

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**De cara a un plebiscito:
distintas voces sobre un tema de todas y todos ¿bajar la
edad de imputabilidad penal en Uruguay?**

María Alejandra Fernández Seyndic

Tutor: Sandra Leopold

2012



**“[...] ¿Qué les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de consumo y humo?
¿Vértigo? ¿Asaltos? ¿Discotecas?
también les queda discutir con dios
tanto si existe como si no existe
tender manos que ayudan / abrir puertas
entre el corazón propio y el ajeno /
sobre todo les queda hacer futuro
a pesar de los ruines del pasado
y los sabios granujas del presente.”
Mario Benedetti**

Índice

▪ Introducción

| | |
|----------------------------------|---|
| Diseño metodológico..... | 3 |
| Base de datos secundarios..... | 5 |
| Desarrollo de la monografía..... | 6 |

▪ Capítulo I

Recopilando: fragmentos de la historia del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia

| | |
|---|----|
| Concepto de Control Social Punitivo e Institucionalizado: Sistema Penal..... | 7 |
| Construcción punitiva de los conflictos sociales: criminalización selectiva..... | 8 |
| Los Salvadores del Niño..... | 10 |
| Paradigma de la Situación Irregular en América Latina..... | 13 |
| Control Social punitivo e institucionalizado de niñas, niños y adolescentes durante el siglo XX en Uruguay..... | 15 |
| Doctrina de la Protección Integral: Reglas de Beijing, Directrices de Riad, Reglas de Riad, Convención sobre los Derechos del Niño y Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay..... | 18 |
| Consideraciones sobre el Sistema Penal Juvenil que [re]estructura el Código de la Niñez y la Adolescencia..... | 23 |

▪ **Capítulo II**

¿Bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay?

| | |
|--|----|
| Trayectoria del debate público durante el siglo XX en Uruguay..... | 28 |
| ¿Coincidencias?..... | 32 |
| Líneas argumentales de un histórico y cíclico debate público..... | 34 |
| ¿Será pertinente continuar debatiendo sobre el mismo tema?..... | 47 |

▪ **Capítulo III**

Responsabilizados los adolescentes que cometen un acto de infracción desde el Sistema Penal Juvenil... ¿Qué resta por hacer?

| | |
|---|----|
| Comentarios finales..... | 52 |
| Bibliografía..... | 54 |
| Anexo: Referencias electrónicas de las noticias estudiadas..... | 57 |

Introducción

Este documento, se presenta como monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, instancia curricular establecida en la carrera por el Plan de Estudio de 1992 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Se tendrá por objeto el estudio del debate público instalado en Uruguay sobre la reducción de la edad de imputabilidad del sistema penal adulto, considerando el período comprendido entre marzo de 2011 y abril de 2012.

El tema de la inseguridad ciudadana y los reclamos al gobierno de turno para que encuentre una respuesta a dicho *problema*, es una preocupación de algunos sectores de la sociedad uruguaya actual. Sin embargo, esta preocupación se ha manifestado en términos similares en distintos años desde hace varias décadas, y se colocan en el debate público propuestas para endurecer los castigos a quienes cometen infracciones penales, principalmente en relación a los menores de edad.

En este sentido, durante el siglo XX en distintas oportunidades se ha discutido la opción de reducir la edad de imputabilidad del sistema penal adulto en Uruguay, como manera de abordar el *problema* de los adolescentes infractores y como supuesta solución a la inseguridad ciudadana.

Actualmente, el debate se inscribe en un contexto en el que existe, por un lado, un sistema penal adulto para juzgar y penar las infracciones cometidas por personas mayores de dieciocho años y por el otro lado, un sistema penal juvenil para juzgar y penar a los adolescentes desde los trece años hasta los diecisiete años inclusive.

Existiendo dicho marco normativo, parte de la sociedad uruguaya manifiesta disconformidad con la manera de juzgar y penar a los menores de dieciocho años que cometen un acto de infracción, porque consideran que los mecanismos existentes no son eficaces o se piensa que los adolescentes son inimputables y que las infracciones cometidas por ellos tienen una importante influencia en la inseguridad ciudadana. Dichas manifestaciones se transmiten y reproducen por algunos medios de comunicación y por algunos actores sociales y políticos, que reclaman mayores disposiciones represivas para los adolescentes que infringen la ley y demandan que se regule la obligación de que cumplan con sanciones iguales a la de las personas mayores de edad.

Dicha postura, fue tomada por una campaña de un partido político uruguayo que en marzo de 2011 realizó el lanzamiento oficial de un proyecto de reforma Constitucional,

planteando algunas propuestas que desde su perspectiva responden al *problema* de la infracción adolescente y contribuyen a la seguridad ciudadana. Entre las disposiciones que presenta el proyecto, se encuentra la iniciativa de no eliminar los antecedentes de infracción de los adolescentes una vez que son mayores de edad¹, así como la propuesta de crear un servicio descentralizado dedicado exclusivamente a la rehabilitación de menores de dieciocho años que infrinjan la ley². Dichas reformas ya se han concretado, excepto la más difundida y debatida que refiere a que los adolescentes desde los dieciséis años sean penalmente responsables y castigados de conformidad con las disposiciones del Código Penal.

En abril de 2012, la propuesta de reforma fue presentada en el Parlamento firmada por una parte de la población que la respaldaba, para ser revisada por la Comisión Electoral y constatar si reunía las condiciones necesarias para ser plebiscitada y en caso de un plebiscito favorable concretar la reforma restante.

En noviembre de 2012, la Corte Electoral comunicó a la Asamblea General que la cantidad de firmas presentadas ante la Corte cumplieron con lo reglamentado en la Constitución, es decir desplegar el 10 % de firmas de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico, suficientes para llevar a cabo un plebiscito. En este sentido, la consulta popular se haría en octubre de 2014, coincidente con la próxima elección nacional.

Cabe aclarar que la acotación del período de tiempo delimitado para el objeto de este estudio se realizó de acuerdo al momento en que comenzó la campaña de recolección de firmas para reformar la Constitución y el mes en que se presentó el proyecto frente al Parlamento uruguayo. Se supuso que en este período se incrementaría el debate público referido y por consiguiente se encontrarían datos relevantes de argumentos acerca de la temática de reducir la edad de imputabilidad penal.

¹ Esta reforma fue concretada en 2011 cuando se aprobó el establecimiento de un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales (art. 116, Código de la Niñez y la Adolescencia). La Suprema Corte de Justicia se hace cargo de su reglamentación. El juez podrá ordenar mantener los antecedentes penales cuando el adolescente haya sido penado por un delito grave. Estos serán eliminados pasados 2 años desde el cumplimiento de la mayoría de edad o pasados 2 años tras el cumplimiento de la pena, cuando ésta se extienda más allá de los 18 años. Así, si volviera a cometer otro delito grave, no será considerado primario (art. 222, Código de la Niñez y la Adolescencia). (<http://www.vozyvos.org.uy>)

² El 1 de julio 2011 se promulgó la Ley 18.771, que indica que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) tendrá el cometido de crear un órgano desconcentrado a cargo de todo lo relativo a la ejecución de medidas privativas y no privativas de libertad que sustituirá al anterior Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (SEMEJI). El nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) dependerá del INAU en forma transitoria por el plazo más breve que sea posible, hasta que se convierta en un servicio descentralizado y autónomo del INAU. En abril de 2012 ya asumieron las autoridades del SIRPA. (<http://www.vozyvos.org.uy>)

Por otra parte, existe una postura contraria a la idea de que sancionar penalmente a los menores de dieciocho años de igual modo que a los adultos contribuye a mejorar el tema de las infracciones cometidas por adolescente y de la seguridad ciudadana.

En este sentido, varios actores sociales y políticos han expresado su oposición a la propuesta y señalan la vulnerabilidad a la que ya se encuentran expuestos los jóvenes que son seleccionados y reprimidos por el sistema penal juvenil, cuestión que habría que repensar para modificar o por lo menos reducir dicha vulnerabilidad. Se entiende que el problema de la inseguridad puede ser abordado desde otras aristas que no impliquen aumentar los niveles de represión.

Asimismo, desde esta perspectiva se plantea la necesidad de incrementar el trabajo con niños y adolescentes en base a proyectos alternativos, independientes del sistema penal, para promover y satisfacer sus derechos e incluirlos en el desarrollo de la sociedad.

Por lo tanto, coexistiendo estas dos posiciones opuestas se considera pertinente el objeto de este estudio porque el debate público sobre la temática se encuentra vigente y disperso en la sociedad uruguaya. Se espera que el desarrollo de la monografía sea un aporte académico al debate, que contribuya a tomar una postura fundamentada sobre el tema.

Diseño metodológico

Esta monografía persigue como **objetivo general** problematizar el debate público sobre la reducción de la edad de imputabilidad del sistema penal adulto de Uruguay, considerando el período comprendido entre marzo de 2011 y abril de 2012.

En pos de dicho objetivo se tendrán los siguientes **objetivos específicos**:

1. Recopilar generalidades de la historia del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia durante el siglo XX y principios del siglo XXI en Norteamérica, Latinoamérica y especialmente en Uruguay.
2. Repasar algunas líneas argumentales del histórico y cíclico debate público, extendido durante el siglo XX en Uruguay, acerca de bajar la edad de imputabilidad penal, analizadas por el autor Luis Eduardo Morás (1992).

3. Identificar en publicaciones de diarios y semanarios digitales preseleccionados discursos de actores sociales y políticos, que argumenten sobre la reducción de la edad de imputabilidad del sistema penal adulto, durante el período definido para este estudio.
4. Analizar las líneas argumentales de los actores sociales y políticos identificados, que opinan sobre la reducción de la edad de imputabilidad del sistema penal adulto en el lapso delimitado para esta monografía, teniendo en cuenta el análisis del autor Luis Eduardo Morás (1992) sobre el debate histórico.

La monografía está respaldada por la metodología cualitativa, que habilita a desarrollar un proceso de estudio que toma como punto de partida un tema concreto para analizarlo en su contexto y permite interpretar distintos puntos de vista sobre el mismo. (Valles, M. 2007)

Al comienzo se realizó la revisión necesaria de fuentes secundarias, es decir de documentos que arrojaban datos cualitativos y cuantitativos vinculados directamente con el tema de investigación, para otorgarle una perspectiva histórica y ubicarlo en el contexto social actual.

Durante el desarrollo, se recabaron noticias publicadas por los diarios digitales el País y Últimas Noticias, así como del semanario Brecha, que contenían declaraciones de actores sociales y políticos respecto al debate correspondiente.

Para definir los diarios y semanarios digitales seleccionados, se previó, por un lado, utilizar información proveniente de medios que comunicaran todos los días como lo son el País y Últimas Noticias. Por otro lado, se había decidido tener en cuenta los semanarios Brecha y Búsqueda que tienen una aparición semanal, pero no se encontró información pertinente del segundo, utilizándose sólo la proveniente de los otros tres medios de comunicación.

La delimitación de los diarios permitió un trabajo más ordenado, ya que hubiera sido imposible tomar en cuenta toda la información disponible. Además, se presumió que los datos relevados de estos medios de comunicación electrónicos eran representativos de la variedad de diarios y semanarios a los que puede acceder la mayoría de la población uruguaya.

Los datos secundarios se analizaron teniendo en cuenta que a los textos se los puede indagar de la misma manera que cuando se recurre a la técnica de entrevista u observación.

Los documentos pueden ser analizados como dato gracias a que contienen un significado de algún aspecto del mundo social.

“A todos estos textos, en realidad, se les puede “entrevistar” mediante preguntas implícitas y se les puede “observar” con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular. La lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas” (Valles, M. 2007:120)

El basarse en textos publicados tiene como ventaja que las ideas plasmadas han circulado y tienen influencia en la opinión pública. Si bien los discursos pueden no reflejar directamente lo que la persona piensa, desde el rol que representa políticamente y socialmente tiene trascendencia, influye y por tanto revela una peculiaridad político-ideológica que está creando, reproduciendo y reflejando posiciones de sectores de la opinión pública en general respecto al debate concerniente. (Valles, M. 2007)

Para seleccionar los discursos presentes en los datos secundarios, se asumió el criterio de elegir personas consideradas representativas de distintos sectores de la población uruguaya y que por consiguiente permitieran conocer a grandes rasgos la generalidad del debate público instalado.

En este sentido, se analizó el discurso de referentes políticos partidarios que encarnan a los sectores más importantes de la política en Uruguay y que en la temática de la imputabilidad penal adolescente se identificó con protagonismo; es decir, referentes del Partido Colorado, del Frente Amplio, del Partido Independiente y del Partido Nacional.

Por otra parte, se tuvo en cuenta la voz de autoridades implicadas en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, involucradas en un actor que tiene un papel primordial en la temática como lo es el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Por último, se indagaron las opiniones de algunos actores involucrados en el Poder Judicial y de organizaciones sociales que promulgaron alguna opinión respecto al tema.

Base de datos secundarios

Para obtener los discursos de los medios de comunicación disponibles en la web, se utilizó lo que el navegador *Google* contenía cuando se buscaba la temática: *bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay*, mencionando el diario o semanario al que se quería

acceder y cada uno de los meses del año que abarcó el estudio- 2011; 2012-. Por ejemplo: “Bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay, marzo de 2011. Diario El País”.

Se entendió que Google es uno de los buscadores de internet más utilizados y por lo tanto alguien que quisiera informarse sobre esta temática podría acceder rápidamente de ese modo.

En cada búsqueda, se revisaron las primeras 10 páginas que el navegador *Google* aportó al señalar lo estipulado, excepto en los meses de marzo de 2011 y abril de 2012 que se abarcaron 20 páginas- respecto de cada Diario y Semanario- previendo que en estos meses de lanzamiento del proyecto de reforma Constitucional y cuando se presentaron al Parlamento las firmas recolectadas, se dispararían las noticias y opiniones sobre el asunto. En el proceso de selección, bajo la consigna, se obtuvieron 31 noticias del Diario el País, 18 noticias del Diario Últimas Noticias y 1 del Semanario Brecha. En total se estudiaron 50 publicaciones digitales³, no encontrándose material del Semanario Búsqueda.

Desarrollo de la Monografía

El capítulo primero consta de un paneo general del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia durante el siglo XX y principios del siglo XXI en Norteamérica, Latinoamérica y especialmente en Uruguay. En este sentido, se recordará que los menores de dieciocho años se sancionaron y privaron de libertad desde un sistema penal en sentido amplio por casi un siglo en Uruguay y posteriormente desde un sistema penal juvenil en sentido estricto, con todas las especificidades y dificultades que se mencionarán a grandes rasgos y otras que habría que rever, pero insignificamente benevolente con quienes selecciona.

En el segundo apartado, se presenta un resumen del histórico y cíclico debate público acerca de bajar la edad de imputabilidad penal durante el siglo XX en Uruguay, estudiado por el autor Luis Eduardo Morás (1992) en relación a la fundación y crisis del modelo de protección-control de la Infancia y Adolescencia en dicho período. Consecutivamente, se analizan algunas líneas argumentales actuales que giran en torno a la temática, tomando la perspectiva histórica como insumo para problematizarlas.

Posteriormente, se hacen algunas reflexiones del análisis realizado y por último en el capítulo tercero se esbozan comentarios finales sobre el objeto de este estudio.

³ Anexo: referencias electrónicas de las noticias estudiadas.

Capítulo I

Recopilando: fragmentos de la historia del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia

Concepto de Control Social Punitivo e Institucionalizado: Sistema Penal

La niñez percibida como una etapa específica en el ciclo de vida de un ser humano, diferenciada de la fase adulta, es característica del período posterior al siglo XVII, porque con anterioridad no se solía reconocer como un momento concreto con características propias y diferentes en la vida de una persona, y sucedía que luego del lapso de dependencia materna los pequeños se incorporaban al mundo adulto. Sin embargo, a partir del siglo XVII pueden hallarse diversos tipos de programas especiales destinados al control social de niños, niñas y adolescentes, distinguiéndolos de los adultos. (Platt. 1988)

En este sentido, cabe señalar que se entiende por control social. El concepto de control social implica el ejercicio de poder a partir de dispositivos sociales que delimitan las conductas que son aceptadas en un momento y espacio específico. Estos dispositivos son construidos por determinados grupos sociales que detentan poder para definir que conductas son *normales, disciplinadas y esperables* y cuales son *desviadas*.

Se pueden mencionar distintas modalidades de control social e inclusive distinguir entre el control social formal por un lado, si existe una institución constituida que se vale de formas y procedimientos establecidos con discursos formales y estrategias formales de legitimación y evaluación, tales como la escuela, la cárcel, y por otro lado el control social informal que se le adjudica a los mecanismos más difusos como la familia, el trabajo. Sin embargo, al profundizar en el funcionamiento de estos dispositivos se dificulta dicha distinción porque la praxis demuestra que en varias circunstancias los discursos institucionales, que le conceden formalidad, difieren del funcionamiento real que se aproxima más a la informalidad⁴ y también sucede en ciertos entornos que lo informal se encuentra más organizado y pautado que las modalidades formales de control- se puede pensar la familia como ejemplo-. (Uriarte, C. 1999)

⁴ Frente a las infracciones cometidas por personas adultas, el discurso del control institucional transmite un alto grado de formalidad, pero en la realidad se contradice con la informalidad practicada. (Uriarte, C; 1999)

A pesar de que estas distinciones resultan difusas y hasta a veces contradictorias con la realidad, en esta monografía se escribirá pensando que el control social formal se encuentra presente en aquellas instituciones que al constituirse declaran en sus discursos tener un funcionamiento y finalidad formal pautado e institucionalizado -con determinadas formas y procedimientos establecidos-.

Por otra parte, se piensa que el control social es punitivo sí frente a determinadas conductas se prevé la imposición de una pena que se describe, tipifica y actúa reprimiendo intencionalmente necesidades sociales fundamentales.

“Al control social punitivo institucionalizado podemos llamarlo también sistema penal (...). En este punto es usual distinguir entre sistema penal estricto, con discurso punitivo-jurídico penal-(derecho penal, proceso penal, ejecución de la pena), y sistema penal en sentido amplio, con discurso no punitivo (internación psiquiátrica-discurso terapéutico-, menores-discurso tutelar-, ancianos)” (Uriarte, C. 1999:17)

Si bien los ejemplos de sistema penal en sentido amplio no declaran ser punitivos en sus discursos, en la realidad actúan aplicando una sanción imperativa que puede ser la privación de libertad a partir del encierro o la limitación de la libertad sin encierro pero coartando la autonomía de la persona, y en cualquiera de esas modalidades se reprimen correlativamente una serie de derechos como la comunicación, el tránsito, la interacción social, entre otros varios.

Más adelante, se desarrollará como el control social punitivo e institucionalizado de la Niñez Adolescencia se ha manifestado como sistema penal con discurso no punitivo en reformatorios y algunas otras modalidades de internación que se desplegaron en el marco de la conocida doctrina de la situación irregular, y posteriormente cuando se acerca al sistema penal en sentido estricto con la introducción del discurso jurídico penal.

Construcción punitiva de los conflictos sociales: criminalización selectiva

Dentro del universo de conductas humanas, solamente algunas se identifican como conflictos sociales porque se percibe y valora el daño social que generan y a su vez sólo un grupo reducido de ellas son definidas como infracciones imputables porque se pondera la gravedad del daño causado. La misma conducta no es considerada infracción en distintas épocas y/o distintos lugares, son definiciones legales temporal y espacialmente situadas

como resultado de la decisión humana, y es por ello que han fracasado algunos intentos por encontrar esencialidad natural al concepto de infracción-o delito- y toma sentido el concepto de criminalización selectiva.

La criminalización selectiva primaria es la definición de ciertas conductas como crímenes, jerarquizando áreas de conflictos sociales y desplazando otras, a partir de decisiones humanas modificables. En la construcción punitiva de una infracción con su correlativa sanción se involucran aspectos objetivos, subjetivos, normativos, éticos, culturales. No todos los conflictos sociales que se expresan en conductas son abordados por el derecho penal y la ponderación de la gravedad que generan dichas conductas se hace en referencia a juicios de valor de que es lo aceptable e inaceptable. Esta construcción punitiva del conflicto social determina la existencia de un delito, lo describe, tipifica, discierne la existencia de un responsable y aplica una pena.

“Se reduce la complejidad del conflicto a una conducta, que agrede, pone en peligro o conmociona un bien jurídico, y a una víctima. (...) Toda la operativa del sistema penal se reduce a aprehender al responsable, constatar su intervención y responsabilidad en el episodio, y aplicarle la sanción (...) Hoy se reconocen las limitaciones de la intervención punitiva para resolver el conflicto social; la reacción penal es más una respuesta que una solución al conflicto histórico.” (Uriarte, C. 1999:25)

Por otra parte, existe una criminalización selectiva secundaria porque en la variedad de protagonistas de delitos el sistema penal sólo selecciona algunos, generalmente en función de las características psicosociales adjudicadas a la pobreza.

“A nivel legislativo, se opera selectivamente, porque del universo de conductas dañosas, sólo algunas son definidas penalmente. (...) la construcción punitiva es una forma de fragmentar violencias posibles, que deja fuera situaciones de violencia estructural, en las que no es posible percibir violencias o autores, en sentido convencional. Y de aquellas conductas dañosas, sólo algunas llegan al sistema penal. El sistema policial es el que tiene mayor poder de selección; por entrenamiento, formación y cultura institucional, sólo apunta hacia determinados sectores de la población, siendo absolutamente inoperante con respecto a otros. De la misma forma, aunque en menor grado, el segmento judicial y el ejecutivo son también selectivos” (Uriarte, C. 1999:19)

A pesar de que el sistema penal declara actuar frente a conductas ilícitas, en general actúa seleccionando personas en base a estereotipos que no se especifican en la ley, afectando directamente el principio básico de *igualdad ante la ley*.

“(...) El sistema penal sólo capta el 1/100 de los casos del total estimado de delitos, hay que concluir que el sistema penal opera sólo por excepción, y por ende es estructuralmente selectivo” (Uriarte, C. 1999:65)

Esta modalidad punitiva de resolución de conflictos, debería tener la virtud de evitar soluciones punitivas informales como las conocidas torturas pre-modernas, pero opera reproduciendo violencia, criminalidad, vulnerabilidad y desigualdad social.

Como sociedad hemos definido selectivamente conductas delictivas, que direccionan el sistema penal hacia personas que suelen realizarlas y dentro de dicho grupo de personas sólo algunas serán selectivamente procesadas por el sistema. La suma de selectividades genera la exposición y vulnerabilidad de algunas personas al sistema penal, es decir, la probabilidad de ser seleccionados por él. La construcción punitiva de los conflictos sociales se proyecta simbólicamente como resolución, pero como ya se ha mencionado actúa como respuesta cancelando otro tipo de intervención.

En lo que sigue del capítulo se hará referencia al sistema penal juvenil en sentido amplio, mencionando algunas de las instituciones de control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia que han actuado en Norteamérica, Latinoamérica y Uruguay sin manejar en sus discursos lo estrictamente punitivo, pero funcionando conforme a ello. Por otra parte, se analizará algunas generalidades del actual sistema penal juvenil estricto en Uruguay, dejando entrever como en todos los casos se opera reprimiendo necesidades fundamentales, reduciendo el espacio social con contenido penoso y criminalizando selectivamente.

Los salvadores del niño

El movimiento denominado los *salvadores del niño* se desarrolló a finales del siglo XIX en Estados Unidos como programa especial destinado a la atención de niños y adolescentes. Si bien reproducían el mismo modo de ver el crimen y la delincuencia que generaciones anteriores de reformadores, fueron innovadores en la creación de nuevas instituciones y métodos de control social. Formaron parte de un movimiento mayor cuyo objetivo era satisfacer los requerimientos del sistema emergente de capitalismo, para

reajustar sus instituciones y regularlo, ya que el contexto presentaba tensión entre un estado capitalista expandido y reformado⁵ y el potencial desarrollo de un movimiento revolucionario. (Platt, A. 1988)

“(…) Reflejaba cambios masivos acontecidos en el modo de producción, desde el dejar-hacer hasta el capitalismo monopólico, y en la estrategia del control social, de la ineficaz represión a la benevolencia del Estado benefactor” (Platt, A.1988:21)

Una reforma producto del Estado benefactor, ligada a la nueva forma de producción industrial y de control social, fue el auge de la educación obligatoria de los niños, ya que era necesaria una fuerza de trabajo especializada y disciplinada.

“El control de las causas ambientales del crimen no entrañaba cambios fundamentales, políticos y económicos, que eliminaran en primer lugar la pobreza y las malas condiciones de vida. En cambio, la prevención de la delincuencia significaba la vinculación del sistema de justicia penal con las escuelas, la familia y otras instituciones que afectaban a la vida de las personas consideradas susceptibles de convertirse en delincuentes.” (Platt, A.1988:28)

El impulso pro salvación del niño procedía, principalmente, de personas de clase social media, burguesa, con la ayuda política y económica de los sectores altos, cuyo interés central era ejercer control activo sobre la clase social baja de donde supuestamente surgían los *delincuentes*. Se concebía la protección en términos segregativos de los sectores socioeconómicos menos privilegiados de la sociedad, para resguardar al resto de los sectores y de ese modo proteger su poder y privilegios.

“(…) defendían con empeño el capitalismo, aunque laborando por reformarlo en forma ilustrada, y rechazaban las alternativas socialistas. La mayoría de los reformadores aceptaban la estructura básica del nuevo orden industrial y trataban de moderar sus más notorias injusticias y de armonizar sus desigualdades.” (Platt, A.1988:27)

⁵ Las sucesivas crisis del sistema capitalista a nivel mundial, particularmente vinculadas a *La Gran Depresión* de la década del 30 y las dos guerras mundiales de 1914-1918 y 1939-1945, tuvieron influencia en el desarrollo del capitalismo y contribuyeron a que el Estado tuviera que incrementar su intervención y los mecanismos de control en la vida económica de los países capitalistas. En este sentido, el capitalismo monopólico implicó la articulación entre la administración pública y los sectores dominantes del capitalismo privado.

Aunque el movimiento atrajo a muchas mujeres de clase media, no fue monopolizado por las mismas, sino que varias profesiones se fueron incorporando y contribuyendo a la *nueva penología de menores* en la redacción de leyes y en designar personal para su administración y regulación, tales como el clero, los médicos, abogados, sociólogos, politólogos, entre otros.

Se crearon distintas instituciones judiciales y correccionales para el encierro, tratamiento y vigilancia de los jóvenes que se consideraban en *situación de peligro –o peligrosos-*. Estas instituciones de control social formal de niños y adolescentes debían cumplir con la función específica de convertirlos en *ciudadanos respetuosos de la ley*. (Platt, A. 1988)

El Reformatorio, creado en Estados Unidos a mitad del siglo XIX, fue el primer instrumento diseñado para institucionalizar a los niños y adolescentes mediante la privación de su libertad. La finalidad era tratar de *reformular al delincuente juvenil*, para transformarlo en un *ciudadano útil y productivo*.

A estas instituciones no sólo ingresaban niños o adolescentes que habían cometido alguna infracción, sino todo aquel niño menor de catorce años de edad que se pensaba que no era debidamente atendido por sus familiares, lo que respaldaba el encierro de *menores* que no habían cometido ninguna conducta ilícita. (Platt, A. 1988)

El primer *tribunal oficial de menores* se creó en el año 1899 en el estado de Illinois, EEUU. Se constituyó como una corte especial creada para determinar la categoría jurídica de los niños *delincuentes, dependientes y abandonados* que serían institucionalizados utilizando un procedimiento que difería del que se manejaba para juzgar a un adulto, sin las garantías del debido proceso. No existían distinciones legales entre el *menor delincuente* y el *desatendido o abandonado a su suerte*.

Los programas que apoyaba el movimiento de *los salvadores del niño* recortaban las libertades civiles y la vida privada de los niños/as y adolescentes, tratándolos como si fueran naturalmente dependientes y necesitados de constante vigilancia.

“Los delincuentes debían ser enviados al reformatorio, sin proceso y con requisitos legales mínimos (no era necesario un proceso en regla, puesto que los reformatorios debían reformar y no castigar); 4) las sentencias serían indeterminadas, para que los reclusos fueran alentados a cooperar en su

propia reforma y para que los “delincuentes” recalcitrantes no pudieran “reanudar su infame carrera” (...)8) el trabajo, la enseñanza y la religión constituyen la esencia del programa de reforma; los reclusos debían recibir una educación técnica, por ende, debían predominar en ella los conocimientos industriales y agrícolas; y 9) a los individuos sujetos a reforma debía enseñárseles el valor de la sociedad, la templanza, la inventiva, la prudencia, la ambición “realista” y la adaptación.”

(Platt, A. 1988:77-78)

Si bien los reformatorios se debían diferenciar de la cárcel tradicional, principalmente por las características de la sentencia indeterminada y por el sistema de calificaciones que evaluaba la evolución del comportamiento para reformar y no castigar, la realidad no se diferenciaba en cuanto a ser un sistema de encierro bastante severo, donde la disciplina, las largas jornadas de trabajo, los ejercicios militares y la represión eran parte del *tratamiento*.

Los principios perseguidos por los planes de los reformatorios y sus características fueron en los que se sustentó, posteriormente, la *doctrina de la situación irregular*.

El modelo reformador establecido en Norteamérica también se expandió ideológicamente, en las décadas del veinte y treinta del siglo XX, en el contexto latinoamericano. La caridad y la asistencia comenzaron a balancearse con las exigencias dominantes de control social y con el poder de las corporaciones médico-psiquiátricas. Hasta ese momento, la tendencia para discernir las penas correspondientes a infracciones cometidas por niños y/o adolescentes era la aplicación de los Códigos Penales de corte retribucionista⁶, determinando generalmente algún tipo de reducción de las penas por tratarse de menores de edad, pero disponiéndose la mayoría de las veces de privación de libertad en las mismas instituciones penitenciarias previstas para los adultos. (García Méndez, E.1994)

⁶ En este estudio no se profundizará en las teorías absolutas de la pena, pero a grandes rasgos éstas plantean que la pena es la retribución de un mal con otro mal. Se retribuye el mal causado por el delito, por lo tanto la sanción tiene que ser adecuada a la gravedad de la culpabilidad reflejada en el hecho. (Uriarte, C. 1999)

Paradigma de la Situación Irregular en América Latina

Hasta las primeras décadas del siglo XX no existía en América Latina una especificidad jurídica dirigida al abordaje de la Infancia y Adolescencia que tenía algún conflicto con la ley, sino que se resolvía desde los marcos jurídicos de los Códigos Penales. Las pésimas condiciones de encierro que se generaban agrupando a los menores de edad con adultos, hicieron reaccionar a sectores de la sociedad que se agruparon en movimientos de reforma para instaurar paulatinamente en toda Suramérica legislación específica de *menores*. En 1919, se promulga la primera ley específica, *ley Agote*, en Argentina.

Estas leyes se construyeron en base al denominado *paradigma de la situación irregular*, que aplicaba la *protección* de niños y adolescentes, considerados en *situación de riesgo material y/o moral*, mediante la represión y la negación sistemática de sus derechos, segregando los conflictos sociales a través de la institucionalización-el encierro-. (García Méndez, E.1994)

Dicho paradigma, legitimaba la actuación tutelar y paternalista del Estado sobre los niños y adolescentes, dejándolos en un plano de desigualdad jurídica con respecto a las demás personas de la sociedad, privándolos de su libertad y atentando contra derechos fundamentales inherentes a su condición de seres humanos. El objetivo final era sacarlos de la vista de los ciudadanos que se manejaban dentro de los parámetros sociales aceptados.

Las reformas dejaban intacta una cultura hegemónica que mantenía incluidos a los niños/as y dejaba excluidos a los *menores*.

“La inexistencia de recursos para revertir los procesos de exclusión- que en la mayoría de los países con las potencialidades de la región latinoamericana, resulta un claro ejemplo de falta de voluntad política-se sustituirá con la judicialización del problema, disponiéndose coactivamente de aquellos casos más problemáticos dentro del grupo de los excluidos. (...) La intervención judicial sólo puede suplir selectiva y simbólicamente, las deficiencias estructurales de las políticas sociales básicas”

(García Méndez, E.1994:20)

Se desarrolla una clara tendencia a patologizar situaciones que son de origen

estructural, criminalizando a la pobreza y privando de libertad a los más pequeños por la mera carencia de recursos materiales. La *protección* de la Infancia significaba la posibilidad de que el juez declarara jurídicamente irrelevante las infracciones cometidas por niños, niñas y adolescentes de sectores sociales medios y altos y la internación de *menores* de sectores sociales bajos por su *situación irregular*.

En este marco jurídico, que legitimaba la intervención estatal *discrecional* se definían dos tipos de Infancia, por un lado aquella con sus necesidades básicas satisfechas y por el otro lado la Niñez con necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas.

Para la Infancia definida en primer lugar, la ley basada en la *doctrina de la situación irregular* resultaba indiferente, ya que en caso de violación de los dispositivos penales el poder discrecional del juez evitaba grandes complicaciones. Esta impunidad, era la cara opuesta y complementaria de la arbitrariedad que funcionaba para la Niñez definida en segundo lugar, debido a que las leyes apoyadas en esta doctrina habilitaban decisiones arbitrarias sobre el futuro de estos niños, niñas y adolescentes.

(García Méndez, E.1994)

Las intervenciones de control social, basadas en el paradigma de la situación irregular, actuaban vulnerando la dignidad humana de los más pequeños, ya que se guiaban por la necesidad de *contener* frente a una familia *incontinente, abandonica* – con carencias materiales y/o una moral diferente a la etnocentrista-y resolvían aplicar medidas de encierro en base a situaciones que trascendían al sujeto e inclusive a la familia-que no era la única responsable de su situación-.

Control social punitivo e institucionalizado de niñas, niños y adolescentes durante el siglo XX en Uruguay

En Uruguay, el Código Penal⁷ reguló las infracciones cometidas por menores de edad, aplicando *medidas de seguridad educativas* que se cumplían en reformatorios, hasta 1934 cuando entró en vigencia el Código del Niño.

⁷ Se alineaba al paradigma de la Defensa Social. La sociedad se defendía de los *menores* encerrándolos en Reformatorios, que los debían reeducar, resocializar y devolver a la sociedad exentos de características ligadas a la comisión de delitos.

A partir de las modificaciones de 1934, se esperaba mejorar el funcionamiento del *Consejo de Patronato de Delinquentes y Menores*, disuelto por decreto en 1933, que estaba destinado a *proteger* a la Infancia conjuntamente con la administración de las cárceles donde se alojaba a los niños que cometían algún delito, aplicándoseles la jurisdicción y el proceso de adultos. (Uriarte, C. 1999)

El Código del Niño, retomó las *medidas de seguridad educativas* y estructurándose en el *paradigma de la situación irregular* o de *defensa social*, somete a los niños/as y adolescentes a un *régimen de vigilancia y protección* que aplicaba el *tratamiento de menores abandonados material y/o moralmente* y de aquellos que cometían infracciones sin distinción alguna, porque entendía que ambas circunstancias necesitaban ser tuteladas.

“Las ventajas que las reformas suponen para la situación de abandono pueden no ser tales. Más que una serie de medidas de protección, se constituyen en un privilegio negativo, que impondrán una imagen de peligrosidad social a los niños abandonados-delinquentes.” (Morás, LE. 1992: 29)

Bajo el paradigma de la situación irregular, entonces, se unificó lo penal y tutelar, planteando diferencias meramente de procedimiento y de duración de la medida que dependían del juez.

“El Código Penal (que definía lo delictivo y adscribía penas para los jóvenes en infracción, a las que denominaba “medidas de seguridad educativas”) y el Código del Niño (que difuminaba las definiciones penales del Código Penal, mezclándolas con el abandono moral de menores, que era su gran problema), se entreveraban en una compleja trama discursiva e ideológica de protección de la niñez y la defensa social, que arrancaba con el magma abandono-infracción.” (Uriarte, C. 2006: 23)

Se asociaba al *menor* con el abandono, que implicaba carencias tanto materiales como afectivas, visualizándolo como producto de la pobreza, la familia desintegrada, el fracaso escolar, entre otros factores.

“(…) el delito cometido por un niño o por un adolescente es muy a menudo un episodio, un simple accidente de su vida en libertad, de vagancia o abandono; otras veces es el fruto inevitable del ambiente que se respira en un hogar vicioso o desorganizado, otras es la consecuencia de estigmas congénitos o adquiridos. (...) el abandono es factor del delito, y el delito, a su vez, es un momento del abandono.” (Uriarte, C. 1999:37-38)

En el marco de este paradigma, dentro del universo de infractores la respuesta institucional se focaliza en los *infractores abandonados –los excluidos-*. Como los contornos de la situación irregular son indefinidos, el *Juez de Menores* operaba como *buen padre de familia- Juez Pater Familias-*, que podía abstenerse de intervenir cuando lo consideraba injustificado o determinar la internación del *menor* quedando la duración a su criterio. Generalmente se operaba sustrayendo del entorno social, aparentemente causal de delito, consolidando una cultura de encierro debido a que la decisión de institucionalizar era sencilla y no necesariamente se hacía por haber una infracción de por medio, sino para *evitar* que posteriormente la hubiera, tutelando/continentando al *menor*.

“El Uruguay civilizado tenía que resolver el problema que representaba la niñez adolescencia que quedaba entre la familia nuclear y la escuela, y para ello construye el abandono (...).”(Uriarte, C. 1999:46-47)

Al Código del Niño no le interesaba la ausencia de vínculos afectivos, de comunicación intrafamiliar, la ausencia de grupos de pares que podía vivir un niño o niña y que podían ser vistas como situaciones de abandono, sino que se dirigía selectivamente al abandono de la pobreza apuntando a la mendicidad, la vagancia, el oficio en las calles o lugares públicos. Esta moral etnocentrista, que circunscribía la norma impedía percibir que lo que acusaba eran estrategias de supervivencia, convivencia y vinculación obligadas por la marginación estructural.

Desde esta doctrina, la tutela funcionaba como mecanismo de control social-sistema penal en sentido amplio- declarando la intención de *proteger al menor en situación de riesgo social*, pero apuntando a resguardar a la sociedad de este niño o niña que se consideraba *peligroso-riesgoso*. (Uriarte, C. 1999)

El paradigma de la situación irregular se sustentó en el denominado paradigma etiológico o de la defensa social, que concibe las infracciones como sucesos naturales explicables científicamente- cualitativa y cuantitativamente-, frente a los cuales la sociedad reacciona defendiéndose. Desde esta perspectiva, se considera que ciertas personas son proclives a cometer infracciones y que dicha inclinación puede ser estudiada a partir de circunstancias endógenas y exógenas que actúan detrás del delito. En este sentido, la intervención política debía incidir en esas circunstancias a través del sistema penal, ya sea reprimiendo-restringiendo o privando de libertad retributivamente- y/o previniendo como

señalan las teorías preventivas de la pena⁸ que intentan legitimar las penas declarando su función preventiva y rehabilitadora.

“La intervención institucional con privación de libertad intenta trabajar sobre el individuo para reeducarlo, rehabilitarlo, resocializarlo, etc., esto es, trabajar sobre los factores que lo llevaron al delito. En general, la medida de la necesidad de resocializar (proclividad al delito) es la peligrosidad del sujeto; en última instancia, la peligrosidad es un precipitado bio-psico-social, que permite apreciar en y a través del sujeto aquel circunstanciamiento exógeno/endógeno. En virtud de ello, la peligrosidad siempre termina biologizando la explicación del delito, por lo cual los factores sociales pasan a segundo plano” (Uriarte, C. 1999:10)

El mensaje es que los sujetos *peligrosos* deben ser abordados en la institución cerrada con tratamientos, en base a distintas disciplinas, que intervienen sólo en los aspectos endógenos de la persona, castigando al sujeto por lo que *es* –desde la mirada que lo construye- y no por lo que hace.

En general, las Constituciones latinoamericanas incluyen el precepto referente a que nadie puede ser detenido sino en flagrante delito, habiendo semiplena prueba o por orden escrita de autoridad competente. Sin embargo, la legislación enmarcada en la doctrina de la situación irregular no respetaba dichos principios básicos.

“En la praxis el sistema de control institucional de menores funciona selectivamente. La propia construcción de la *minoridad* abre el campo para seleccionar *menores* entre los niños adolescentes. El *abandono* supone una selección dentro de los abandonos posibles, así como los infractores constituyen una selección dentro de un universo de infractores más amplios. Luego, la institucionalización reproduce las condiciones que subyacen tras el abandono y la infracción, con lo cual el discurso de la tutela/prevención se transforma en un proyecto ilusorio.” (Uriarte, C. 1999:101)

El paradigma de la situación irregular se va desmoronando durante el siglo XX, y a partir de 1988/89 hasta la primera mitad de los noventa el control social de niños y

⁸ Las teorías preventivas de la pena indican que el mensaje punitivo es disuasivo para desmotivar a los potenciales infractores (prevención negativa) y/o expresivo afirmando reglas sociales y reforzando su validez (prevención positiva). A su vez, las teorías de la prevención especial sostienen la función de neutralizar al agresor intimidándolo con el encierro y aniquilamiento físico (prevención negativa) o confiar en el tratamiento y resocialización del infractor (prevención positiva). (Uriarte, C. 1999)

adolescentes se vuelca en sus discursos y prácticas a la defensa social, tornándose más custodial y menos tutelar y *educativo*, lo que significó una mayor coincidencia del discurso con la realidad.

En ese entonces, se discutía tanto la doctrina de la protección integral de la Infancia y Adolescencia, como la opción legislativa de reprimir a los *menores infractores* a través de la rebaja de la edad de imputabilidad penal. En este sentido, se creó la *División de Alta Contención* en el Instituto Nacional del Menor (INAME), de la cual dependían los establecimientos carcelarios de mayor seguridad para albergar *menores*. A su vez, en 1995 el Parlamento sancionó la *Ley de Seguridad Ciudadana*, que habilitaba el encierro de adolescentes que cometían una infracción en cárceles con adultos. Estas medidas provocaron una escalada de violencia institucional y se incrementó el número de menores de edad institucionalizados. (Uriarte, C. 1999)

Doctrina de la Protección Integral: Reglas de Beijing, Directrices de Riad, Reglas de Riad, Convención sobre los Derechos del Niño y Código de la Niñez y la Adolescencia

En la década del sesenta, como consecuencia de la crisis fiscal, se asiste a un repliegue de las políticas distributivas en los países suramericanos, deteriorándose la red de servicios sociales -en aquellos países donde existía-. La distribución de recursos comienza a jerarquizarse de acuerdo a las prioridades de cada Estado y se reduce drásticamente su intervención, principalmente en el campo de las políticas sociales, quedando el sector de la Infancia Adolescencia con escasas asignaciones y reemplazándose por una traslación de la intervención asistencial al ámbito jurídico.

“La competencia judicial amplia para casos penales y asistenciales, constituye el mejor de los soportes jurídicos para realizar esta transferencia. Los gobiernos dictatoriales de la década del 70, presentes en buena parte del continente, acentúan y consolidan todo el proceso anteriormente descrito”
(García Méndez, E.1994: 69)

No obstante, surge un nuevo movimiento social dedicado al tema de la Infancia Adolescencia que se opone a las políticas públicas dictatoriales y se aparta del mundo jurídico- manteniéndose inclusive luego de que caen los gobiernos autoritarios-.

La intervención del Estado quedó ligada a la subsidiaridad, regulando las generalidades del orden social y librando a la autodeterminación a cada uno de los

miembros de la sociedad para que persigan sus objetivos y se ocupen de los asuntos más próximos a sus competencias. La retracción del gasto social público determinó un incremento de los *menores*, que en la década del ochenta se agudizó manifestándose en la figura emblemática del *niño de la/en calle*.

Sin embargo, los movimientos sociales reformadores de ese entonces percibían a la Niñez y Adolescencia como potencial sujeto de derechos, y comenzaron con el proceso de discusión de la Convención Internacional de los Derechos del Niño que, por primera vez, permitió que los movimientos sociales concentraran su atención y luego sus esfuerzos en un instrumento de carácter jurídico. (García Méndez, E.1994)

Específicamente en 1989, se acordó el Tratado Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que entró en vigencia en Uruguay en 1990 por Ley 16.137 como la Convención Internacional de los Derechos del Niño⁹. Esta Convención, proporcionó el marco general para interpretar el resto de la normativa existente, que implica principalmente tres instrumentos previos que resultan básicos y complementarios, es decir:

- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985)
- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, 1990)
- Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de Riad, 1991)

Las Reglas de Beijing, avanzan en la oposición directa al enfoque tutelar clásico del control social de la Niñez Adolescencia al aumentar los niveles de certeza jurídica¹⁰, volcándose al derecho penal y procesal penal, que significaba la reducción de perjuicios dentro del sistema penal en sentido amplio. Empero, estas reglas están impregnadas del enfoque de la defensa social porque persiguen la lucha contra la *criminalidad juvenil*, asumiendo que el *menor* es más propenso a un *comportamiento desviado*, y esto implica profundizar la intervención punitiva sobre los *menores*. Pese a que las reglas plantean

⁹ Cabe recordar, que en 1959 surge la Declaración de los Derechos del Niño firmada por la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de reconocer y comprometerse con la promoción de los derechos de los niños y niñas. Sin embargo, la Declaración no establecía sistemas y mecanismos de cumplimiento como lo hace posteriormente la Convención. (Uriarte; C. 1999)

¹⁰ La carencia de certeza jurídica, es uno de los reproches que se le hace al Código del Niño uruguayo de 1934 por su alto contenido tutelar, que significaba la omnipotencia del Juez actuando como buen padre de familia. (Uriarte; C. 1999)

alternativas a la pena, lo hacen desde el enfoque punitivo y no presentan alternativas a la construcción punitiva de los conflictos sociales, de alguna manera legitiman la selectividad y violencia del sistema penal.

“Claramente se mira a la niñez adolescencia desde lo punitivo y la prevención, con lo que queda poco espacio para los derechos de la niñez adolescencia, que serán operados cautivos del enfoque de la defensa social.”

(Uriarte, C. 1999: 145)

Estas Reglas no operaron como derecho positivo en Uruguay, excepto en relación a los principios generales de Derecho. No obstante, desde mediados de la década de los noventa en el cotidiano de la *justicia de menores* nacional se solía iniciar procedimientos en base a disposiciones de la Regla diecisiete¹¹ de Beijing.

En lo que respecta a las Directrices de Riad, su propia denominación apunta a la *prevención de la criminalidad juvenil* y si bien en su extensión la esencia no radica sólo en la prevención, se plantea la necesidad de desarrollar políticas sociales para lograr dicho objetivo. La construcción punitiva de políticas sociales a partir de la prevención-estrategias de control social, disciplinamiento- entra en contradicción con la necesidad de promover derechos y satisfacer necesidades.

Además, supone imágenes de lo pre-delictivo que tendrían que modificarse con políticas sociales que trabajen sobre las *causas del delito* y se cae en las nociones positivistas de *sujetos peligrosos* proclives a cometer infracciones, validando y reproduciendo la actuación selectiva del sistema penal de los niños y adolescentes vulnerables a éste.

No obstante, las Directrices señalan la corresponsabilidad social y gubernamental que existe en relación a la satisfacción de necesidades o realización de derechos de los grupos familiares, descomprimiendo la presión sobre las familias que el enfoque punitivo ejerce al atribuir responsabilidad meramente individual. Asimismo, toman distancia del modelo tutelar/defensista/etnocéntrico y promueven el respeto a la diversidad y heterogeneidad cultural y social.

“En consecuencia, las Directrices presentan atisbos del paradigma tutelar defensista, que deben ser corregidos (...) Digamos, entonces, en una conclusión provisoria, que las Directrices de Riad no constituyen propiamente

¹¹ Regla 17. 1a) de Beijing: “la respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como también a las necesidades de la sociedad (...) Al graduarse en función de las necesidades de la defensa social pierde medida, no limita nada y se nos escurre” (Uriarte, C. 1999:147)

un programa de derechos estricto, sino lineamientos de política social o criminal; empero, bien puede considerárselas un programa de derechos sociales.” (Uriarte; C. 1999: 153)

Por otra parte, las Reglas de Riad se asientan con el propósito de reducir el deterioro que provoca la Institución, desde un enfoque crítico del encierro y minimista, para disminuir el agobio de la privación de libertad que impide la satisfacción de necesidades humanas. Estas Reglas, hacen alguna referencia a la *rehabilitación y tratamiento*, en cuanto a tratamientos técnicos especiales y excepcionales independientemente de la infracción cometida, pero están menos contaminadas de *defensa social* y se diluyen con el objetivo central que es abrir la institución cerrada y minimizar los efectos perjudiciales.

“Las Reglas de Riad, insistentemente, consagran como opción hermenéutica dominante el eje minimización-vulnerabilidad-necesidades y derechos, frente a la clásica opción positivista delito-enfoque multifactorial-tratamiento rehabilitador-derechos” (Uriarte; C. 1999: 158)

Se podría decir que estas Reglas son un programa de minimización del encierro, que complementa lo planteado por las Directrices en cuanto a las políticas sociales- teniendo presente las críticas realizadas a las políticas sociales preventivas que también señalan-.

Sin embargo, la posterior Convención Internacional de los Derechos del Niño, fue la que tuvo mayor influencia en los movimientos sociales y en las políticas gubernamentales, porque resaltó la importancia de la dimensión jurídica en el proceso de mejorar las condiciones de vida de la Infancia-Adolescencia y profundizó en el modelo de niño adolescente sujeto de derechos. Significó, la consolidación de la Doctrina de la Protección Integral que percibe de manera cualitativamente distinta a la Infancia y la Adolescencia, distanciándose significativamente del paradigma tutelar/defensista.

La nueva percepción enmarcada en la Doctrina de la Protección Integral “(...) involucra al universo total de la población infanto-juvenil. Esta doctrina incluye todos los derechos individuales y colectivos de las nuevas generaciones, es decir, todos los derechos para todos los niños. Esta situación, convierte a cada niño y a cada adolescente en un sujeto de derechos exigibles. Para nosotros, adultos, el reconocimiento de esta condición se traduce en la necesidad de colocar las reglas del estado democrático para funcionar a favor de la infancia” (García Méndez, E.1994:12)

Uruguay ratificó la Convención en 1990, asumiendo el compromiso de poner en marcha leyes y acciones acordes a lo estipulado en la misma. Luego de su incorporación como Estado parte, al igual que otros países de América Latina, comenzó el proceso de modificar la legislación en relación a la Niñez y la Adolescencia, teniendo en cuenta la doctrina de la protección integral. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

Con el objetivo de adecuar la normativa jurídica uruguaya a la Convención se elaboraron varios anteproyectos de Códigos sobre los niños, niñas y adolescentes. Entre ellos, se aprobó por la Cámara de Representantes uno del año 2001, que pasó a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, que introdujo a finales del año 2003 modificaciones y algunos artículos nuevos.

La versión presentada generó intensas diferencias y discusiones entre operadores políticos y el público en general, particularmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF) manifestó no estar de acuerdo con varios pasajes del proyecto. Estas discusiones habilitaron la formación de un grupo parlamentario de trabajo para rever algunos puntos, pero sorpresivamente a fines de agosto de 2004 la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de la Cámara de Senadores del año 2001 sin modificación alguna. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

Finalmente, en setiembre de 2004 es promulgada la Ley 17.823 por el Poder Ejecutivo, entrando en vigencia el Código de la Niñez y la Adolescencia a finales del mismo mes. Las divergencias que se habían generado quedaron como potenciales discusiones posteriores, que en la práctica significaron dificultades jurídicas e institucionales para su implementación.

“El nuevo código no se despojó totalmente de la lógica de intervención de las leyes de la situación irregular. Sobrevuelan, aún dentro de las garantías que fija, la perspectiva de ver al niño desde su carencia, su peligrosidad latente y la casi exclusiva responsabilidad de las familias”

(Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004:12)

Si bien este Código se desarrolló en un contexto de expansión de una doctrina que apunta a considerar a los niños y adolescentes como sujetos de derechos, y el sistema penal juvenil que [re]estructura recupera la cultura garantista acotando las injerencias arbitrarias –avanzando en la reducción de perjuicios del control social tutelar-defensista y del sistema penal en sentido estricto-, parece necesario realizar algunas consideraciones sobre la reestructuración de este mecanismo formal de control social.

Consideraciones sobre el Sistema Penal Juvenil que [re] estructura el Código de la Niñez y la Adolescencia

El Código de la Niñez y la Adolescencia, reúne un conjunto de disposiciones del debido proceso, que avanzan satisfactoriamente en materia procesal penal acorde con la Convención de los Derechos del Niño. Se afirman las garantías previas al proceso penal en cuanto a la actuación policial y durante el proceso, a partir de una serie de principios fundamentales-judicialidad y legalidad, detención por flagrancia u orden escrita de Juez, humanidad, inocencia, entre otros-.

Si bien, estas garantías del debido proceso penal juvenil deberían actuar minimizando la intervención punitiva, el Código de la Niñez y la Adolescencia presenta algunas características que invitan a pensar que redefine las antiguas *medidas de seguridad educativas* del Código Penal, o de *vigilancia y protección* del Código del Niño, como *medidas socioeducativas* y presenta una nueva versión del magma *abandono-infracción*. (Uriarte, C. 2006)

En primer lugar, el nuevo Código en su generalidad excluye el término *menor*, debido a las connotaciones segregativas y discriminatorias que posee, por utilizarse desde el paradigma de la situación irregular para referirse a la Infancia y la Adolescencia identificada en situación de *abandono* o en situación de *riesgo social*, caracterizadas por condiciones de vulnerabilidad social y exclusión y nunca empleado para referirse a la Niñez y Adolescencia con necesidades básicas satisfechas. Siguiendo esa línea, modifica la denominación del Instituto Nacional del Menor (INAME) por el llamado Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y lo mantiene como el “órgano administrativo rector en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar”. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004: 22)

Sin embargo, el rol *rector* de esta Institución queda desdibujado, ya que es un órgano descentralizado sometido a jerarquía en relación al Ministerio de Educación y Cultura, y no se discierne acerca de su relación con un ente autónomo como la Administración Nacional de Educación Pública. En realidad, en la etapa de escolarización obligatoria los servicios coordinados para el tramo de 4 a 18 años pasan por otras entidades y su rol se reduce a la atención casi exclusiva de la primera infancia- de 0 a 3 años- y a

aquellos casos en que las políticas sociales básicas no llegan satisfactoriamente. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

Durante el siglo XX y principios del siglo XXI, se pasa de la denominación del Consejo del Niño al Instituto Nacional del Menor y posteriormente al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, sin alterarse el rumbo de una Institución originariamente diseñada para la atención de la *situación irregular*. El Código no le asigna al INAU funciones específicas para regir las políticas de Infancia y Adolescencia y para incidir en las políticas Educativas, de Salud, entre otras, lo que dificulta que asuma dicha responsabilidad. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

Por otra parte, el Código de la Niñez y la Adolescencia señala que todos los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías, entendiendo por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años. Este límite etéreo, se reduce en relación a proyectos anteriores que lo fijaban en los catorce años, partiendo de la idea falsa¹² de que los niños y adolescentes que cometen infracciones son cada vez más pequeños, ampliándose la entrada de adolescentes al sistema penal juvenil. No obstante, limita la intervención penal a la franja adolescente, prohibiendo que se disponga por debajo de los 13 años.

(Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

En la misma línea, efectúa una distinción entre aquellos adolescentes de trece a dieciocho años de edad que han cometido una infracción a la ley penal y aquellos cuyos derechos han sido vulnerados, aparentemente diferenciando lo penal de lo tutelar. Empero, no define exactamente a qué derechos vulnerados se refiere, lo cual puede ser visto como una readaptación de la concepción de niños *abandonados material y/o moralmente, peligrosos o en riesgo social*. Al abandono que apunta es al de las familias *incontinentes* que el Juez llamará la atención, orientará y derivará a programas de protección de familias y no al abandono de las políticas sociales, por lo que la responsabilidad recae como en el viejo paradigma de la situación irregular en los individuos y en el grupo familiar, sin enfatizar la corresponsabilidad Estatal y Social. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

Asimismo, se habilita al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay a aplicar medidas de internación en situaciones particulares relacionadas con problemas psiquiátricos, de adicciones o en casos de riesgo de salud. Bajo esta modalidad de

¹² El número de niños y niñas menores de catorce años que cometen una infracción es estadísticamente insignificante. (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)



protección de los niños y adolescentes vulnerados en sus derechos -o *abandonados*- se habilita la conocida intervención punitiva, en la que actúa la policía como mediador, frente a lo que los más pequeños *son* y no por lo que hacen.

(Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004)

El nuevo Código en su artículo 117, plantea que a las niñas y niños *amenazados y/o vulnerados* en sus derechos y a los que *vulneran derechos de terceros*, se les aplicará alguna de las medidas previstas en los artículos siguientes. La discrecionalidad que permite estos artículos es criticable, porque justifica una intervención indistinta para los casos de *niños con derechos vulnerados y niños que vulneran derechos*. Además, habilita la intervención sobre niños *que vulneran derechos*, que pueden ni siquiera haber cometido una infracción a una norma penal, porque la vulneración de derechos a terceros es una categorización muy amplia y difusa que excede al delito. La modalidad de intervención indistinta, confunde la *protección* con la posibilidad de intervenir irrestrictamente en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

“(…) Se continúa visualizando una problemática que evidentemente debe ser afrontada desde políticas sociales, como una cuestión criminal o de seguridad ciudadana. Esto es evidente cuando establece que los funcionarios policiales preceptivamente deban efectuar los procedimientos de detención referidos.

Asimismo, las categorías “niños con derechos vulnerados” y “niños que vulneran derechos”, sustituyen funcionalmente al concepto de abandono, se trata de una norma que comparte el carácter etnocentrista del artículo 121 del Código del Niño de 1934 en tanto se trata de una categoría abierta que es cerrada discrecionalmente por el operador de turno, quien proyectará en su intervención su cultura moral a un estado de cosas que lo contradice. (...) La respuesta prevista en este nuevo Código es punitiva o clínica, o un híbrido entre ambas, pero no siempre una respuesta desde las políticas sociales de promoción y protección a la familia.”

(Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004:40-41)

Consecutivamente, en cuanto a las medidas que se adoptan podrá resolverse que sean privativas de libertad o no privativas de libertad-medidas socioeducativas-, pero las privativas de libertad deberían aplicarse excepcionalmente en aquellos casos en que el juez lo considere justificado. La excepcionalidad conmina al Juez a que fundamente por qué no es posible aplicar otra medida distinta a la privación de libertad, lo que cumple con lo

declarado por la Convención. Sin embargo, no se establecen criterios específicos que guíen y limiten la decisión de privación de libertad, ya que “Las medidas de privación de libertad sólo se aplicarán a los adolescentes declarados por sentencia ejecutoriada, responsables de infracción, que a juicio del Juez justifique las mismas”.

(Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004:62)

A su vez, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece la privación de libertad preceptiva para quienes incumplan las medidas adoptadas por el Juez, sin tener en cuenta circunstancias justificantes, exculporias o atenuantes, que puedan merecer consideración.

Así como la Convención reniega de lo atinente a la peligrosidad y sienta sus bases en el derecho penal juvenil mínimo, sería importante que la decisión del Juez descartara las variables de alarma pública, características de la familia, aspectos de la personalidad, situación de calle, y sobre todo de *peligrosidad*.

Empero, este Código señala que “en situaciones de peligrosidad manifiesta se adoptarán medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor” (Palummo, J; Pedernera, L. et. al. 2004:63)

Esta disposición atenta contra los principios del derecho penal mínimo, pues actuando conforme a la peligrosidad apunta a lo que los niños son y no a lo que hacen, se construye un prejuicio vinculado a probables hechos futuros.

Si bien el Código de 2004 avanza en la ruptura discursiva de las prácticas tutelares en Uruguay, persiste aún en su contenido y en las instituciones que trabajan con la Niñez y la Adolescencia aspectos del paradigma de protección-control.

Aunque fue necesario realizar cambios legislativos pertinentes, se considera que es imprescindible que los mismos coincidan en mayor medida con la Doctrina de la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes, y se complementen con reestructuraciones institucionales y con el modo de abordar a la Infancia y la Adolescencia para promover la satisfacción de sus derechos, a través de políticas sociales por fuera del sistema penal en sentido amplio y en sentido estricto.

“Sin un esfuerzo profundo para la capacitación integral de todos aquellos involucrados en la atención de la infancia, las distorsiones heredadas de las culturas jurídicas y organizacionales del pasado, seguirán persistiendo e influenciando el nuevo modelo” (García Méndez, E.1994:12)

Capítulo II

¿Bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay?

Trayectoria del debate público durante el siglo XX en Uruguay

El tema de la inseguridad ciudadana, aparece desde hace varios años como una preocupación de la población de América Latina, generalmente por encima de otros temas relacionados con la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, entre otros. En este sentido, los reclamos por mayores niveles de seguridad ciudadana suelen presentarse vinculados a severizar la represión de las infracciones cometidas por niños, niñas y adolescentes menores de edad.

Particularmente en Uruguay, desde principios del siglo XX se manejaba el discurso referido a la *creciente* violación de normas por parte de *menores*, que se reproducía y mantenía por algunos medios de comunicación y por algunos actores sociales y políticos. Las argumentaciones de precocidad en los actos de los más pequeños se solían presentar como justificación para eventuales modificaciones del Código Penal, que implicaran aumentar el control punitivo como opción para *defenderse* del aparente *auge delictivo*. En relación a esto, se puede aseverar que la intención de reducir la edad de imputabilidad penal procede de una larga trayectoria.

“Irueta Goyena en el año 1906 afirma: la estadística a la vez que revela el aumento progresivo de los delitos, señala también un descenso concomitante en la edad de los delincuentes sube la cifra de los crímenes y baja la de los años, por todas partes el fenómeno es el mismo” (Morás, LE. 1992: 30)

Asimismo, en la década del cincuenta algunos sectores políticos y sociales ponían en cuestión que los menores de 18 años no se penalizaran desde el marco jurídico del Código Penal.

Con respecto a lo antedicho, el Profesor Luis Eduardo Morás (1992) plantea que durante el siglo XX en que se funda y estructura el modelo de protección-control¹³ de la Infancia en Uruguay, es posible concebir tres momentos definidos en los que se pone en cuestión a la *minoridad infractora*. En dichos momentos de la historia uruguaya, o años de

¹³ Basado en el paradigma de la situación irregular.

inflexión, toma fuerza el discurso sobre un aparente *auge delictivo* en el que se señala y preocupa la participación de *menores*.

En primer lugar, en la década del 30 producto de un aparente aumento de las infracciones cometidas por niños y adolescentes, se llevan a cabo transformaciones concretas como la promulgación del Código del Niño y la organización del Consejo del Niño. Es específicamente en 1934 que se toman una serie de medidas administrativas, de reorganización de servicios y se crean los órganos especializados mencionados, fundando así el modelo de protección control de la Infancia, que incorporaba las tendencias predominantes en Estados Unidos y Europa. (Morás, LE.1992)

En este período, el Estado pasa a cumplir un papel fundamental en la racionalización de servicios, que con anterioridad lo ocupaban la Iglesia y el asistencialismo voluntarista, con el objetivo de lograr mayor control sobre los sectores considerados *en riesgo*. Esta nueva faceta de control de la Infancia, fue uno de los mecanismos del Estado para impedir que se extendiera el malestar social, en una época de profunda crisis del sistema capitalista que se hacía sentir en América Latina. En ese entonces, en Uruguay se puso en marcha la represión de los *desórdenes morales* que impedían el desarrollo pleno de un *país joven*, lo que significó actuar sobre la prostitución, el trabajo infantil, la mendicidad, sobre el aparente *auge de conductas delictivas*, fuertemente denunciados por los medios de comunicación.

Con el control social centralizado en el Estado, fue necesario racionalizar los servicios sociales, tecnificando el trabajo de las anteriores voluntarias *damas sociales- damas de caridad, visitadoras-*. A dichas visitadoras, se las capacitó como auxiliares imprescindibles del médico para desarrollar actividades en torno al niño y a su familia, y en caso de judicialización asesorar al *Juez de Menores* con respecto a la vida del niño, su familia y su entorno. (Morás, LE. 1992)

A partir de las modificaciones de 1934, se esperaba solucionar el funcionamiento del *Consejo de Patronato de Delincuentes y Menores-* disuelto por decreto en 1933- que estaba destinado a *proteger* a la Infancia, conjuntamente con la administración de las cárceles donde se alojaba a los niños que cometían algún delito- aplicándoseles la jurisdicción y el proceso de adultos-. (Morás, LE. 1992)

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, la creación de una jurisdicción especial para *menores* implicó las siguientes características principales: indeterminación de las penas, asimilación de las situaciones de abandono-delincuencia, separación de los

lugares de reclusión de los adultos y los *menores*, ausencia de garantías del debido proceso para los *menores*.

Durante la década del 30, algunos actores sociales y políticos percibían como problema el aumento de conductas transgresoras por parte de menores de 18 años y en los medios de comunicación, principalmente, se insistía con una temprana madurez de los niños que el cambio de mentalidad de los nuevos tiempos imponía. (Morás, LE. 1992)

Por otra parte, el segundo período reconocido por Morás (1992) en que se focaliza la mirada en la *minoridad infractora* corresponde a mediados de la década del cincuenta. En dicho momento, los recortes presupuestales por carencia de recursos devienen en conflictos obreros y reclamos de distintos sectores sociales, los cuales no podían ser resueltos y exteriorizaban el desgaste del modelo Batllista de Estado *providente y conciliador*.

En este contexto, se desarrolló la primera crisis del modelo de protección-control de la Infancia, que habilitó dos posturas ideológicas. Por un lado, los sectores *conservadores* eran proclives a severizar el modelo de intervención penal para los *menores infractores*, proponiendo la rebaja del tope etario de la imputabilidad criminal, reclamando los intereses de una *sociedad agredida* frente a un Estado con poca autoridad para reprimir los *desbordes*. Por otro lado, los sectores *progresistas* opuestos a la rebaja de la edad de imputabilidad penal, defendían los principios que animaron el modelo de 1934, argumentando que la situación de *abandono* y los múltiples rechazos que enfrentaban los *menores* que delinquían eran determinantes para el comportamiento que tenían. (Morás, LE. 1992).

En tercer lugar, Morás (1992) señala que en la época de la restauración democrática se debatía acerca de las funciones que le competían al Estado, porque en los años de Dictadura fue perdiendo competencias respecto a la protección de la población¹⁴ y en la década del 80 se enfatizaba la necesidad de que el Estado cumpliera con la faceta que aseguraba su propia sobrevivencia, es decir el control social. En este sentido, el país enfrentó nuevamente un momento de reclamos en torno a aplicar castigos que fueran ejemplarizantes para los *menores* transgresores de normas. La situación permitía

¹⁴ Es interesante recordar que durante la Dictadura se fundan varias Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil que cumplen funciones de protección, principalmente en relación a la Infancia y la Adolescencia (post-dictadura continúan su labor y actualmente lo hacen generalmente en Convenio con el Estado).

afirmar, que el modelo de protección-control de la Infancia y Adolescencia se encontraba definitivamente en crisis.

A tan sólo dos años de recuperada la democracia, se intensificaba el tratamiento de la temática *criminalidad juvenil*. En dicho momento, la mirada se enfocaba en ciertas zonas de Montevideo donde, según la prensa, coincidían grupos de *jóvenes pandilleros* que eran el objetivo de las nuevas *razzias*¹⁵, en los que la policía- también según la prensa que lo exhibía como *normal*- capturaba un número importante de *jóvenes criminales*. (Uriarte, C. 1999)

“Este tipo de operativos beligerantes, con detenciones arbitrarias, que realizados con otros fines fueran tristemente célebres en la dictadura, comienzan a ser exhibidos nuevamente, sólo que cambiando el enemigo (trocamos subversivos por criminales) y operándolos en zonas de pobreza y marginalidad.” (Uriarte, C. 1999:285)

La violencia institucional en acto, se presentaba anestesiada en la compleja trama de seguridad-inseguridad, normalizándose y de cierta forma conformando a algunos sectores de la sociedad. El mensaje que se transmitía con los operativos policiales informados por los medios de comunicación, era que intentaban atacar el *aumento de los delitos* y su *cruenta violencia*, así como señalar que el problema no eran tanto los mayores como los *menores*.

En 1988-1989, se discutía tanto la doctrina de la protección integral de la Infancia y Adolescencia que entraría normativamente en vigencia en el país con la Convención sobre los Derechos del Niño, como la opción legislativa de reprimir a los *menores infractores* a través de la baja de la edad de imputabilidad penal, objetivo para el que se presentaron varios proyectos. (Uriarte, C. 1999)

Cabe recordar, que en 1985 se sancionó la Ley 15.737, *Ley de Pacificación Nacional*, que dispuso la amnistía de los delitos políticos, comunes y militares cometidos a partir de enero de 1962 y aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras cuestiones. A su vez, se aprobó la Ley 15.743 denominada *Ley de media pena*, que habilitaba a otorgar libertad anticipada cuando se cumplía media pena, quedando los

¹⁵ Operativos policiales, sorpresivos e invasivos.

liberados sometidos a un régimen de vigilancia dirigido por el *Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados*.

Si bien estas medidas legislativas significaron para la época una descompresión política penal fundamental, había quienes consideraban que la lenidad de la legislación penal post-dictadura era la razón de los *males* de la reciente democracia.

Sin embargo, es importante mencionar que en 1991 como contracara de la aparente benevolencia legislativa de la década de los noventa, se reestructuró el Instituto Nacional del Menor y se creó la División de Alta Contención de la cual dependían establecimientos carcelarios de máxima seguridad de *menores*. (Uriarte, C. 1999)

Posteriormente, en 1995 el Parlamento sancionó la *Ley de Seguridad Ciudadana* que admitía el encierro de adolescentes que cometían una infracción en cárceles con adultos. En los hechos, dicha ley cerraba el debate sobre bajar la edad de imputabilidad penal, porque sometía a los adolescentes de 16 a 18 años al régimen punitivo de los mayores de edad. El dilema entre seguridad y respeto de los derechos humanos, compromiso asumido por el país con las Convenciones Internacionales pactadas, se inclinaba a la defensa social y en la praxis era dominado por la seguridad. (Uriarte, C. 1999)

¿Coincidencias?

En los tres períodos estudiados por Morás (1992), en los que el discurso sobre el aumento de menores de edad protagonizando hechos delictivos toma trascendencia en la opinión pública, se presentaron proyectos para modificar el modelo de protección-control de la Infancia y Adolescencia, que implicaban medidas de carácter punitivo más represivas para los *menores*. En este sentido, los intentos por reducir la edad de imputabilidad penal como opción para *defenderse* del supuesto *auge delictivo* devienen de larga data.

El autor referido plantea que “la violación de normas parece no encontrar una respuesta firme por parte de una justicia que aparece permanentemente cuestionada en los tres períodos relevados. Se le recrimina la lentitud de los procesos que impiden ver a la población un funcionamiento eficiente del valor ejemplarizante de la represión punitiva. Esta situación promoverá permanentes reclamos de legislar con mayor severidad, ante leyes que parecen favorecer al

delincuente, quebrantando la autoridad del Estado y la disciplina social”
(Morás, LE. 1992: 48)

En los tres momentos mencionados, década del 30, 50 y 80/90, la población uruguaya vive en un estado de *alarma social* producto de las crisis del Estado de Bienestar, que se ve imposibilitado de brindar soluciones a las demandas sociales. Dentro de dichas crisis, los *menores delincuentes* cumplían un rol de fungible *chivo expiatorio*, concentrando la atención de la población que los percibía como supuesta problemática primordial. Sin embargo, el problema era la compleja relación entre una notoria decadencia económica y los valores sociales, que se enfrentaban a la carencia de respuestas del sistema político para salir de la crisis. (Morás, LE. 1992)

El Uruguay del siglo XXI, pone nuevamente en cuestión el modo de responsabilizar los hechos delictivos de los menores de dieciocho años. Si bien las estadísticas, reiteradamente, señalan que en el país son mínimos los delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes en relación a los cometidos por adultos, sucede una vez más que los daños generados por ellos son ponderados y no tolerados por algunos sectores de la población. (Morás, LE. 2010)

En esta monografía no es posible señalar que el Uruguay actual se encuentra atravesando una crisis de Estado, ni profundizar en la situación del sistema de producción o en las relaciones de producción y en como interviene el Estado sobre las mismas. No obstante, se cree necesario plantear que durante el estudio se comprendió que las transformaciones del sistema penal y las demandas para modificarlo están plenamente ligadas a las vicisitudes del sistema económico, político y social. Por lo tanto, que el tema de la criminalidad se encuentre hoy nuevamente en discusión y que una vez más la mirada esté puesta en los *menores infractores*, no es casual ni independiente de los cambios que se están desarrollando en el contexto.

Siguiendo el objetivo general de este estudio, a continuación se esbozarán algunas líneas argumentales planteadas por Luis Eduardo Morás (1992), que se presentaban en los debates públicos sobre el tema de bajar la edad de imputabilidad penal en la década del 50 y fines del 80 del siglo XX en Uruguay.

Para problematizar el debate actual sobre el tema pertinente, se realizará un contraste entre las líneas argumentales históricas, reconocidas y estudiadas por el autor, y los discursos de los actores sociales y políticos seleccionados de la base de datos secundarios de este

estudio. Se pretende, poner en cuestión el debate presente a partir de las semejanzas encontradas con los debates históricos que ya han sido problematizados por Morás.

Líneas argumentales de un histórico y cíclico debate público

En primer lugar, en los debates considerados por Morás (1992) se planteaban dos estrategias opuestas para efectivizar la administración de la seguridad pública.

Por un lado, los sectores *progresistas* demandaban aumentar los recursos destinados al Consejo del Niño y a políticas preventivas. Por otro lado, los *conservadores* reclamaban aumentar y mejorar la organización del control, especialmente la gestión policial, y consideraban que no incrementar las sanciones a los *menores* era una impotencia del Estado.

En el debate actual también es posible apreciar dicha dualidad, como lo señalan los siguientes actores:

"Las políticas sociales y la reconstrucción del entramado social son las claves para reducir la delincuencia y la violencia extrema"¹⁶ (Lauro Meléndez. Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social. 30 de junio de 2011. El País)

"¿No se da cuenta el ministro (del Mides, Daniel) Olesker que lo que reclama la abrumadora mayoría del pueblo uruguayo es invertir más en seguridad? El ministro de Desarrollo Social es un delirante, quiere la mayor parte de ese dinero y no ha sido capaz de controlar a través de sus funcionarios si los niños hijos de quienes perciben dinero del Estado van a la escuela o al liceo. (...) "Con parte de ese dinero se podría completar la compra de más patrulleros, apoyar a las comisarias, poner en funcionamiento de una buena vez el instituto de rehabilitación del menor infractor, poner a funcionar el servicio 911, instalar cámaras en los lugares más conflictivos, equipar como se debe a los efectivos policiales, construir establecimientos penitenciarios modelo, donde los presos puedan rehabilitarse trabajando y estudiando. Esto es lo que se debe hacer. El gobierno debe despertar de su inacción y hacer las cosas, hablar menos y hacer más"¹⁷ (Diputado Gustavo Borsari. Partido

¹⁶<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

¹⁷<http://www.elpais.com.uy/120218/pnacio-625213/nacional/Borsari-reclama-invertir-mas-en-seguridad/>

Nacional. Integrante de la Comisión Nacional por la Seguridad. 18 de febrero de 2012. El País)

Por otra parte, en los debates históricos el funcionamiento de la organización carcelaria era cuestionado tanto por aquellos que estaban a favor de reducir la edad de imputabilidad penal, como por quienes se contraponían a la propuesta. La cárcel era concebida como una *escuela del vicio*, donde se perfeccionaba o aprendía lo que aún no se conocía de la calle. (Morás, LE. 1992)

Con respecto a este tema, en los datos secundarios seleccionados para este estudio, la preocupación referida al funcionamiento de la organización carcelaria, aparece mencionada desde la perspectiva contraria a la propuesta de reducir la edad de imputabilidad penal. En este sentido, algunos actores señalan:

“Bajar la edad de imputabilidad no va a mejorar nada, simplemente vamos a aumentar dos problemas que tenemos con los establecimientos de privación de libertad para menores y mayores” (...). El magistrado consideró que esta medida generaría un gran incremento en la población carcelaria, por lo que se agravaría la situación de hacinamiento. Actualmente las cárceles para mayores de 18 años tienen sobrepasada su capacidad en 2.000 plazas aproximadamente, mientras los centros de reclusión de menores sobrepasan su capacidad casi al doble.(...) Ruibal Pino expresó que en primer lugar es necesario solucionar el problema de hacinamiento que atraviesa el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (Inau). Luego de combatir esta problemática, se podría comenzar a pensar en bajar la edad de imputabilidad. (...) También encuentra necesaria la implementación de programas de rehabilitación en donde los menores reclusos tengan el tiempo ocupado. La inclusión de programas de "estudio, deportes y contención", así como también "efectos" de las tareas que realizan. Con esto último refiere a que el joven pueda desempeñarse en alguna tarea luego de salir del centro de reclusión y pueda reinsertarse en la sociedad. De esta forma se evita que vuelva a recaer en la delincuencia y sea recluso, un hecho que se repite actualmente.”¹⁸ (Jorge Ruibal Pino. Ministro de la Suprema Corte de Justicia. 19 de abril de 2011. Ultimas Noticias)

“(...) las políticas de "mano dura" han demostrado "especializar y profundizar la violencia"; que en un régimen de privación de libertad el adolescente se "aleja de toda chance de rehabilitación"; que la privación de libertad es "costosa" y "no favorece la

¹⁸ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act02.html>

integración social de los adolescentes."¹⁹ (Comisión Nacional No a la Baja. 30 de junio de 2011. El País)

“ha "fracasado la política de represión" y de asistencia social para combatir la delincuencia. Según Bonomi, la delincuencia tiene que ver con la política carcelaria porque es también "un problema de seguridad". "Si no establecemos que el trabajo debe ser obligatorio, no avanzamos nada. (...) El mejor sistema que hemos visto se encuentra en República Dominicana, donde el trabajo es obligatorio"²⁰ (Eduardo Bonomi. Ministro del Interior. 21 de octubre de 2011. El País)

A su vez, en los debates estudiados por el autor Morás se presenta una característica de la sociedad uruguaya que otorga bastante prevalencia a la sociedad política y en una temática que requeriría un estudio técnico para la adopción de medidas racionales, lo asumía con un papel preponderante la política partidaria, generalmente con el objetivo de obtener réditos electorales. De este modo, quedaban los técnicos y profesionales más idóneos en una posición meramente asesora, sin real incidencia en la toma de decisiones. En el marco del debate vigente, es posible apreciar manifestaciones referidas a dicha situación:

"No hablan de que lo que está sucediendo hoy en nuestro país son la consecuencia de políticas neoliberales que marginaban a la mayoría de la población, no permitían acceso a determinadas cuestiones sociales y culturales del país y ha dejado estos bemoles, estas consecuencias", señaló y advirtió que esta recolección de firmas contra la baja de la imputabilidad persigue "un resultado electoral en el 2014."²¹ (Juan Castillo. Ex Dirigente Sindical. Vicepresidente del Frente Amplio. 30 de junio de 2011. El País)

"No tiene sentido juntar firmas para bajar la edad de imputabilidad a 16 años cuando en el Código de la Niñez y la Adolescencia ya está previsto que un menor pueda ser internado siendo mayor de 13 años por un delito. Esto tiene más un propósito efectista de aprovechar la sensibilidad de mucha gente frente al problema

¹⁹<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

²⁰<http://www.elpais.com.uy/111021/pnacio-601206/nacional/El-69-a-favor-de-bajar-la-edad-de-imputabilidad/>

²¹<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

de la delincuencia para usarlo con miras electorales en 2014."²² (Da Rosa. Senador del Partido Nacional. 14 de marzo de 2012. El País)

"Al gobierno no le sirve un plebiscito de este tipo junto con las elecciones, porque lleva el tema de la seguridad al primer plano, y a ningún gobierno le sirve eso. El tema de la seguridad va a estar en la próxima elección, pero si es a través de un plebiscito favorece a los sectores de la oposición."²³ (Juan Carlos Doyenart. Politólogo. 18 de abril de 2012)

En otros términos, a mediados de la década del cincuenta una serie de hechos protagonizados por un menor de dieciocho años impacta en la sociedad uruguaya y es un emergente para el debate sobre el modelo de protección-control vigente. La opinión pública conmovida por las características de los hechos cometidos, que se describen detalladamente en los medios de comunicación, la especulación sobre los factores que llevaron a este adolescente a tener ese comportamiento y cuáles serían las medidas aplicables para su *tratamiento*, confluyen en un intenso debate público que encuentra en la figura de *El Cacho* al chivo expiatorio, de un modelo que estaba dando señales de incapacidad para brindar respuestas a la complejidad creciente de la situación de la Infancia y Adolescencia en situación de vulnerabilidad social. (Morás, L.E. 1992)

Durante todo el año 1987, la fuga de *menores* fue noticia, especialmente la imagen del *Pelado*, sobre quien giró la crónica hasta fin de año cuando fue controlado por la policía en una cárcel para adultos -concretándose en los hechos lo que posteriormente consagraría jurídicamente la *Ley de Seguridad Ciudadana* de 1995.- (Uriarte, C. 1999)

Actualmente, la opinión pública también discute sobre algunas figuras de adolescentes protagonistas de hechos delictivos, que se posicionan en las noticias con mayor ímpetu y forjan opiniones, tales como:

“¿Es lógico que no se mantengan los antecedentes de adolescentes infractores que tienen 30 o más entradas al Inau? ¿Es justo que tengamos como tope de pena cinco años para casos como el del 'Pelón', que mató a tres seres humanos? Este individuo,

²²<http://www.elpais.com.uy/110314/pnacio-553232/nacional/Plantean-que-baja-de-imputabilidad-a-menores-contemple-derecho-a-voto/>

²³ <http://www.elpais.com.uy/120418/pnacio-636828/nacional/imputabilidad-se-cuela-en-la-eleccion/>

con cinco años de reclusión, ¿paga a la sociedad?”²⁴ (Jorge Larrañaga. Senador Partido Nacional. 27 de abril de 2012. Últimas Noticias)

La apelación a algunos hechos trágicos aislados, presentados como cotidianos y normales por la prensa, influye en la *alarma social* sobre *auges delictivos*, principalmente en relación a los *menores*. Es una constante histórica que a pesar del tiempo transcurrido, tanto antes como hoy, continúan poniendo de manifiesto que las estadísticas o bien no se manejan, o las que se utilizan son poco confiables y las *oleadas delictivas de menores* se erigen por otros medios.

Por otro lado, los temas implicados en el debate del cincuenta cuestionaban los principios básicos en que se basó el modelo de protección-control de 1934; es decir: *inimputabilidad* de los menores de 18 años, mecanismos de rehabilitación, la supuesta incorregibilidad, separación de *menores* y adultos en los centros de reclusión, eficacia e ineficacia de la justicia, benevolencia de las penas, carencias del Consejo del Niño y las famosas fugas de los *menores peligrosos*. (Morás, LE. 1992)

En el debate contemporáneo, continúan cuestionándose algunas de dichas características del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia. Específicamente en relación a las famosas fugas, hay quienes reconocen su impacto en la opinión pública:

“hay consenso entre múltiples actores sobre las inaceptables condiciones en las cuales los adolescentes cumplen la privación de libertad. Esta situación, sumada al significativo número de fugas, alimenta la percepción de impunidad en parte de la opinión pública.”²⁵ (UNICEF. 6 de abril de 2011. El País)

En los debates estudiados por Morás (1992), algunos actores afirmaban que la *condición de inimputable* del niño, niña o adolescente era utilizada por el *menor* o un adulto, para cometer delitos amparados bajo dicha cualidad. Dicha concepción de inimputabilidad de los más pequeños, agravaba la percepción negativa que tenían ciertos sectores de la sociedad sobre los *menores delincuentes*.

En el año 1955, se aprecia en una denuncia la supuesta perversidad de la situación. Se expresaba que se consideraban no imputables penalmente a quienes plenamente

²⁴ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/editoriales/27abr2012E1.html>

²⁵ <http://www.elpais.com.uy/110406/ultmo-558367/ultimomomento/Unicef-advierde-a-Uruguay-por-baja-de-la-imputabilidad/>

desarrollados, no contenidos por freno moral o uniforme policial alguno, ostentaban de su *condición de inimputable* para consumir delitos. (Morás, LE. 1992)

Asimismo, en el período de tiempo delimitado para el objeto de este estudio, la supuesta condición de inimputabilidad de los adolescentes se encuentra como argumento girando en torno al debate. Dicha opinión, es utilizada como justificación para proponer medidas de carácter más represivo:

“un delincuente recurrente que opera en la zona céntrica va al juzgado tranquilo, como a su casa, se sienta, y contento dice todo lo que hizo: 'Sí, me agarraron, esta vez perdí'. Porque sabe que después se va para su casa y en la noche va a estar preparado para hacer lo que quiera.”²⁶ (Gustavo Zubía. Fiscal de Adolescentes de 3º turno. 21 de noviembre de 2011. Ultimas Noticias.)

“Vienen seguido al juzgado y manifiestan su voluntad de seguir robando. Ves que el chico agrava día a día su conducta, y el sistema se ve imposibilitado de aplicar una medida más severa. Eso es gravísimo, porque sabemos que habrá nuevas víctimas.”²⁷ (Gustavo Zubía. Fiscal de Adolescentes de 3º turno. 21 de noviembre de 2011. Ultimas Noticias.)

"poco menos que el juez tiene que pedir disculpas para internar al menor en Inau, porque la ley le dice que tenga cuidado con imponer privación de libertad, que sea en el menor tiempo posible, y como último recurso.”²⁸ (Gustavo, Zubía. Fiscal de Adolescentes de 3º turno. 21 de noviembre de 2011. Ultimas Noticias.)

Por otra parte, en las décadas del 50 y fines del 80 del siglo XX, la población uruguaya percibía un *desorden social y moral* que lo vinculaba a los *auges delictivos*, sintiendo una decadencia de valores y normas de convivencia social. Según Morás (1992), la clave del asunto en esas épocas era la compleja relación entre los valores sociales y una notoria decadencia económica, sumada a la falta de respuestas del sistema político para salir de la crisis.

Dentro de dichas tensiones sociales, se encontraba la creciente migración de personas del interior a la capital del país en busca de una posible movilidad social, conglomerando población que no encontraba necesariamente un lugar en la sociedad

²⁶ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

²⁷ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

²⁸ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

urbanizada. Además, se vivía un auge de conflictos sindicales y un acelerado desarrollo de los medios de comunicación, que difundían en la población modelos nuevos de comportamiento y pautas de consumo. Es decir, una sociedad con fuertes componentes de usos y costumbres tradicionales, que comenzaba a modernizarse o transformarse aceleradamente, y cuyos sectores más conservadores reaccionaban de manera resistente. (Morás, LE. 1992)

Frente a un marco de *materialismo y moralidad decadente*, algunos sectores de la población demandaban que los mecanismos de control social reaccionaran, para poner freno a la situación y dar tranquilidad a una opinión pública que vivía los acelerados cambios con temor. En este sentido, había quienes opinaban que el Estado había abandonado sus funciones y carecía de autoridad frente a la *necesidad* de disciplinamiento de las relaciones sociales. Por lo que, se hacía referencia a que el pueblo tendría que defenderse por sus propios medios, frente a la *carencia de poder* de quienes debían encargarse. (Morás, LE. 1992)

Como se ha mencionado en el segmento anterior, en esta monografía no es posible afirmar que el Uruguay actual se encuentra atravesando una crisis de Estado, ni profundizar en la situación del sistema de producción. Sin embargo, se entiende que los planteos para modificar el sistema penal, se encuentran ligados a las vicisitudes del sistema económico, político y social. En este sentido, ciertos actores demandan incrementar los mecanismos de control social para reprimir a los adolescentes, en quienes una vez más se focaliza el *problema* de la seguridad ciudadana y se prioriza frente a otros problemas.

En relación a ello, actualmente algunos señalan:

"El sufrimiento y la aflicción es inherente a cualquier proceso de maduración, si te sancionan vos aprendes. Acá se piensa que el dolor no debe existir. ¿Cuántas cosas dejamos de hacer porque sabemos que de lo contrario tenemos una sanción?"²⁹(Gustavo, Zubía. Fiscal de Adolescentes de 3º turno. 21 de noviembre de 2011. Ultimas Noticias.)

"el marco legal existente en materia penal juvenil es tan tolerante con los jóvenes por el mero hecho de ser menores", que "abusan" y "aprovechan las leyes benignas". A su

²⁹ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

juicio, hay un "desgaste y rotura del tejido social, que produce ganas de probar un nuevo sistema. No estoy de acuerdo con el descenso de la edad de imputabilidad, pero creo que si esto no se modifica, se va a venir la baja. Hay una sensación en la población de grave complicación de su vida cotidiana por esa delincuencia."³⁰ (Gustavo, Zubía. Fiscal de Adolescentes de 3º turno. 21 de noviembre de 2011. Ultimas Noticias.)

"Salimos mirando para los costados o ni siquiera salimos de nuestros domicilios. Es una situación triste la que vive el país y esto es responsabilidad del gobierno anterior (el de Tabaré Vázquez), que lo primero que hizo fue soltar a 1.200 presos sin un plan de contingencia. Para colmo, derogaron el decreto 690, el cual establece que la Policía pueda solicitar los documentos o realizar una detención preventiva. Hace unos años, los comerciantes no se defendían con armas de fuego. El gobierno no tiene claro qué hacer en este caso."³¹ (Pedro Bordaberry, Senador del Partido Colorado. 27 de julio de 2011. Ultimas Noticias)

"trabajar en la calle o en un lugar público es un peligro". "Muchos de nosotros y nuestras familias hemos sido objeto del delito y muchas vidas han quedado en el camino. Hoy nos constituimos para lograr una reforma constitucional que consagre las normas que el Estado necesita para defender a sus habitantes."³² (Lorena Severo. Integrante de la Comisión Nacional por Seguridad-"Para Vivir en Paz". 30 de abril de 2011. Ultimas Noticias)

Morás señala que en los debates históricos la demanda de respuestas frente a la violación de normas, constituía un mecanismo de denuncia de conflictos en las relaciones sociales, y se insistía en recurrir a instrumentos disciplinarios más ajustados para *prevenir* los posibles desbordes en un momento de conflictos intensos. En los discursos esbozados de la actualidad también es posible visualizar ese mecanismo de denuncia.

No obstante, en cuanto a los niños, niñas y adolescentes la *incompetencia* del Estado no radicaba en no imponer medidas de carácter más represivo, sino en la incapacidad -o falta de voluntad, quizás- de administrar eficientemente un régimen promocional, asistencial e integrador de niños, niñas y adolescentes cuyos derechos

³⁰ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

³¹ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011jul27/act02.html>

³² <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr30/act04.html>

estaban vulnerados. En este sentido, durante el período de este estudio hay quienes reconocen dicho problema:

"Los niños y adolescentes de nuestro país no somos peligrosos: estamos en peligro; y esa debería ser la preocupación de un país que busca seguridad y un futuro promisorio"³³ (Comisión Nacional No a la Baja. 30 de junio de 2011. El País)

Siguiendo con el debate histórico, el autor Morás (1992) plantea que las demandas de los sectores *conservadores* en cuanto a reformas de carácter punitivo, eran legitimadas en los *reclamos populares*, para tener mayores niveles de seguridad ciudadana frente al sentido, pero no comprobado, *auge delictivo*. Las propuestas para aumentar los niveles de represión hacia los adolescentes, se respaldaban en las situaciones dramáticas aisladas, pero mediatizadas por los medios de comunicación que, como se ha dicho, contribuían a la *alarma pública*.

En concordancia con lo antedicho, en los datos secundarios seleccionados se encontraron declaraciones que dan cuenta de la situación mencionada:

"Hemos dado muchísimas oportunidades para que reaccionen quienes tienen este concepto tan equivocado de la seguridad ciudadana y de la protección de los uruguayos honestos que hoy están sufriendo esta oleada de inseguridad. Hemos dado muchas oportunidades para que quienes están en el gobierno con esa concepción equivocada en materia de seguridad reaccionen, y no lo han hecho."³⁴ (Pedro Bordaberry, Senador del Partido Colorado. 19 de abril de 2011. Últimas Noticias)

"(...) la sociedad "cada vez se siente más desgarnecida" y habló de "intolerancia del Estado, que en los últimos siete años conducido por el Frente Amplio se ha pasado teorizando en materia de seguridad pública y la gente con su firma le está señalando que quiere que de la teoría se pase a la práctica y se haga de una buena vez."³⁵ (Germán Cardoso. Diputado Partido Colorado. 23 de octubre de 2011. El País)

³³<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

³⁴ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act03.html>

³⁵<http://www.elpais.com.uy/111023/pnacio-601623/nacional/Menores-estan-las-firmas-para-plebiscito/>

"Queremos dar un mensaje muy claro al gobierno frenteamplista de que cientos de miles de uruguayos están de acuerdo sobre este tema clave como lo es la minoridad"³⁶ (Diputado Gustavo Borsari. Partido Nacional. Integrante de la Comisión Nacional por la Seguridad. 6 de marzo de 2012. El País)

"años de incapacidad para resolver algo fundamental, como es la seguridad del ciudadano. Soy de Alianza Nacional, pero en esto no estoy de acuerdo con Larrañaga. Esto no tiene colores partidarios, hay que defenderse de la delincuencia y de la inoperancia de los legisladores, que empezaron a hacer algo concreto gracias a la recolección de firmas"³⁷ (Daniel Arcieri. Partido Nacional. 13 de abril de 2011. El País)

"Creo que la gente cuando vota siempre tiene razón, que los plebiscitos tienen que respetarse, y que quizás en estos temas en que nosotros como políticos somos incapaces de buscar puntos de acuerdo lo mejor es que falle la gente votando."³⁸ (Pedro Bordaberry, Senador del Partido Colorado. 19 de abril de 2011. Ultimas Noticias)

"Medrar con el miedo de la gente no lo juzgo, solamente digo que no es un buen camino para la política en Uruguay"³⁹ (Diego Cánepa. Prosecretario de la Presidencia. 19 de abril de 2011. Ultimas Noticias)

"El senador evaluó la iniciativa como un camino que utilizó los temores que tiene la población para hacer política con el asunto y no proponen una solución real al problema."⁴⁰ (Ernesto Agazzi. Senador Frente Amplio. 18 de abril de 2012. Ultimas Noticias)

Por otro lado, recurrentemente, no se llegaba a definir si lo que preocupaba a los políticos y a la sociedad, era la extensión cuantitativa del fenómeno delictivo por parte de

³⁶ <http://www.elpais.com.uy/120306/pnacio-628881/nacional/menores-el-frente-duda-que-est-en-las-firmas-para-bajar-imputabilidad/>

³⁷ <http://www.elpais.com.uy/110513/pnacio-566134/nacional/En-junio-habra-un-dia-nacional-para-juntar-firmas/>

³⁸ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act03.html>

³⁹ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act03.html>

⁴⁰ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012abr18/act07.html>

menores, o la transformación cualitativa que se expresaba en *mayor* violencia ejercida en los actos que cometían. Dicha dualidad también es característica del debate actual, y se manipulan distintas versiones sobre qué es lo preocupante respecto a los adolescentes que cometen infracciones:

"No decimos que sean muchos, afirmamos que producen mucho daño, la mayoría de las rapiñas las producen los menores, según los números del Ministerio del Interior."⁴¹ (Walter Verri. Diputado del Partido Colorado. 1 de julio de 2011. El País)

"Tenemos que poner en establecimientos seguros a quienes están asolando a la sociedad con actos delictivos y de violencia extrema, para que no se fuguen, e intentar rehabilitarlos."⁴² (Gustavo Borsari. Diputado del Partido Nacional. 1 de julio de 2011. El País)

"los porcentajes de delitos cometidos por los jóvenes son bajos (se dijo que representan 5,9% del total de procesamientos y que sólo mil de los 260 mil jóvenes uruguayos son delincuentes)."⁴³ (Comisión Nacional No a la Baja. 30 de junio de 2011. El País)

"De un total de 260 mil adolescentes en Uruguay, sólo 350 están internados en hogares del inau privados de libertad, y entre 300 y 350 se encuentran con medidas alternativas. Mientras, son 8.800 los adultos presos."⁴⁴ (Julio Bango. Diputado Frente Amplio. 7 de abril de 2011. Brecha)

"Los que estaban a favor de bajar la edad de imputabilidad argumentaban que se había registrado un aumento de los delitos en manos de menores y los que estaban en contra sostenían que esto no era así. Nosotros decíamos que sí habían aumentado, pero lo que había que discutir no era eso, sino las políticas a aplicar

⁴¹<http://www.elpais.com.uy/110701/pnacio-576896/nacional/Imputabilidad-una-batalla-de-bloques/>

⁴²<http://www.elpais.com.uy/110701/pnacio-576896/nacional/Imputabilidad-una-batalla-de-bloques/>

⁴³<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

⁴⁴<http://www.brecha.com.uy/ediciones/item/8266-en-el-ojo-de-la-tormenta?pop=1&tmpl=component&print=1>

para rehabilitar al menor delincuente"⁴⁵(Eduardo Bonomi. Ministro del Interior. 18 de abril de 2012. El País)

A su vez, se mantiene históricamente una especie de doble evaluación del desarrollo de los niños y adolescentes, que son tempranamente penalizados si son transgresores, pero tardíamente integrados a una plenitud jurídica en su normalidad. Algunos de los protagonistas de los debates en torno a reducir la edad de imputabilidad penal, expresaban que debía mantenerse el límite de 18 años para derechos civiles fundamentales, como ejercer el voto o adquirir y conducir un vehículo. (Morás, L.E. 1992) -¿madurez para cumplir con la ley, inmadurez para elegir quienes pueden modificar la ley?-. Con respecto a ello, hoy a quienes manifiestan:

“Son todas situaciones bien distintas. La imputabilidad penal refiere a la conciencia del bien y mal, la capacidad de distinguir entre matar o no matar, robar o no robar, lo que tiene un umbral bastante bajo. Así se reconoce en el mundo entero. La capacidad civil refiere al discernimiento para contratar y casarse, que ya se ha bajado. Votar es distinto, es la madurez política suficiente para elegir gobierno. Por eso la Constitución también impone edades mayores para ser elegido: 25 para ser diputado, 30 para ser senador o 35 para ser presidente. Son estados de madurez distintos. Y es evidente que la imputabilidad penal es más precoz psicológicamente.”⁴⁶ (Julio María Sanguinetti. Partido Colorado. 9 de abril de 2011. El País)

“Otra posición interesante es la del politólogo Óscar Botinelli, que haciendo referencia a cuestiones de derecho electoral, plantea que, si se baja la edad de imputabilidad penal y se mantiene la mayoría de edad cívico-electoral en los 18 años, tendrá lugar una ruptura de la universalidad del sufragio y por consiguiente una pérdida de plena competitividad electoral, generando que "la democracia deje de ser plena" en el Uruguay.”⁴⁷ (Jorge Larrañaga. Senador Partido Nacional. 28 de agosto de 2011. El País)

Desde la década del 30, se discutía la influencia de los medios de comunicación en cuanto a la comisión de delitos, pero es recién en la década del 50 que comienza a

⁴⁵<http://www.elpais.com.uy/120418/ultmo-636846/ultimomomento/Para-Bonomi-la-discusion-sobre-los-menores-estuvo-mal-dada/>

⁴⁶<http://www.elpais.com.uy/110409/pnacio-558899/nacional/opositores-al-plebiscito-se-abrazaran-a-un-fracaso-/>

⁴⁷ <http://www.elpais.com.uy/110828/predit-589459/jorgelarranaga/no-firmo-y-no-me-callos/>



debatirse fuertemente cuánto inciden en la conducta de los jóvenes lo que transmiten los medios. (Morás, LE. 1992)

En el debate de la década del 50, se planteaba que los medios actuaban por acción mostrando imágenes inductoras a la infracción de normas y convirtiendo en héroes a personajes de características negativas, o por omisión no transmitiendo lo que era recomendable y aceptable en la sociedad. A su vez, Morás (1992) plantea que el discurso mediático era elaborado desde la alarma, la advertencia, que construía al niño o adolescentes como una *figura diabólica* con capacidad para generar mucho daño a nivel social. Dicha cuestión, es reconocida y cuestionada por actores implicados en el debate vigente:

“Javier Salsamendi, presidente del inau, opinó que a los medios “les importa vender y no informar”. Paysée se refirió al manejo informativo de algunos medios cuando aluden a los adolescentes incluso por la negativa: ante delitos cometidos por adultos, acotó, se emplea la frase “no estarían involucrados menores.”⁴⁸ (Javier Salsamendi. Presidente del INAU. Guillermo Paysée Defensor de Adolescentes. 7 de abril de 2011. Brecha)

"Ahora, al tener canales que transmiten con mayor frecuencia las noticias, una rapiña se transmite 20 veces en el día y parece que fueron 20 rapiñas"⁴⁹ (Comisión Nacional No a la Baja. 30 de junio de 2011. El País)

Los delitos cometidos por adolescentes se suelen magnificar en la prensa y la estigmatización es una constante histórica, que se incrementa con las campañas de severizar las penas para los que delinquen:

"se mete a todos en la misma bolsa, un prejuicio que genera una actitud negativa hacia la juventud y sobre todo hacia los jóvenes de los sectores más carenciados."⁵⁰ (Heriberto Bodeant. Secretario general de la Conferencia Episcopal, Iglesia Católica. 19 de abril de 2012. Ultimas Noticias)

La inseguridad transmitida diariamente por los medios, que muestra fragmentos de la realidad contruoidos por la noticia, alimenta una lógica individualista que hace que el

⁴⁸<http://www.brecha.com.uy/ediciones/item/8266-en-el-ojo-de-la-tormenta?pop=1&tmpl=component&print=1>

⁴⁹<http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

⁵⁰ <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012abr19/act05.html>

individuo prefiera recluírse en su casa, protegiendo a su familia y su propiedad, a la vez que *fetichiza* la televisión como centro de las relaciones familiares. (Morás, LE. 1992)

“Es indudable que el tipo de tratamiento que los medios de comunicación dan al tema tiene gran trascendencia para la construcción de las imágenes sociales sobre el fenómeno. La apelación a un presunto auge delictivo estimula la emergencia de un imaginario colectivo formalizado en una figura estigmatizada: la del menor-delincuente-infanto-juvenil. Las propias palabras ocultan la visión que los sectores sociales dominantes- con capacidad de definir el campo de lo desviado- tienen para el tratamiento del tema” (Morás, LE. 1992:108)

¿Será pertinente continuar debatiendo sobre el mismo tema?

A partir de lo desarrollado en el segmento anterior, se puede apreciar que algunos de los puntos argumentales de los debates en torno a reducir la edad de imputabilidad penal que se dieron en la década del 50 y fines del 80 del siglo XX en Uruguay, coinciden con manifestaciones y explicaciones actuales sobre la misma temática.

La trayectoria del debate, señala que la puja en relación a cómo encarar los conflictos sociales de una población oscila entre enfocar los esfuerzos en mayor represión y aislamiento de una parte del conflicto, o apuntar a construir /reconstruir relaciones sociales que abarquen a la diversidad desde una perspectiva de tolerancia, esperando que la segregación de los conflictos sea la última opción elegible y que en estos casos no se desarticule de la integración social.

Asimismo, es posible reconocer que las campañas denominadas por la criminología crítica *ley y orden*⁵¹, caracterizadas por proyectar mensajes que crean opinión en el colectivo social sobre lo criminal y generan actitudes en la población tendiente al miedo, tienen influencia en la demanda de aumentar los castigos y represión, que se incrementa con la justificación en base a hechos trágicos puntuales. (Uriarte, C. 1999)

El efecto que estas campañas producen, es la propensión a la comunicación entre individuos que pertenecen a grupos reducidos y la expulsión de los *otros* que son

⁵¹Las llamadas campañas *ley y orden* son“(…) momentos o hitos en la información criminal, particularmente intensos, cuya intensidad es mensurable, cuantificable y ponderable, y cuyas características y efectos están bien estudiados.” (Uriarte, C. 1999:269)

desconocidos o diferentes y por consiguiente *sospechosos*, lo que imposibilita el hacer parte de un *nosotros* colectivo para mejorar la convivencia social.

“Esta dinámica aleja la posibilidad de construcción de reglas de carácter universal y debilita la apelación a lo colectivo como forma de resolución de problemas. (...) El abandono de los sentimientos básicos de confianza mutua en una comunidad, promueve un retiro defensivo hacia los límites seguros de los círculos más íntimos; de allí que la falta de confianza generalizada lleve a los miembros de un colectivo a considerar el retraimiento hacia la esfera privada como su elección más racional” (Morás, LE. 2010:275-276)

Quienes más padecen este proceso en Uruguay son los adolescentes y los jóvenes, principalmente de sectores empobrecidos, para quienes uno de los lugares principales de intercambio y socialización es la calle y los espacios públicos.

Además, la dinámica de percepción del *otro* como *sospechoso*, contribuye a la dicotomía observada a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI de que los niños, niñas y adolescentes de sectores socioeconómicos medios y altos tienen problemas de impulsividad, déficit atencional que son solucionables con psicopedagogos, psicoterapeutas o en casos extremos con abogados privados. Mientras que los problemas de los *menores* implica inseguridad ciudadana y la *solución* que algunos sectores de la sociedad plantean reside en contar con más personal policial, con la internación compulsiva y/o la rebaja de la edad de imputabilidad penal para mantenerlos controlados. (Morás, LE. 2010)

La sociedad uruguaya se encuentra en un momento en que los adolescentes tienen que capacitarse más que lo que lo hacían generaciones anteriores para conseguir un trabajo estable y/o un trabajo formal, es más complejo acceder a una vivienda y conformar un hogar independiente, de alguna manera se multiplican los desafíos para madurar. Para algunos jóvenes esos desafíos se acentúan con otras exclusiones y segregaciones que afectan a sus familias y por consiguiente a ellos y ellas.

Es importante señalar que el 11% de los jóvenes del país no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo, y que los niveles de informalidad laboral abarcan a cuatro de cada diez personas activas, por lo que las políticas para reducir el desempleo se encuentren con obstáculos como la *falta de capacitación y pérdida de hábitos de trabajo*.

Sumado a ello, la proporción creciente de población envejecida y con indicadores positivos en cuanto a expectativa de vida, parecen indicar que el siglo XXI se acerca a la imagen de *sociedad partida* en términos generacionales. (Albarracín, A. Bayce, R. et. al. 2012)

A pesar de que las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes de hoy, abundan en pobreza material y ajenidad cultural influenciada por esa especie de *sociedad dividida* en distintos aspectos, los datos muestran que los delitos cometidos por adolescentes son históricamente una porción muy poco significativa en el total de asuntos. (Morás, LE. 2010)

La preocupación y miedo frente al aumento de adolescentes que infringen la ley, que se mantiene o resurge en la actualidad, se contradice con los datos del Poder Judicial más actuales que muestran estabilidad en las infracciones cometidas por los menores de dieciocho años desde el año 2004- y dentro de esos datos algunos no se convierten en causas o procesos porque no cumplen necesariamente con la condición de delito- (Albarracín, A. Bayce, R. et. al. 2012)

Esto no implica desconocer que las estadísticas oficiales sobre criminalidad no son necesariamente fiables, ni subestimar los delitos porque estadísticamente no suman, pero es importante reconocer que, en general, la información que se maneja públicamente es la difundida por los medios de comunicación y recabada por el Ministerio del Interior. En este sentido, las cifras erigidas por el Ministerio del Interior, no permiten dimensionar el volumen de infractores, porque contienen datos de intervenciones en situaciones en las que hay niños, niñas y adolescentes con sus derechos vulnerados y/o involucrados en situaciones o conflictos sociales que son ajenos a los delitos, pero en las que la policía interviene y habilita la imagen de *menores infractores*. (Morás, LE. 2009)

Lo cierto es que, en nuestro país de las manifestaciones de violencia tipificadas como delito, existe un alto porcentaje de mortalidad por accidentes de tránsito causados por el incumplimiento de las normas, así como de suicidios. En el caso de los homicidios, que no son un dato menor sino preocupante y que socialmente estimula el miedo, ocurre que la mayoría de las veces no son producto de la violencia instrumental de una rapiña o un copamiento, sino que el *victimario* es un familiar o alguien del entorno de la *víctima* y el episodio se desarrolla en el ámbito doméstico y no en un lugar público

A su vez, un tema a considerar a nivel nacional es la tenencia de armas por parte de civiles, que hace que Uruguay se posicione en los primeros lugares a nivel mundial de países

cuyos pobladores civiles poseen más armas, una de cada tres personas tiene un arma. (Morás, LE. 2009)

Por otra parte, es importante mencionar que el país se encuentra entre los que tienen mayor proporción de personas privadas de libertad; desde 1985 se duplicó la cantidad de presos cada diez años, lo que se revirtió temporalmente a partir del 2008 luego de aprobada la *Ley de Humanización del Sistema Carcelario* en 2005. Es oportuno tener en cuenta que hasta el año 2005, se ocupó el primer lugar entre los países suramericanos que tienen mayor población privada de libertad. (Morás, LE. 2009)

En esta línea, cabe pensar que la modalidad de privación de libertad histórica y actual se aleja del objetivo ideal de rehabilitación- resocialización o habilitación de la persona- socialización e integración social.

En cambio, supone transitar por una *institución total* que consiste en “un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente (...) La palabra total alude más específicamente a la circunstancia de que dichas instituciones abarcan todos los aspectos de la vida del interno, que transcurre allí en la compañía inmediata de otras personas igualmente aisladas del resto del mundo mayor. Ambas circunstancias totalidad y aislamiento determinan irremediable e inevitablemente una serie de consecuencias en el interno, que en lo que nos interesa, tienen efectos exactamente inversos-contrarios-a los que se propone el programa resocializador” (Uriarte, C. 1999:78)

La persona que transita por una institución total vivencia una serie de procesos de *desculturación* que lo incapacitan para enfrentar aspectos relacionados con la vida exterior, porque pierde entrenamiento en las normas sociales y culturales de ese ámbito. Frente a las acciones u omisiones institucionales se desenvuelve la *mortificación del yo*, porque se desestructura la identidad que se tiene de sí mismo frente a las degradaciones, humillaciones que se enfrentan en esa cotidianeidad. (Uriarte, C. 1999)

Teniendo en cuenta lo que implica transitar una institución total, sería importante cuestionar que en Uruguay existe muy poca diferencia entre los adolescentes privados de libertad y aquellos que cumplen con medidas alternativas a la privación de libertad. Mientras la norma establece que la privación de libertad se decidirá como último recurso,

la práctica señala que la medida más utilizada continúa siendo el encierro y la segregación social y espacial de los conflictos. (Fessler, D. García, ME. 2008)

Lamentablemente, en la decisión de privar de libertad continúa existiendo la discrecionalidad del juez, quien decide qué sanción penal corresponde a cada delito y muchas veces influye si hay programas disponibles en el lugar del fallo acordes para que el adolescente cumpla una medida alternativa.

“La gran discrecionalidad del magistrado del proceso juvenil, quita seguridad jurídica a sus decisiones, junto con el amplio espectro de posibilidades, con el que se corre el riesgo de que las respuestas no sean realmente alternativas a la privación de libertad, y se amplifique el control. Este eventual efecto exige mucha atención en el momento de la elección de la medida alternativa. (...) con la tendencia a ver un “bien” para el joven en la sanción, y cuando entre el encierro y nada se habría optado por nada, como hay también otra alternativa, se sigue esta nueva vía.” (Fessler, D. García, ME. 2008: 64)

Si una medida alimenta y fortalece situaciones problemáticas cotidianas del adolescente, la intervención es perjudicial a lo que se intenta impedir. A pesar de la dudosa combinación de pena y educación de las medidas alternativas a la privación de libertad, porque se le exige a la medida que sea educativa y retributiva a la vez-soliéndose aplicar como sinónimo de intimidación, conformidad a la norma, más que de manera pedagógica de conducción de la enseñanza-aprendizaje- el objetivo de evitar la privación de libertad es acompañar el proceso evolutivo del joven para que supere las dificultades personales y del entorno, poniendo en acto potencialidades de sí mismo y rescatando recursos del grupo social para integrarse a él. (Fessler, D. García, ME. 2008)

Capítulo III

Responsabilizados los adolescentes que cometen un acto de infracción desde el Sistema Penal Juvenil... ¿Qué resta por hacer?

Comentarios finales

Recuperar fragmentos de la historia del control social punitivo e institucionalizado de la Infancia y la Adolescencia, así como la trayectoria del debate público sobre bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay, permite concebir que los niños, niñas y adolescentes han estado tradicionalmente bajo los dispositivos de poder que se ejercen por medio del control social adulto, siendo objeto del proceso de criminalización selectiva, tanto primaria como secundaria, vulnerables al sistema penal en sentido amplio y en sentido estricto. Por lo tanto, imputables desde estos distintos sistemas y no inimputables como se suele justificar a la hora de proponer el endurecimiento de las penas para aquellos seleccionados.

Modificar la legislación existente, para que los adolescentes desde los dieciséis años sean juzgados por el sistema penal adulto, implicaría violar compromisos asumidos por el Estado uruguayo ante la comunidad internacional. Asimismo, significaría desconocer la existencia de un Código de la Niñez y la Adolescencia que regula un sistema penal juvenil con ciertas carencias y dificultades, pero desde el cual se responsabiliza penalmente a los adolescentes y se ha propuesto ser acorde a la etapa de vida que se encuentran transitando.

La trayectoria institucional por el sistema penal juvenil de la mayoría de los adolescentes que tienen contacto con éste, sugiere que existen fallas previas en el sistema de políticas sociales que no han logrado una respuesta adecuada. Para evitar que el sistema penal juvenil sustituya al sistema de protección social, sería necesario reforzar las políticas de promoción de derechos sociales, económicos y culturales de la Infancia y la Adolescencia, y asegurar una clara distinción entre el sistema penal y el conjunto de las políticas sociales.

Al mismo tiempo, sería necesario trabajar para que los datos disponibles a los que tiene acceso la población en general permitan dimensionar el número real de adolescentes que infringen la ley, para que las decisiones políticas sean acordes al problema existente y

no sobrestimado ni subestimado. Si bien la información siempre es construida y la objetividad ideal inalcanzable, cuanto más coincidente sea con la realidad, habrá menos posibilidades de manipulación de la opinión de las personas con fines que trasciendan el objetivo declarado.

En cuanto a la actuación policial, se debería asegurar su intervención de acuerdo a lo dispuesto en la ley, garantizando que sea conforme a presuntos adolescentes infractores. En referencia a las sanciones, parece necesario promover la aplicación de medidas no privativas de libertad y pensar en un modelo de intervención socioeducativo alternativo para cuando la privación de libertad funcione como último recurso.

En suma, existiendo un sistema de responsabilidad penal juvenil, que se justifica como específico para personas menores de dieciocho años, sería más pertinente enfocar las discusiones en cómo efectivizar el funcionamiento de este sistema, con programas y objetivos más claros, que en reformas legales para endurecer los castigos.

En definitiva, vale repreguntarse si bajar la edad de imputabilidad penal:

¿Abordará el conflicto de aquellos adolescentes que cometen un acto de infracción a la ley penal?; ¿logrará influir positivamente en la seguridad ciudadana?

Bibliografía

Albarracín, A; Bayce, R. et. al. (2012) “*Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y privados de libertad*” (Ed. Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Montevideo, Uruguay)

Alonso, A; Borelli, R. et.al. (2006). “*Reflexiones Acerca del Código de la Niñez y la Adolescencia*”. Instituto de Derecho Civil Salas I-IV (Privado I y VI). Facultad de Derecho UDELAR. (Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.)

Castel, Robert. (2004). “*La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*” (Manantial. Buenos Aires, Argentina).

Chollet Tihista, V. (2011). “*Tensión entre las prácticas con adolescentes en conflicto con la ley penal, y el marco regulatorio que las rige*”. (Monografía Final de Trabajo Social. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay).

De Martino, M; Gabín, B. (1998) “*Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*”. (Ed. Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay).

García Méndez, Emilio. (1994) “*Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral.*”(Ediciones Forum Pacis. Santa Fé de Bogotá, Colombia).

Garland, David (2005). “*La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea.*” Editorial Gedisa. Barcelona, España.

Gonçalvez, Vicentin, M^o C. (2006) “*A questão da responsabilidade penal juvenil: notas para uma perspectiva ético-política*” En: “*Justiça, Adolescente e Ato infracional. Socioeducação e responsabilização.*”(Ed. Ilanud, ABMP, SEDH (MJ), UNSPA (orgs.), São Paulo, Brasil.

González, C. Leopold, S. (2008) “*Responsabilidad y riesgo: las prácticas diagnósticas en el sistema de protección social uruguayo*” En: Infancia, adolescencia y políticas sociales. (Estudios de la edición 2008 del Fondo Concursable Carlos Filgueira. Montevideo, Uruguay).

Leopold, S; Cheroni, A. (2000) “*Acerca de la construcción del perfil del Adolescente Infractor*”. (Ed. CENFORES. Montevideo, Uruguay).

Morás, LE. (1992). “*Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*”. (Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR-SERPAJ. Montevideo, Uruguay.)

Morás, LE. (2009). “*La inseguridad tan temida. Anomia y Miedos en el Uruguay reciente*” (Organizado por Centro de Investigación y Estudios Judiciales y Asociación de Funcionarios Judiciales de Uruguay. Ed. Cruz del Sur. Montevideo, Uruguay)

Morás, LE. (2010). “*Nacer siendo menor. Reflexiones sobre punitividad, crisis institucional y adolescentes en conflicto con la ley*”. En: Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. (UDELAR. FCS. DS. ASDI. CLACSO. Montevideo, Uruguay.)

Palummo, J; Pedernera, L. et. al. (2004). “*Aproximación Crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia*”. (Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay).

Platt, A. (1988) “*Los salvadores del niño: o la invención de la delincuencia*”. (Siglo XXI Editores S.A. México).

Sánchez, S. (2011) “*Un abordaje integral sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay y sus posibles causas estructurales*”. (Monografía Final de Trabajo Social. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay).

Silva, Diego (2003). “*Educación Social de Adolescentes en infracción. Ensayo sobre la criminalización, el castigo y las posibilidades de acción educativa social*”. En: “Hacia la construcción que nos debemos. Una educación Social para el Uruguay II”. (Centro de formación de estudios del INAU. Montevideo, Uruguay).

Uriarte, C. (1999). “*Control Institucional de la niñez adolescencia en infracción*”. (Ed. Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay).

Uriarte, C.(2006) “*Vulnerabilidad, Privación de Libertad de Jóvenes y Derechos Humanos*”. (Ed. FCU. Montevideo, Uruguay.)

Valles, M. (2007) “*Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*”. (Editorial Síntesis. Madrid).

Boletines y Revistas

Boletín del Instituto Interamericano del Niño. N° 230, julio de 1990. O Donell, D. “*La Convención sobre los derechos del Niño: estructura y contenido*”

Revista en Diálogo. Año 3, n° 9, octubre de 2011. “*Etiqueta Roja. Inseguridad, baja de la edad de imputabilidad y megaoperativos*”. Extensión Universitaria, UDELAR.

Referencias electrónicas

Aller, G. (2008). “*Reseña histórica de la ley penal uruguaya*”:

<http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/ley-penal-uruguaya.pdf>.

Consultado el 8.11.11

Aller, G. “*Síntesis histórica de la Cátedra y del Instituto de Derecho Penal en la Facultad de Derecho*”:

<http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/aller-catedra-penal.pdf>

Consultado el 8.11.11

“*Disposiciones transitorias y especiales*”:

[http://descarga.vamosuruguay.com.uy/50 Medidas antidelictivas.pdf](http://descarga.vamosuruguay.com.uy/50%20Medidas%20antidelictivas.pdf)

Consultado el 15.06.12

“2011, año de cambios para los adolescentes en conflicto con la ley.”:

<http://www.wozyvos.org.uy>

Consultado el 15.06.12

ANEXO

Referencias electrónicas de las noticias estudiadas

Diario Ultimas Noticias:

19 de abril de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act01.html>

19 de abril de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act02.html>

19 de abril de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr19/act03.html>

30 de abril de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011abr30/act04.html>

3 de mayo de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011may03/act04.html>

31 de mayo de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011may31/act03.html>

8 de julio de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011jul08/act09.html>

27 de julio de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011jul27/act02.html>

28 de julio de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011jul28/act01.html>

3 de noviembre de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-N/articulos/prints-2011nov03/act01.html>

21 de noviembre de 2011: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011nov21/act10.html>

8 de marzo de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012mar08/act01.html>

24 de marzo de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012mar24/act08.html>

18 de abril de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012abr18/act07.html>

19 de abril de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012abr19/act05.html>

24 de abril de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012abr24/act03.html>

27 de abril de 2012: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/editoriales/27abr2012E1.html>

Diario el País:

20 de marzo de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110320/pnacio-554541/nacional/La-imputabilidad-divide-a-partidos/>

5 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110405/pnacio-58014/nacional/Imputable/>

13 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110413/pnacio-559795/nacional/La-educacion-catolica-se-pronuncio-en-contra-de-bajar-imputabilidad/>

5 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110405/pnacio-558030/nacional/Debate-por-imputabilidad-sube-de-temperatura-oposicion-dividida/>

6 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110406/ultmo-58367/ultimomomento/Unicef-advierte-a-Uruguay-por-baja-de-la-imputabilidad/>

7 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110407/pnacio-58484/nacional/acuerdan-votar-paquete-contra-inseguridad-antes-del-31-de-mayo/>

9 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110409/pnacio-558899/nacional/opositores-al-plebiscito-se-abrazaran-a-un-fracaso-/>

10 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110410/pnacio-559133/nacional/-ellos-solo-creen-en-la-lucha-de-clases-/>

12 de abril de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110412/pnacio-559575/nacional/El-74-apoya-bajar-imputabilidad/>

13 de mayo de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110513/pnacio-566134/nacional/En-junio-habra-un-dia-nacional-para-juntar-firmas/>

17 de mayo de 2011:

<http://www.elpais.com.uy/110517/pnacio566981/nacional/Imputabilidad-la-Corte-se-abstuvo/>

30 de junio de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110630/pnacio-576649/nacional/respaldo-del-gobierno-a-campana-contra-la-baja-de-imputabilidad/>

1 de Julio de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110701/pnacio-576896/nacional/Imputabilidad-una-batalla-de-bloques/>

1 de agosto de 2011:

<http://www.elpais.com.uy/110801/ultmo583721/ultimomomento/Pediran-adelantar-el-plebiscito-que-pretende-bajar-la-edad-de-imputabilidad/>

28 de agosto de 2011: <http://www.elpais.com.uy/110828/predit589459/jorgelarranaga/no-firmo-y-no-me-callo/>

20 de octubre de 2011:

<http://www.elpais.com.uy/111020/ultmo601075/ultimomomento/El-69-de-la-poblacion-apoya-bajar-la-edad-de-imputabilidad/>

21 de octubre de 2011: <http://www.elpais.com.uy/111021/pnacio-601206/nacional/El-69-a-favor-de-bajar-la-edad-de-imputabilidad/>

23 de octubre de 2011:

<http://www.elpais.com.uy/111023/pnacio601623/nacional/Menores-estan-las-firmas-para-plebiscito/>

18 de febrero de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120218/pnacio625213/nacional/Borsari-reclama-invertir-mas-en-seguridad/>

6 de marzo de 2012:

<http://historico.elpais.com.uy/120306/pnacio628881/nacional/menores-el-frente-duda-que-estén-las-firmas-para-bajar-imputabilidad/>

14 de marzo de 2012: <http://www.elpais.com.uy/110314/pnacio553232/nacional/Plantean-que-baja-de-imputabilidad-a-menores-contemple-derecho-a-voto/>

8 de abril de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120408/pnacio-635069/nacional/-dichos-de-huidobro-atacan-a-la-iglesia/>

10 de abril de 2012:

<http://historico.elpais.com.uy/120410/pnacio635389/nacional/Homicidios-aumentan-60-y-lo-adjudican-a-intolerancia-social-/>

12 de abril de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120412/pnacio635778/nacional/Tribunal-considera-que-jueza-de-Salto-actuo-en-forma-incorrecta/>

14 de abril de 2012: http://www.elpais.com.uy/12/04/14/predit_636054.asp

14 de abril de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120417/pnacio-636540/nacional/Menores-presentan-hoy-358-mil-firmas/>

18 de abril de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120418/pnacio-636797/nacional/Las-firmas-se-entregaron-al-grito-de-%C2%A1Viva-la-democracia-/>

18 de abril de 2012:

<http://www.elpais.com.uy/120418/pnacio636828/nacional/imputabilidad-se-cuela-en-la-eleccion/>

18 de abril de 2012:

<http://www.elpais.com.uy/120418/ultmo636846/ultimomomento/Para-Bonomi-la-discusion-sobre-los-menores-estuvo-mal-dada/>

23 de abril de 2012: <http://www.elpais.com.uy/120423/pnacio637703/nacional/Aumentan-gastos-e-inversion-en-INAU/>

Semanario Brecha:

7 de abril de 2011: <http://www.brecha.com.uy/ediciones/item/8266-en-el-ojo-de-la-tormenta?pop=1&tmpl=component&print=1>