió una reflexión permanente sobre conceptos cuyos contenidos deben ser revisados críticamente, como por ej. El concepto de vulnerabilidad, entre otros.

Lógicamente, bajo este contexto teórico conceptual fue inevitable que en el plano metodológico no hubiera tensiones. Es bueno recordar que toda propuesta metodológica persigue determinados objetivos.

Para la doctrina emergente uno de sus objetivos supuso trabajar en la superación de la concepción teórica de la situación irregular a partir de un enfoque de protección integral. Eso significó en el plano metodológico superar los proyectos impregnados de contención y control al "menor infractor" (desviado), en favor de un cuerpo de acciones protectoras en clave derechos (propios y ajenos).

En tal sentido todos los Programas de Libertad Asistida en su propuesta metodológica hicieron un gran esfuerzo en cuanto se toma en cuenta al adolescente y la novedad que ofrecía su singularidad.

Este esfuerzo se da en el encuentro del adolescente con el profesional, a través de una herramienta privilegiada: *el vínculo*, cuya intencionalidad socioeducativa refuerza el rescate de cada adolescente. En efecto, es durante el primer mes de trabajo en la que se apuesta al conocimiento del adolescente, y es a partir de allí donde se construye un plan de trabajo tomando en cuenta sus características. El dispositivo metodológico de los Programas (entrevistas individuales, entrevistas con referentes adultos, instancias grupales, talleres, maestros, etc.) así lo demuestra.

Es desde esta lógica que se puede entender esta intervención, aunque la misma no siempre fue compartida por otros actores del Sistema Penal Juvenil.

Reconocer al adolescente en conflicto con la ley como sujeto de derecho sustenta una contrapartida vinculada a la responsabilidad (en este caso, penal); por lo tanto requiere de manera imprescindible de su participación activa en la medida socioeducativa impuesta.

Entonces es en el encuentro siempre acotado en el tiempo, mediante la intervención de un técnico especializado, donde se habilita la palabra al adolescente para hablar de la infracción cometida, cómo fue, causas y consecuencias para él/ella, su familia y para terceros, etc.

Con la actuación correcta de esta tarea se entendía que la medida judicial estaba cumplida. Por actuación correcta se entiende la comparecencia regular del adolescente a las actividades señaladas por el técnico a cargo por parte del Programa.

Ahora bien, conscientes de la vulneración de derechos sufridos por la inmensa mayoría de los adolescentes participantes en los Programas, se requirió de algo más que hablar exclusivamente de la infracción. Ciertamente, si efectivamente se dio el encuentro significativo entre el adolescente y el técnico, se puede afirmar sin temor a equivocarnos que todos los Programas de Libertad Asistida promovieron condiciones que le agregaron un plus a la medida judicial.

En tal sentido, la medida judicial, es trascendida y se transforma en una intervención socioeducativa, en clave de protección integral, puesto que por supuesto se trabaja la infracción cometida, pero que además lo amplía a aspectos tales como la ampliación de las redes vinculares del adolescente, buscando proponer la sustitución de la red que "lo enrieda" por la red "que lo sostiene".

Lo enunciado en el párrafo anterior incluye otras áreas, y por consiguiente interviene, si correspondía iniciar y/o completar su formación curricular, o sino en fortalecer la capacitación en especial sociolaboral; o si la situación lo ameritaba la integración a las redes relacionadas con la salud (ej. instituciones especializadas en el consumo problemático de drogas), e incluso se habilitaban instancias de recreación u otras acciones según la singularidad del adolescente.

En todos los Programas, aunque con las lógicas diferencias propias de la rica diversidad, se procuraron propuestas metodológicas garante de derechos, porque sin dejar los aspectos sancionatorios de una medida judicial, se intentó minimizar a su máxima expresión el alto grado de violencia que sufrían (y sufren) los adolescentes que participaron en los mismos.

Finalmente, nos gustaría presentar lo que para nosotros significa una falsa equiparación de conceptos que entendemos aún hoy promueve una mayor confusión, justamente por no comprender cabalmente propuestas metodológicas alternativas a la cárcel como lo son estos Programas de Libertad Asistida.

Nos referimos a los conceptos de “inimputabilidad” e “impunidad”. Se confunde muy fácilmente que ser inimputable es igual a ser impune. Nada más alejado de la realidad.

En la sociedad uruguaya de entonces existió un alto grado de sentimiento de inseguridad. Se naturaliza la expresión y la sensación de que los adolescentes en conflicto con la ley pasan por los Juzgados y que por ser inimputables quedan impunes. Por ello en el período que nos compete existieron fuertes presiones, con gran incidencia de los medios de comunicación social, para establecer medidas más rigurosas.

Es innegable la imposición de discursos que fueron vox populi tales como: *“ingresan por una puerta y salen por la otra”, “... a los menores infractores no les pasa nada”*, entre otros comentarios con características similares.

Estas sensaciones, comentarios, presiones, penetraron distintos intersticios del Sistema Penal Juvenil, y muchos de sus actores se hicieron eco de la misma.

En este clima, la crítica a los Programas de Libertad Asistida por parte de jueces, fiscales, y otros actores del Sistema Penal Juvenil no demoró en hacerse realidad. En efecto, el hecho de trabajar desde la libertad, sin esa ⁷⁸ visibilidad de castigo y control tal cual la sociedad lo reclamaba, motivó altos grados de malestares y, por qué no, se llegó incluso hasta la oposición.

La matriz predominante de una propuesta metodológica de corte retribucionistas, cuyo énfasis está puesto en lo punitivo, obturó o por lo menos limitó una visión positiva hacia las Medidas Alternativas en general y los Programas de Libertad Asistida en particular, al catalogarlos como medidas light. Ciertamente estos Programas promovieron un trabajo de apuesta a un vínculo que apostó a la horizontalidad, al encuentro, que entendió la infracción como un emergente de un conflicto social mayor, en el cual involucra al adolescente que cometió la infracción, a la víctima y a la sociedad en su conjunto.

La realidad muestra justamente algo paradójico, porque si bien no hemos accedido a datos oficiales, sabemos por lo expresado por los entrevistados que, por ej. una variable como la “reincidencia”⁷⁸ de estos Programas estuvo entre el orden del 6% al 10%; siempre estuvo en niveles más bajos que la privación de libertad.

El simple hecho de tener una referencia adulta y técnica, que habilita un espacio de diálogo es de un impacto muy positivo para la inmensa mayoría de los adolescentes. En otras palabras, no se está ante un/a adolescente impune, sino que lo que ocurre con él/ella es considerablemente importante para su vida.

⁷⁸ A los efectos de ejemplificar lo que queremos decir esta variable nos sirve, aunque reconocemos que en una discusión más detallada puede ser discutible, porque es muy dependiente de factores externos, por ejemplo, la situación económica, y no necesariamente tenga que ver con la intervención.

V. 1.4 - El Escenario de las Relaciones Interinstitucionales / Programáticas

Este escenario está vinculado al grado de conexión y correspondencia no sólo a nivel de las distintas Instituciones sino fundamentalmente a nivel de los Programas de Libertad Asistida.

Provenientes de Instituciones con amplia tradición de participación en los distintos espacios de coordinación y reflexión de la sociedad civil (ej. Asociación Nacional de Ong - Anong, redes barriales, etc.), no resulta para nada sorprendente la concreción de una instancia de trabajo en la cual los Programas se reunían.

Si bien dicha instancia de coordinación nunca tuvo una nominación específica (red, espacio), esta se logra hacer realidad y a lo largo del período en estudio tuvo sus altibajos. La alternancia de momentos de mayor auge donde se llegó a funcionar con una frecuencia semanal, contrastaba con otros momentos de reuniones más espaciadas en el tiempo.

Lo que en principio parecía ser un espacio importante, promotor de intercambios en conocimientos, de experiencias, pero primordialmente por la importancia política para actuar como estrategia en forma conjunta como interlocutor frente al INAME/INTERJ. Sin embargo, con el correr del tiempo fue perdiendo interés por parte de distintos Programas de Libertad Asistida y así fue vivenciado por los actores que participaron: *“nunca fue un espacio de mayores construcciones, salvo en el momento de la discusión sobre la reglamentación impuesta por el INAME, ahí si hubo una construcción conjunta...”* (Movimiento Volpe).

En esa misma línea otro de los actores planteaba: “A/o siempre nosotros,... lo sentíamos como un espacio muy como útil en realidad... era un espacio que nos llevaba un tiempo importante pero no veíamos demasiado los frutos, o sea, yo creo que, bueno... también culpa nuestra, no es culpa de los otros, no siempre participamos de la forma más activa posible” (Herramientas).

Con todo, pudimos detectar que hay consenso en reconocer un momento importante en cuanto a la reflexión y elaboración, que coincide con un contexto de adverso en el vínculo con INAME/INTERJ debido a desajustes a la hora de establecer acuerdos en los criterios de monitoreo, seguimiento y evaluación por parte del organismo estatal a los Programas de Libertad Asistida.

Frente a esto uno de los entrevistados expresa que esta situación “...nos unificaba en esta cuestión de ver cómo en alguna medida nos parábamos frente al INTERJ...” (Renacer). *Prueba de esta relación tortuosa fue que durante “dos años estuvimos trabajando en la construcción de indicadores... fue muy difícil”* (Movimiento Volpe).

Si bien se reconoce la pertinencia del control por parte del Estado, en este caso el INTER, este control se vivió con tirantez porque se partía de lógicas distintas aunque el nivel discursivo se asemeje.

A esto se le debe sumar la rotación del personal técnico del INTERJ en la figura del supervisor, tal como refleja la siguiente declaración: “...Entonces nosotros habíamos venido trabajando perfecto, después ponen otra gente, dejan todo eso paralizado y se parte de cosas así como muy, te diría, negativas..., una cuestión que no se entendía bien cómo era; y los Programas es cierto que cada uno tiene su perfil, o sea, cada uno trabaja su metodología, y entonces también es difícil, cada uno defiende su metodología y tiene su lógica como Programa, pero yo creo que ese espacio no logramos que fuera de impacto,

digo no logramos porque la responsabilidad es de todos...". (Herramientas)

Por último agregamos, a la interna de este espacio hubieron tensiones que de a poco lo fueron debilitando, sobre todo en el tan mentado plano político, puesto que *"...algunos Programas fueron más funcionales que otros frente al INAME-INTERJ"*.

En este punto queremos detenernos pues pensamos que la forma adecuada de trabajo y que garantiza un accionar colectivo es la que proviene de los acuerdos. Ocurrió que, en este período, el INAME/INTERJ, como ya vimos, se transformó en "juez y parte" en el relacionamiento con los Programas tanto en el espacio colectivo como con cada uno de ellos. Esto debilitó a la articulación entre Programas.

¿Por qué?

Porque el rol de "parte" del INAME/INTERJ como fuente de financiación para que los Programas de Libertad Asistida puedan funcionar lo ubica en una relación de ventaja frente a éstos a la hora de evaluar su accionar. Y ante a esto no todos los Programas pudieron o quisieron posicionarse de la misma manera.

En el fondo, creemos que en buena medida la dependencia económica no se pudo superar, se generaron tensiones muchas veces no explicitadas, pero no menos cierta.

Los Programas fueron "pares y competidores" a la vez.

Por un lado "pares", porque necesitaron posicionarse juntos frente a un organismo estatal como el INAME/INTERJ con una injerencia no sólo en el control de la gestión de los recursos traspasados sino también en lo metodológico. Y "competidores" porque fueron tan sensibles (¿por qué no vulnerables?) ante la posibilidad real de escasez de recursos⁷⁹ que casi todos llegaron a ceder algo de sus posicionamiento ante las presiones y/o arremetidas estatales.

V. 1.5 - El Escenario Epistemológico

Este último escenario fue todo un descubrimiento, un hallazgo, que fue madurando en el transcurso de elaboración de esta tesis, incluso lo incorporamos en un momento muy avanzado de esta.

No nos fue fácil discernir lo que implica la epistemología. Recurrimos a la etimología de la palabra que proviene del griego epísteme: conocimiento) y logia: discurso, doctrina, ciencia (Cfr. Enciclopedia Visor - 1999). Esto nos da cierta base para entender a la epistemología como la doctrina, el discurso, la ciencia de los fundamentos y métodos del conocimiento científico. Tiene que ver con la validez del conocimiento.

Al tratar de identificar los diferentes criterios sobre los cuales se ha dado respuestas concretas a la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley penal, creemos que hemos abierto una puerta de análisis en este escenario.

Los diferentes planteos examinados a lo largo de este trabajo y recogidos en los escenarios anteriores nos muestran sustentos discrepantes en cuanto a contenidos, énfasis,

⁷⁹ - No olvidemos el marco contextual de achicamiento del Estado.

opciones que evidencian una gran heterogeneidad.

De ahí la gran complejidad que continuamente destacamos, pero que expresa disímiles metodologías.

Los Programas de Libertad Asistida durante el período estudiado crecieron, se transformaron y, si bien se reconocieron formando parte de la expansión del control social, sobre los adolescentes pobres fundamentalmente, también acrecentaron sus conocimientos en torno al tema desde un posicionamiento innovador, singular, diferente.

Por esta causa han tenido que batallar para demostrar en este escenario la inconsistencia de algunos argumentos dominantes, contruidos como reales, pero que en verdad no lo son desde el punto de vista del conocimiento científico. Por ej.: trabajar desde la singularidad de cada adolescente capturado por el Sistema Penal Juvenil, demostraron que cada uno de ellos, por ser adolescente, es un sujeto en construcción, con deseos, con necesidades como sus pares, pero su condición social vinculada a la pobreza lo hace más vulnerable al Sistema Penal. No se trata de un tema vinculado a su esencia, pues un acto no lo define como persona.

De esta forma, los Programas de Libertad Asistida han contribuido a demostrar críticamente cómo efectivamente se sigue dando un proceso de criminalización de la adolescencia pobre.

Muchas veces el saber dominante en el área penal juvenil construyó una verdad teñida de una falsa objetividad acerca del adolescente sancionado penalmente, sobre su entorno más inmediato (familia, amigos, barrio). Especialmente cuando se dan datos (ej. N° de entradas a comisarías, etc.)

Obviamente esta visión incidió en la lectura e interpretación sobre la realidad de un acto infraccional de un adolescente. Tal lectura e interpretación fue por demás distinta la que realizaron muchos de los actores del Sistema Penal frente a los Programas de Libertad Asistida.

Estos últimos, posicionados desde la CDN, en su trabajo personalizado trascienden la infracción (ojo no la ignoran), para ahondar en las causas, las consecuencias.

i

Pese a ello no pudieron evitar una mayor profundización de vigilancia sobre los adolescentes *captados* por los sistemas de control, y sin pretenderlo fueron funcionales a que el proceso de *captura* se ampliara, a pesar de sus esfuerzos, de sus conocimientos contruidos desde otro lugar.

La acción concreta de los Programas de Libertad Asistida adquirió una manera de acercamiento a la temática del adolescente y la infracción, partiendo desde la realidad (social, política y económica) en que se da.

Dicho conocimiento se fue constituyendo a partir de los aportes y conocimientos adquiridos desde la práctica por parte de los técnicos de los diferentes Programas y desde la riqueza que brinda la interdisciplinariedad con la que fueron integrados.

Tuvieron que remar contra corriente debido a que estos Programas fueron conformados por disciplinas que han aportado muchísimo pero que históricamente han

tenido menor peso político (Trabajo Social, Educación Social, Psicología, Magisterio, etc.) en un área donde han predominado el Derecho y la Medicina.

Por otra parte, a la interna de estas mismas disciplinas tradicionales, también se presentan desigualdades que generan diferentes subordinaciones, por ej. en Derecho basta nombrar la fuerte influencia y el peso histórico del Derecho Penal de adultos y su predominio sobre el Derecho Penal Juvenil.

En suma, hubo circunstancias vinculadas al control social que los Programas de Libertad Asistida conocieron y reconocieron estar insertos en ella. Sin embargo, este conocimiento tuvo una singularidad en su proceso de elaboración que le permite dar un significado distinto y original de la infracción cometida por un adolescente⁸⁰.

Por todo lo anteriormente expresado, nos atrevemos a decir que la lectura y posteriores interpretaciones que hicieron los Programas de Libertad Asistida respecto a la "infracción adolescente" no fue entendida o compartida y mucho menos acompañada por otros actores. Se les atribuyó el carácter de ser condescendientes, livianos e incluso de mantener una relación de connivencia con el delito. Nada más alejado de la realidad, pero así fue.

Inevitablemente concientes de esta realidad, nos consta que hubo siempre un esfuerzo por parte de los Programas de Libertad Asistida por demostrar lo contrario, ya sea a través de las innovaciones metodológicas o en la construcción de indicadores alternativos a la exclusividad del control social y que dieran cuenta del trabajo realizado.

Los conocimientos que fueron adquiriendo a partir de su propia práctica no se quedaron sólo y únicamente en el acto de la infracción sino que trataron de asumir una postura crítica y partiendo desde la singularidad de cada adolescente que como dijimos antes siempre procuró develar las causas más profundas y que hacen a los aspectos de la selectividad penal.

Finalmente, pensamos que es en la órbita de la lógica de conocimiento de estos Programas donde se puede entender la siguiente afirmación: *"los adolescentes no están en conflicto con la ley, sino que es la ley que está en conflicto con ellos"*.

⁸⁰ Sólo para ejemplificar, un aporte desde la Psicología: la pluri-participación adolescente en una infracción debería ser un atenuante, puesto que en esta etapa de la vida es muy difícil separarse del actuar de sus pares.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este trabajo dimos cuenta de la hegemonía en determinado momento histórico, de una concepción en la cual el Estado sigue la tendencia dominante en el mundo pautada por lógica del mercado. Por consiguiente, se fomenta una presencia mínima estatal, fundamentalmente en lo que refiere a las Políticas Sociales, y simultáneamente se promueve la presencia de un mercado sin regulación.

El Estado uruguayo, pequeño y dependiente, fue gestionado bajo esta concepción, en la que la sustitución de las Políticas Sociales por Políticas de Control fue una estrategia de amplia difusión y aceptación por los gobiernos de turno.

Ahora bien, en el período comprendido entre 1996 y 2004, como consecuencia de las políticas llevadas adelante por los gobernantes en el marco de esta concepción, se ampliaron y se hicieron más evidentes las desigualdades sociales, donde los beneficios producidos socialmente no fueron distribuidos, quedando excluidos amplios sectores de la sociedad y, dentro de ellos, los menores de 18 años fueron una de las principales víctimas. No en vano durante este período de tiempo toma una mayor aceptación popular el concepto “infantilización de la pobreza”, con el cual se expresa que el 52% de los niñas, niños y adolescentes del país, nacen bajo la línea de pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas, 2003).

Por otra parte es un período de mayor control/represión sobre los sectores más pobres de la sociedad, es lo que se llama popularmente como “la criminalización de la pobreza”, reforzándose así cierta circularidad explicativa entre la pobreza y la disponibilidad delictiva de estos sujetos pobres.

De acuerdo a los conceptos señalados puede concluirse que la “criminalización de la infancia/adolescencia pobre” fue un hecho. Como respuestas sociales en el dominio de las prácticas punitivas hacia esta porción de la población profundizaron los procesos sociales e institucionales que intensificaron la vigilancia y el control sobre ellos.

La ampliación del universo de los *capturados* por el Sistema Penal Juvenil puso en brete y contradujo en parte los objetivos perseguidos por los Programas de Libertad Asistida. Dicho de otra manera, el número de adolescentes privados de libertad no disminuyó durante el período objeto de nuestro estudio, que además sumados a los que participan en esta medida alternativa, aumentan el número de los que son sancionados por la ley penal juvenil.

Esta temática no es para nada novedosa, y reafirma lo que hace un buen tiempo aquellos criminólogos vinculados a las corrientes críticas habían detectado y denunciado. Incluso en un ejercicio de inversión del enfoque, apuntan que estos Programas de Libertad Asistida corren el riesgo cierto de transformarse para estos sectores pobres en Medidas Alternativas a la libertad.

Siendo este uno de los tantos mecanismos de reproducción de la desigualdad del sistema social.

Esto nos ofrece una nueva doble tensión: por un lado deja explícito que hay una mayor cantidad de *capturados*, es decir sometidos a los sistemas punitivos, y por otro lado, este dato sugiere la ampliación en el número de *captados* por los sistemas de control. Esto nos recuerda algunos de los conceptos trabajados por Michel Foucault en cuanto refiere a los procesos de extensión del control antes y después de la intervención punitiva, a la mirada, al régimen de la construcción de la verdad, y finalmente como estos sujetos adolescentes pobres son pensados desde otros (Foucault 1994, 1996, 1999). En definitiva ellos son captados y capturados desde un discurso dominante productor de una política consecuente con la coyuntura macro económica impuesta.

Con la presencia de los Programas de Libertad Asistida se amplió la extensión de la red de controles sociales focalizado hacia determinados adolescentes que “amenazan” a la seguridad ciudadana. Esto fue (y es) un dato paradójico, aunque objetivo.

Paralelamente, los Programas fueron perdiendo autonomía respecto a un Estado cada vez más omnipresente en el terreno del control social. Esto se vuelve visible, por una lado, con el incremento de las acciones del Ministerio del Interior. A su vez, a partir del año 1996, con el desarrollo de la política de convenios, el INAME se transforma en juez y parte del funcionamiento de estos Programas, debido a que, al necesario control sobre la gestión de los recursos transferidos, se le suma una mayor injerencia en aspectos inherentes a la prestación de los servicios contratados, tales como por ejemplo en aspectos metodológicos, construcción de indicadores, etc.

La ejecución de una medida socioeducativa alternativa a la privación de libertad, como la Libertad Asistida, tiene una carga ética y política sobre la que por lo menos en el plano teórico todos los actores (incluido los estatales) están de acuerdo. Pero en el caminar, los hechos fueron mostrando varias divergencias a la hora de evaluarlos.

En otras palabras, estamos ante una línea política cuya estrategia de intervención generó tensiones entre los actores y/o gestores del Estado y los Programas de Libertad Asistida, sobre todo en virtud de las exigencias y las expectativas que sobre los mismos se dispusieron.

Una primera señal de tensión, puede observarse en la relación entre el Poder Judicial y los citados Programas, en la medida de que el primero le exigía a estos últimos la resolución de aspectos que trascendían el cumplimiento de la estricta medida judicial. En efecto, se incorporaban mandatos vinculados a la satisfacción de derechos sociales tales, como salud, educación, etc. Si bien esta orientación puede catalogarse en términos de buena intencionalidad, subyacen en la misma, antiguas concepciones vinculadas a la doctrina de la situación irregular.

Otro campo de tensión estuvo dado en el vínculo de los Programas con el INAME-INTERJ. A modo de ejemplo, basta decir que se estuvo por lo menos dos años trabajando, en forma conjunta, en la construcción de indicadores de seguimiento y pese al tiempo de trabajo empleado, no se llegó a acuerdos duraderos. Esta situación vivida por ambas partes, fue una continua fuente de disconformidades expresadas algunas veces en forma explícita, pero la mayoría de las veces de forma implícita, sutil, aún así

se logró superar resistencias mutuas.

También pueden identificarse tensiones en cuanto a las exigencias y expectativas de la sociedad en general con respecto a la aplicación de medidas como la Libertad Asistida, observándose dudas con respecto a la efectividad de estos Programas. Ciertamente la sociedad está inmersa, como vimos, en una cultura de malestar respecto a las capas sociales más pobres y muy especialmente jóvenes. En este marco, el “adolescente infractor” adquiere centralidad en cuanto a ser el destinatario de un mayor control y por tanto la expectativa se ubicaba en sintonía a un mayor castigo, mayor represión... Por lo tanto, también aquí hay un nuevo campo de tensión

Entendemos que en todos los casos, subyacía la expectativa (por supuesto que implícita) de que estos Programas resolvieran a través de sus intervenciones, situaciones sociales problemáticas que no se pudieron solucionar por las vía de las Políticas Sociales correspondientes.

Es decir: por medio y a través de esta medida alternativa a la privación de libertad se esperaba y exigía por parte de los actores de la Justicia, del INAMEJNTERJ, y hasta de la sociedad en general, que el adolescente culminara la escuela, participara activamente de la comunidad, realizara los controles vinculados a su salud, etc. Sin embargo esta exigencia es expresada como un plus por parte de los Programas, bajo el argumento expresado en el* párrafo anterior.

Frente a esto la pregunta siempre ha sido la misma: ¿era necesario que un adolescente cometiera una infracción a la ley penal para acceder a sus derechos básicos?, ¿le competía a estos Programas resolver esto que corresponde a otras áreas?...

Desde esta perspectiva operaba la Doctrina de la Situación Irregular y muy a nuestro pesar, este fue el debate conceptual que se mantuvo - a veces explícitamente y otras veces implícitamente - con varios de los actores vinculados a la temática. En consecuencia, los logros de los Programas de Libertad Asistida se volvieron invisibles para determinadas lógicas que pese a los discursos de Protección Integral, en la práctica no habían superado las orientaciones de la doctrina de la situación irregular.

En una intervención judicial a cumplir como lo es una medida socioeducativa alternativa a la privación de la libertad (ej. Libertad Asistida) se debe trabajar con el adolescente sobre la infracción: causas, consecuencias, etc. para él y los demás. Sin embargo, los Programas de Libertad Asistida debieron ser habilitadores y articuladores con las instancias ejecutivas de las políticas sociales aunque esto no constituía parte de su cometido principal; por lo tanto esta acción constituyó un plus a su intervención.

Lo que no fue resuelto por las Políticas Sociales focalizadas tal como fueron instrumentadas en su momento, no debía ser solucionado por una medida del Sistema Penal Juvenil. Entendemos que el adolescente capturado por el Sistema Penal Juvenil es el emergente de un cúmulo de omisiones y/o deficiencias en el marco protector de su persona, ya sea por parte de su familia y/o la Sociedad y/o el Estado. Y que a su vez dichas omisiones y/o deficiencias son la muestra cabal de un conflicto social mucho más profundo cuya dinámica está basada en la desigualdad social propia de esta etapa histórica del capitalismo. Esto nos recuerda la afirmación de Baratta: *“Cuanto más desigual es una sociedad, tanto más tiene necesidad de un sistema de control social de la desviación de*

tipo represivo, como el que se realiza a través del aparato penal” (Baratta, 1993: 220).

En esta coyuntura estudiada tenemos la certeza de que la concepción de seguridad ofrecida desde el Estado se riñe éticamente con la democracia establecida, porque señala a los grupos sociales más pobres y marginales como peligrosos. Por lo tanto, la criminalización de la Política Social implica una limitación y una selectividad social para preservar la seguridad de otros.

Parece imprescindible superar el pensamiento tan desarrollado de fomentar la cohesión social a costa de los adolescentes de 14 a 18 años captados/capturados por los sistemas de control social como si fueran los enemigos de toda la sociedad.

Detrás de esta afirmación se logró opacar el conflicto social instaurado, se reprimió a los adolescentes pobres más que a nadie y no se resolvió el problema emergente.

La suma de ingredientes tales como: *“la Doctrina de la Situación Irregular”*, la *“Ley de Seguridad Ciudadana”*, en un contexto propio de una sociedad cada vez más desigual, determinó una combinación perfecta que abonó la fuerte tendencia de control sobre los adolescentes pobres, al ser considerados un riesgo para los demás por su falta de contención, lo que motivó finalmente la evidente respuesta punitiva incrementada en esos años.

Pese a todo ello, los Programas de Libertad Asistida han trazado su huella y dejaron su impronta.

Como para dar cierre a esta tesis y sin intención de ser exhaustivos destacamos algunos de esos trazos que quizás más de uno de ellos amerite nuevas reflexiones/acciones a continuar en el futuro:

Un punto a destacar es que pese a reconocerse como parte del control social punitivo, los Programas de Libertad Asistida intentaron trabajar constantemente en la línea de restitución de derechos.

Esta medida socioeducativa no sólo fue alternativa a la privación de libertad, lo que de por sí la ubica en una dosis menor de los aspectos punitivos, sino también ofrecieron alternativas en el tratamiento con el adolescente que ha cometido alguna infracción. En efecto, la sustitución o la alternativa al encierro reduce y/o limita la terrible experiencia de la privación de libertad compulsiva a la que, por lo menos en los años que nos compete este estudio, eran sometidos los adolescentes.

Esto remite de manera implícita la importancia de mantener al adolescente en su medio social, en contacto con sus redes vinculares. Sólo se restringe mínimamente el derecho a la libertad, entonces se lo obliga a concurrir a las actividades previstas para él o ella por cada Programa, pero mantiene intacto sus otros derechos ambulatorios o de circulación. Hecho este que en la privación de libertad se ve claramente afectado.

Otro punto a señalar es que la ejecución de una medida socioeducativa como la Libertad Asistida, ofrece mayores garantías para limitar los mecanismos de criminalización de los adolescentes que se profundizan con la privación de la libertad; por consiguiente es mucho menos pernicioso para su proceso de crecimiento porque,

entre otras cosas, acentúa en menor medida que la privación de libertad, su vulnerabilidad social y penal.

En este sentido, desde las estrategias realizadas para minimizar los aspectos punitivos de la medida judicial, los Programas de Libertad Asistida realizaron ya desde las audiencias un gran esfuerzo por cuidar y reclamar el respeto al "debido proceso" de los adolescentes. Esto ameritó la incorporación de figuras vinculadas al campo jurídico en los equipos interdisciplinarios

Finalmente decir que los Programas de Libertad Asistida, muchas veces presionados por el Estado y/o la sociedad, trabajaron más allá de sus funciones * específicas, concernientes a la ejecución de una medida judicial. Por tal motivo, sus técnicos se transformaron en recursos humanos polivalentes altamente calificados en un área de alta sensibilidad, pues ellos más allá de su disciplina, operan como referentes adultos, como articuladores de las distintas redes, como mediadores entre los diferentes actores, etc.

En definitiva, estos Programas y sus técnicos enfrentan una compleja conflictividad social - que se expresa en la emergencia de la infracción adolescente - a partir de la implementación de una política, sometida a importantes tensiones y en constante debate.

BIBLIOGRAFÍA

Aniyar de Castro, Lola - "La realidad contra los mitos. Reflexiones críticas en criminología" - Ediluz Editorial de la Universidad de Zulia - Maracaibo - Venezuela - 1982.

Autores Varios - "Cuadernos desde la cárcel" - Edición especial de "No hay derecho" - Compiladores: Mary Belof - Alberto Bovino - Christian Curtis - Buenos Aires - 1991

Baratta, Alessandro - "Criminología crítica y crítica del derecho penal" - Siglo XXI editores - 4ª edición - Argentina, Colombia, España y México 1993.

Baratta, Alessandro - *El derecho y los chicos*, Editorial Espacio, Buenos Aires -1995

Bustos Ramírez - "La problemática de las medidas sustitutivas y alternativas" - AA. W. - "De las penas" - Editorial Depalma - Bs. As. - 1997

Centro de Formación y Estudio del Instituto Nacional del Menor (INAME)
- "Adolescencia y vulnerabilidad. Estudio de situación en el Uruguay actual" - Agencia Española de Cooperación Internacional - Embajada de España - etc. - Montevideo - 2004

Cesano, José Daniel - "De la crítica a la cárcel a la crítica de las alternativas" - Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología 2001

Cillero Bruñol, Miguel - "Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios" - <http://www.iin.oea.org/cursos>

Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social del Uruguay - ADASU - Montevideo - 2002.

Conferencia Episcopal de Acción Social (CEAS) - "Aportes para la mayor implementación de las medidas alternativas a la pena privativa de la libertad"- Lima - Perú - 2004

De Martino, Mónica y Gabín, Blanca - "Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora - Carlos Alvarez editor - Montevideo - Uruguay - 1998.

De Souza, Hebert José - "Cómo se faz Análise de Conjuntura" - Colecao Fazer Voces - Brasil.

Erosa, Héctor - "El Derecho de menores y la ley de seguridad ciudadana en el contexto de la actual administración de justicia"

Foucault Michel - "Microfísica del Poder" - Editorial Planeta - Barcelona
- España - 1994.

Foucault Michel - "La Arqueología del Saber" - Siglo XXI Editores S.A. - México -

1996

Foucault, Michel - "La verdad y las formas jurídicas" - Geodisa Editorial Barcelona - España - 1999

García Méndez, Emilio; Beloff, Mary - "Infancia, ley y democracia: Una cuestión de justicia" - Buenos Aires - Argentina - 1998.

García Ferrando, Manues; Ibáñez, Jesús; Alvira, Francisco. Compiladores - "El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación" - Alianza Editorial - Madrid - 1986.

García, Socorro - "Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia: Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente" - Cuadernos de ENIA "Políticos de protección especial" - 2008

Ghione, Alicia; Salsamendí, Javier; Pedernera, Luis - "Trazos críticos para la contención del castigo en niños y adolescentes" - Artículo retomado de la Revista interdisciplinaria sobre Justicia Juvenil "Herramientas" - Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano⁸¹ de Derecho Penal y Criminología realizado - Montevideo - Setiembre de 1999

Grassi, Estela; Hintze, Susana; Neufeld, María Rosa, 1994 — "Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural" — Editorial Espacio — Buenos Aires.

Infancia Adolescencia y Ciudadanía - Integrantes: Deus Viana, Alicia; González Perretti, Diana; Curbelo Podestá, Lilián; Díaz Vallara, Patricia; Lamas Lapenne, Bilman; Navarro García, Graciela - "Juicios y silencios: Los derechos humanos de los niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en Uruguay" - Konrad Adenauer-Montevideo - 2003.

Informe no gubernamental sobre la aplicación de la Convención de los Derechos Humanos del Niño en el Uruguay - 1996 - 2000" - "La incorporación de los Derechos del Niño en las políticas públicas en el Uruguay" - Comité de los Derechos del Niño - Noviembre de 2000

Leal, Gustavo (Compilador) - "Exclusiones y ciudadanías. Ideas nuevas para viejos problemas" - Fronteras Editorial - Montevideo - 2003

Mancebo, Ester; Narbono Pedro; Ramos, Conrado - compiladores— "Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada 1985 - 2000. Ediciones de la Banda Oriental — Instituto de Ciencia Política - Montevideo - 2000

Michaud, Ivés - "Violencia y Política: Una reflexión post-marxista del campo social moderno" - Editorial Sudamericana - Buenos Aires - Argentina - 1989.

Midaglia, Carmen- "Los dilemas de la colaboración entre lo público y lo privado en la provisión de servicios sociales", en Calamé P. y Talmant en "Con el Estado en el corazón" Editorial Trilce, Montevideo – 2001

Midaglia, Carmen; Robert, Pedro — “Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables” en Pobreza, desigualdad y ciudadanía”

Morás, Luis Eduardo - “Los Hijos del Estado” - Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales - Servicio de Paz y Justicia - Montevideo - Uruguay - 1992.

Morás, Luis Eduardo - “Nacer siendo menor. Reflexiones sobre la punidad, crisis institucional y adolescentes en conflicto con la ley” en “Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: Una relación en debate” - Miguel Serna (coordinador) - CLACSO - FCS - DS - Montevideo - Uruguay - 2010

*

“Observatorio Nacional sobre la violencia y criminalidad en Uruguay” - Ministerio del Interior - Departamento de datos, estadísticas y análisis - Montevideo - Agosto de 2005.

Rose, Cecilia, 2003; “La relación público-privada en programas alternativos de protección”. Revista del CLEH.

Sanseviero, Rafael - “Informe de Uruguay - Programa de Seguridad Ciudadana”

Torrente, Diego - “Desviación y delito” - Editorial Alianza - Madrid - España - 2001.

Uriarte, Carlos - “Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al Sistema Penal Juvenil (las penas de los jóvenes)” - 1999

Viscardi, Nilia - “Violencia, juventud y control social en Uruguay. Efectos de la violencia en la construcción de trayectoria e identidades” - Tesis de Doctorado - Porto Alegre - Brasil - 2007

Visor Enciclopedia Audiovisuales S.A.- Edición especial para Latinoamérica - 1999.

Wacquant, Loïc - “Las cárceles de la miseria” - Ediciones Manantiales S.R.L. - Buenos Aires - Argentina - 2000.

“Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos” - UNICEF - Montevideo - 2005