



## DESAFÍOS ANTE EL AVANCE DEL GOBIERNO PUNITIVO EN URUGUAY

Leticia Pérez de Sierra<sup>1</sup>

### RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre el ascenso de un consenso punitivo interpartidario que coloca la seguridad ciudadana como problema central en Uruguay. La reciente campaña electoral tuvo como uno de sus ejes el plebiscito para la reforma constitucional “Vivir sin Miedo” que alcanzó el 47% de aprobación. Sostenemos que fueron los discursos, prácticas y reformas de cuño crecientemente punitivo durante el ciclo progresista de gobierno (2005-2020), los que instalaron el espacio para la emergencia de un punitivismo desde arriba. Dicha tendencia tuvo expresión en los resultados electorales donde triunfó una coalición de derecha y ultraderecha que redobló la apuesta.

Mostramos cómo durante el ciclo progresista se consolidó una gubernamentalidad a través del delito. **Intentamos asimismo reflexionar sobre el ascenso punitivo en nuestro país en su doble dimensión: desde arriba y desde abajo y en distintas arenas de políticas que nos involucran a quienes trabajamos con los más afectados por la criminalización.**

**Palabras clave:** Punitivismo; Gubernamentalidad; Gobierno a través del delito; Criminalización de la pobreza.

### ABSTRACTS

This article analyzes the ascent of a certain inter-party punitive consensus that installed public safety as the main issue in the Uruguayan public agenda. The named “Live without fear” plebiscite for a constitutional reform, led by a Senator from the opposition, was the focus idea of the recent electoral campaign and obtained 47% of the registered voters' approval. We support that the discourses, practices and legislative reforms framed in an increasingly punitive ideology that took place during the progressist governments (2005-2020), installed the social space that allowed “punitive from above”. This tendency was expressed in the recent electoral results that gave the winner percentage to the right and ultra-right coalition, which had doubled the bet in terms of a hard hand in the treatment of public safety defined in terms of crime.

We expose that criminalization of poverty has led to policies that deeply affect human rights, and that were consolidated during the progressist cycle. We also intend to argue about the punitive ascent in our country in its double dimension: from above and from below and in different political paths that involve those who work with the ones more affected by the criminalization processes.

**Keywords:** Punitiveness; Governmentality; Governing through Crime; Criminalization of poverty.

**Recibido:** 02/08/2019 · **Aprobado:** 12/09/2019

<sup>1</sup>Trabajadora Social. Magister en Trabajo Social y doctoranda en Ciencias Sociales. Docente e Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-mail: leticia.perez@cienciassociales.edu.uy

## Introducción

El ascenso punitivo en Uruguay no es un proceso original ni nativo. De hecho, según Fassin vivimos desde hace cuatro décadas y a escala mundial, una época del castigo, un momento punitivo (2018, p. 9). Aun cuando esa tendencia no es correlativa a la evolución de la criminalidad y la delincuencia, se sancionan más y más severamente las infracciones.

Así también, más próximo a nuestro contexto, Sozzo (2016) plantea que “en las últimas dos décadas, se ha producido un crecimiento extraordinario del encarcelamiento en América del Sur, con algunas variaciones a través de los contextos nacionales, pero en el marco de una misma tendencia” (p. 9). En Latinoamérica la población carcelaria se ha duplicado en los años 2000 según datos del World Prison Brief. Esta tendencia, aunque con variaciones se observa también en Europa, Asia, África, y Oceanía y sin dudas el caso emblemático es Estados Unidos que vió crecer su población carcelaria de 200.000 presos en 1970 a los 2.300.000, cuarenta años más tarde (Fassin, 2018, p. 10-11). Más allá de las singularidades históricas y nacionales es posible hablar entonces de un momento punitivo.

En América del Sur el crecimiento mayor de la tasa de encarcelamiento se ha producido en Brasil, seguido por Perú, Colombia, Uruguay (182% entre 1992 y 2014), Argentina y Ecuador<sup>2</sup>. En estos seis países, la tasa de encarcelamiento ha crecido durante los diferentes períodos en los que han gobernado alianzas políticas de cuño progresista (aun cuando no en el mismo grado y partiendo de distintos niveles precedentes) (Sozzo, 2016).

En Uruguay, la tasa de encarcelamiento creció un 62% si tomamos el ciclo progresista de gobierno<sup>3</sup>. Según el informe anual del Comisionado Parlamentario publicado en 2017, existían en abril de ese año, 11.253 personas privadas de libertad en Uruguay, lo que proporcionaba una tasa de 322 presos cada 100.000 habitantes. Se trata de un número muy significativo, teniendo en cuenta el tamaño poblacional del Uruguay. Estas cifras nos ubican dentro de los países con la tasa de prisionización más alta de América de Sur<sup>4</sup>.

Pero la tasa de prisionización no es el único indicador de este ascenso punitivo, éste se combina con la extensión del dominio de la represión como recurso privilegiado ante el conflicto social y un agravamiento del régimen de sanción: se criminalizan nuevos hechos que no eran objeto de sanción y se agravan las sanciones por los mismos hechos (se establecen penas mínimas más duras para rapiña y copamiento por ejemplo, se condena más a menudo a la privación de libertad y por más tiempo). El resultado es una mayor severidad del castigo<sup>5</sup>.

La militarización de la policía es un proceso iniciado bajo el ciclo de gobierno progresista, también el apelo a subir penas, evitar la espera en libertad de la condena para algunos algunos delitos y de reincidencia como veremos, la escasa opción por las penas no privativas de libertad, los operativos de saturación policial en algunos barrios entre otros indicadores.

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

Creemos imprescindible pensar éstas transformaciones para quienes, desde el Trabajo Social, trabajamos con los sectores populares más afectados por los procesos de criminalización.

## Punitividad y gobierno a través del delito

Ahora bien ¿de qué hablamos cuando hablamos de punitividad? La punitividad puede ser “entendida en términos amplios como los niveles de dolor o sufrimiento producidos por el sistema penal” (Sozzo,

<sup>2</sup>En Brasil creció un 305% entre 1992 y 2014, Perú (242% entre 1992 y 2015), Colombia (212% entre 1992 y 2015), Uruguay (182% entre 1992 y 2014), Argentina (145% entre 1992 y 2013) y Ecuador (123% entre 1992 y 2014) (Sozzo, 2016).

<sup>3</sup>Dependiendo de las mediciones, la altura del año y los años de referencia esta cifra varía, tomamos aquí, la referencia de datos de World Prison Brief y los años entre 2006 al 2017.

<sup>4</sup>Entre setiembre de 2014 a octubre de 2015 las tasas de prisionización de América del Sur eran las siguientes: Bolivia 122, Venezuela 159, Argentina 160, Ecuador 162, Paraguay 174, Chile y Colombia 242, Perú 246 y Brasil 307.

<sup>5</sup>“Con el nuevo código penal de fines de 2017, la cantidad mensual de imputaciones de personas es en promedio 8,6% mayor que dos años atrás. Entre febrero y junio de 2019 se logró 28,3% más de imputaciones de adultos por denuncias de hurto y 42,1% más por denuncias de rapiña que en 2017” (Informe de indicadores del primer semestre de este año 2019, Fiscalía General de la Nación).

2016, p. 10). Se trata del poder de castigar, que determinan a quién, porqué, cuánto y cómo se debe inferir dolor intencionalmente (Christie, 1982 en Sozzo, 2016, p. 20).

Pero el sistema penal, aunque fundamental, es sólo una parte. Nos interesa ampliar la mirada y pensar cómo la sociedad extiende el castigo aún sin existir delito, y muchas veces fuera del sistema penal. Se trata de pensar los usos del castigo extralegal para el gobierno de la desigualdad y el llamado "gobierno a través del delito" (Simon, 2011). Estamos pensando por ejemplo, en los rituales de hostigamiento y degradación que la policía realiza a los jóvenes pobres en las periferias urbanas sin mediar una orden judicial o en la evaluación que la policía realiza al desalojar los espacios públicos por "uso indebido" sin mediar ninguna valoración judicial más que la del equipo policial que efectúa el operativo por espacios públicos en el marco de la Ley de Faltas<sup>6</sup>. También podríamos analizar, el alto número de suicidios de personas privadas de libertad<sup>7</sup> que permite pensar en prácticas de degradación y sufrimiento que no surgen de una sentencia del sistema judicial. Entonces, no sólo se castiga fuera del sistema penal y sin existir delito, sino que éste se extiende a veces a poblaciones enteras o categorías de poblaciones.

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

El norteamericano Simon (2011) ha defendido la teoría de que el delito puede ser una manera de gobernar. No se trataría del gobierno del delito sino del gobierno a través de él. Este último utiliza el delito para promover la gobernanza mediante la legitimación del ejercicio del poder y/o la búsqueda de contenidos para ejercerlo (p.16). El delito, se habría convertido así en algo fundamental para el ejercicio de la autoridad en Estados Unidos. Para el autor, esto se ve reflejado en tres fenómenos: 1) El delito se ha convertido en una cuestión estratégica significativa, de modo que si cualquier institución actúa para prevenir delitos o comportamientos semejantes, es visto como que actúa de modo legítimo; 2) El delito se utiliza para legitimar intervenciones de distinto tipo que en realidad tienen otras motivaciones; 3) Las tecnologías y discursos sobre el delito y la justicia penal se han convertido en la imagen visible de otras instituciones donde pueden convertirse en nuevas oportunidades de gobernanza (Simon, 2011, p. 14-15). Este gobierno a través del delito produce una reducción democrática, profundiza la polarización social y reduce las posibilidades de innovación colectiva al alimentar una cultura del miedo y el control. Dicho autor, defiende la idea de que el gobierno a través del delito tiene la consecuencia fundamental de transformar el Estado de Bienestar en un Estado Penal: "El resultado no ha sido menos gobierno, sino un poder ejecutivo más autoritario, un poder legislativo más pasivo y un poder judicial más a la defensiva" (Simon, 2011, p. 17). En la situación que él describe, el delito se ha convertido en el problema jerarquizado. No sólo se privilegia ante otros problemas sociales, sino que algunos de estos llegan a reconocerse a través del delito; y, consiguientemente, también es el delito el modelo de respuesta a estos otros problemas. Simon, describe como el delito y las formas de conocimiento asociadas a él, como el derecho penal o la criminología, se transforman en "poderosas herramientas con las que interpretar y encuadrar todas las formas de acción social como un problema para el gobierno" (Simon, 2011, p. 17). El delito, así las cosas, se utiliza como una excusa para llevar a cabo otras cosas que son más difíciles de hacer o que sencillamente están prohibidas (Simon, 2011, p. 271).

Si gobernar es estructurar un campo posible de acción de los otros (Foucault, 2001, p. 254), podemos hablar de gobierno a través del delito como el intento (siempre parcialmente infructuoso e incompleto) de dirigir, conducir y gestionar la vida de los otros y de sí mismo. En este intento están involucradas tanto las instituciones públicas como las privadas. Así la idea de gubernamentalidad excede a la cuestión del

<sup>6</sup>"Es altamente preocupante, además, que se establezca una instancia única ya que no admite recurso de apelación. De esta manera un derecho humano esencial, como lo es la libertad de la persona, es totalmente vulnerado y no garantizado con la posibilidad de revisión de la decisión del Juez interviniente." Objeción planteada en Cámara de Representantes al momento de la discusión de este artículo, 6 de agosto de 2013.

<sup>7</sup>DeLa tasa de suicidios en prisión en 2017 (91 cada 100.000 habitantes) superaba más de cuatro veces a la nacional.

Estado en tanto búsqueda de modelar conductas mediante la intervención de los deseos, aspiraciones, intereses, creencias, hábitos. Desde la perspectiva de Foucault, el Estado es el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades múltiples (2007, p. 96). El Estado es más bien lugar de codificación. Nos interesa analizar en este artículo, la(s) racionalidad(es) política(s) presentes en el arte de gobierno a través del delito que en el ciclo de gobierno progresista instalaron las condiciones de posibilidad para un relato opositor (que será próximamente oficialismo) que redobla la apuesta en torno a la necesidad de mano dura, militarización de la seguridad interior y políticas de seguimiento y regulación poblacional. Entendemos por racionalidad política a una cierta codificación post-factum de un cúmulo de medidas administrativas, económicas, sociales, educativas, entre otras (Paulizzi, 2019, p. 234). La racionalidad política permite discernir el campo discursivo dentro del cual el ejercicio del poder es conceptualizado, enmarcando una forma de pensar y ejercer el poder (p. 234).

Cabe preguntarse entonces ¿Qué produce colocar al delito como el “problema” modelo de la acción gubernamental? ¿Estamos ante una nueva problematización de la cuestión social ya no como desigualdad a ser atendida con medidas globales, tampoco como pobreza a combatir (Merklen, 2005), sino como un problema de seguridad y delincuencia concentrado en algunos individuos y algunos territorios? Sin duda la ampliación de la población carcelaria, la estigmatización de poblaciones y territorios, la militarización de la policía, la pérdida de garantías procesales, la pérdida de confianza interpersonal y en las instituciones democráticas parecen ser algunas de las producciones de esta racionalidad política de gobierno. En este sentido, sostiene Simon (2011): “Los más afectados son los habitantes de zonas urbanas donde los elevados índices de delitos violentos, la intensa presencia policial y las crecientes tasas de encarcelamiento están reconfigurando la comunidad en el plano demográfico, social y económico” (p. 57). En los últimos años incluso acciones en torno a la reparación de derechos vulnerados (políticas de inserción educativa y laboral para jóvenes, inversiones en infraestructura urbana, regularización de asentamientos precarios, programas de atención a los sin techo<sup>9</sup>, etc.) se legitiman cada vez más en torno a la prevención social del delito.

Pero más allá entonces del crecimiento de prácticas estatales de legitimación del endurecimiento y expansión del castigo, existen pequeños detalles, cambios en la subjetividad de la interacción cotidiana que marcan que el punitivismo no es sólo “desde arriba”. También, es una demanda social potente y en este sentido, también es “desde abajo”. En la Encuesta Mundial de Valores más reciente un 45% de los uruguayos declaraba que los pobres lo son por “flojos y carentes de voluntad”. Esa opción de respuesta había cosechado sólo 12% en 1996 (Pardo, 2017)<sup>9</sup>. Algunas señales del punitivismo desde abajo también pueden verse en el crecimiento de la arquitectura defensiva, la expansión de los servicios de seguridad privada, el pedido de mano dura, las frases repetidas en ámbitos cotidianos como “los derechos humanos protegen a los delincuentes”, el apelo a la criminalización como primera respuesta a fenómenos dispares como la violencia doméstica o los conflictos interpersonales. Incluso en movimientos sociales progresistas y por momentos, parecen reproducirse algunos énfasis en prácticas de castigo individualizantes en detrimento de transformaciones más estructurales para asegurar condiciones de posibilidad de la igualdad.

Algunos indicadores del crecimiento de la lógica punitiva durante el ciclo de gobierno progresista en el gobierno de la desigualdad

En este apartado realizamos un breve recorrido por algunos indicadores del crecimiento de la lógica punitiva en relación a los conflictos sociales durante el ciclo de gobierno progresista.

En marzo del año 2005 asume el primer gobierno de coalición progresista en Uruguay. En mayo de

<sup>9</sup>“La Ley de Faltas no está hecha en función de las personas (...) dicha norma responde a la libertad de los vecinos de tener espacio público libre y limpio, y no cubre la vida de la persona que está en calle (...) Compulsivamente lo llevo para despejar la vereda o la placita, para que los vecinos dispongan de ese espacio libre al que tienen derecho” (declaraciones de la Ministra de Desarrollo Social realizadas en el parlamento en agosto de 2019).

<sup>9</sup>La predisposición a valorar positivamente las políticas de ayuda suele estar asociada a los ciclos de crisis económicas (Puagam, 2007), de igual forma parece existir correlación entre la bonanza económica y un aumento de la preocupación por la delincuencia.

<sup>10</sup>(Usurpación). Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría: 1- El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno [...] La denuncia del delito de usurpación podrá ser efectuada por cualquier persona, en cualquier momento”. Esta figura ha permitido el desalojo de ocupaciones colectivas de terrenos para vivir, procesos que otrora el mismo partido en el gobierno promovió activamente como parte de la lucha por el derecho a la vivienda. Su principal efecto es que coloca la usurpación como un delito en el marco del derecho penal cuándo hasta el momento las ocupaciones eran transitadas por el derecho civil en términos de desalojos (Gomes, 2018).

2007 se aprueba la Ley N° 18.116 que establece el delito de usurpación. Esta nueva tipificación, permite procesar penalmente a ocupantes de tierra para vivir y ejecutar su desalojo en 48 horas<sup>10</sup>. Con dicha modificación del Código Penal se contradicen los derechos posesorios garantizados por el Código Civil y la Ley de Ordenamiento Territorial<sup>11</sup> con lo cual un mismo ocupante puede obtener por la vía civil el derecho posesorio y ser, al unísono procesado por la vía penal. Esto afecta principalmente a pobladores urbanos de asentamientos con tenencia precaria de la tierra u ocupantes de fincas abandonadas. En 2017 existieron 39 personas encausadas por el delito de usurpación<sup>12</sup>.

En 2009 tras un decreto presidencial, entre los Ministerios miembros del Gabinete Social se integra al Ministerio del Interior. En el año 2010 se aprueba la Ley N° 18.667 de emergencia carcelaria, que implicó un refuerzo económico para la construcción de nuevas cárceles y mejoras de infraestructura y personal penitenciario. En la exposición de motivos del proyecto se reconocía que el sistema carcelario atravesaba una “situación de riesgo y especial vulnerabilidad”. El proyecto planteaba un colapso total en el sistema eléctrico y sanitario de algunos centros carcelarios, de hacinamiento generalizado y desbordamiento de la capacidad material de los recursos humanos lo que habilitaba “medidas de urgencia”.

Durante los años 2010 y 2011 se realizan más de cincuenta operativos de saturación en barrios seleccionados por su “alta tasa de delitos”, llamados “rojos”. Se trató de intervenciones policiales masivas con empleo de policía altamente militarizada, helicópteros y difusión en tiempo real focalizadas territorialmente en barrios pobres de la ciudad donde se suponía según afirmaciones del Ministro del Interior “se concentran delincuentes”. Algunos discursos desde el gobierno emitidos en ese momento, daban cuenta de la búsqueda de diferenciar en dichos territorios, entre pobres merecedores de protección y pobres merecedores de castigo a la vez que enunciaban dar respuesta al reclamo de la gente en términos de más represión<sup>13</sup>.

A partir de 2011 se aprueban múltiples leyes que disminuyen garantías en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, endurecen penas, en clara contradicción con la Convención de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (1990) y el Código de la Niñez (2004)<sup>14</sup>. Entre ellas se destacan las siguientes: Ley 18.771 de julio de 2011, Ley 18.777 de agosto de 2011, Ley 18.778 de agosto de 2011 y Ley 19.055 de enero de 2013, Ley 19.367 de enero de 2016 y Ley 19.551 de noviembre de 2017. Entre las modificaciones que plantean se destacan: pena mínima de un año para adolescentes imputados de homicidio, lesiones gravísimas, violación, rapiña secuestro, etc. violentando así el principio de excepcionalidad y mínima exposición a la privación de libertad en adolescentes, tipificación de la tentativa de hurto como delito, creación del registro de antecedentes judiciales para adolescentes en conflicto con la ley penal, cambios en el proceso penal adolescente como la modificación de 90 a 150 días de la medida cautelar para algunas infracciones y derogación de la impugnación automática cuando la medida supere el año de privación de libertad (Díaz, 2018; Vernazza, 2017). Abella (2019) plantea como la tríada de las leyes 18.777, 18.778 y 19.055 cristalizan un aumento del punitivismo penal:

“Los cambios normativos establecidos por la aprobación de estas tres leyes contravienen principios rectores en materia de justicia penal juvenil: el principio de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad de la pena y excepcionalidad de

<sup>10</sup>El artículo 65 de la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible sostiene: (prescripción adquisitiva).- Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario”.

<sup>13</sup>(…) Cuando hablamos de los megaoperativos, se dice con eso ustedes están estigmatizando barrios y están haciendo razias, las dos cosas son absolutamente equivocadas (…) Los primeros que piden esa intervención son los vecinos del barrio y piden que se intervenga en defensa de la mayoría de los trabajadores del barrio” (Ministro del Interior, Jornada “Hacia una estrategia nacional para la prevención comunitaria del delito, 2011). El gobierno de coalición recientemente electo ha declarado en este sentido que “va a retomar el mando y la autoridad” y que “se acabó el recreo”.

<sup>14</sup>En el año 2010 se crea una Comisión Especial Bicameral para el Análisis de la Legislación relativa a los Temas de Seguridad Pública y en especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. La Comisión tenía el objetivo de enviar sugerencias legislativas para afrontar los problemas de seguridad pública. En marzo de 2011, la Comisión presenta su informe final y recomienda al parlamento: modificar la ley a fin de mantener los antecedentes de los menores de 18 años, penalizar la tentativa de hurto y crear un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente fuera de la órbita del INAU (Vernazza, 2017, p. 41).

la privación de libertad. A sabiendas de ello, se decide legislar en este sentido" (p. 30).

Para Vernazza (2017) es en relación a las y los adolescentes en conflicto con la ley penal la arena dónde se expresa más fuertemente el ascenso punitivo. Dichos procesos de reforma desnaturalizan como vimos, los principios básicos de la Convención de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. Como señala esta autora el tratamiento del tema de los adolescentes es "un emblema del avance de las políticas punitivas en el Uruguay". Como ningún otro tema, la justicia penal juvenil ha logrado el acuerdo entre gobierno y oposición: al delito juvenil se le responde con más dureza, más encierro y menos garantías (Vernazza, 2017, p. 35).

En el año 2012 pasa a participar del Gabinete de Seguridad el Ministerio de Desarrollo Social y se difunde desde ese ámbito el documento llamado "Estrategia por la Vida y la Convivencia" (junio de 2012). Este documento marca un punto de inflexión importante en la forma de entender e intervenir sobre los conflictos sociales. Presentado en respuesta a algunos hechos de espectacular violencia y repercusión mediática incluía medidas de "seguridad" destinadas a "mejorar la convivencia ciudadana". En el mismo se sostenía que se estaba desde hace varios años ante la "emergencia de la violencia como problema prioritario para nuestra sociedad" y de una "pérdida de respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana". Asimismo, se planteaba que para enfrentar dichos problemas era necesario "combinar convivencia social y seguridad ciudadana". El gobierno se desmarcaba por primera vez explícitamente, de la tradición de izquierda en la interpretación de las causas sociales de los conflictos y la vulneración de derechos así como del delito en relación a las desigualdades: "En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neo-liberales" (Estrategia, p. 4).

En oposición a esto, se planteaba la necesidad de trascender esta explicación insuficiente apareciendo la indignación por la persistencia del delito, la marginalidad, la "anomia" y la "transgresión" en el marco de "un país que crece, en el que cada vez más sectores sociales acceden a un conjunto de bienes materiales e inmateriales más amplio, en el que se reducen tanto la indigencia como la pobreza" (Estrategia, p. 4). La izquierda en el gobierno proponía entonces, nuevas formas de actuar ante la "anomia social y transgresión" persistentes (Estrategia, p. 4). Este primer momento de inflexión en el discurso de izquierda sobre la seguridad se consolidará y profundizará en posteriores discursos y prácticas gubernamentales. Aparece así una nueva forma de entender las respuestas a la transgresión asumiendo que la izquierda ha pecado de "ingenua". Se levanta a continuación toda una retórica de los deberes, la autoridad, los valores y la cultura del trabajo: "La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas" (Estrategia, p. 4). Entre las medidas propuestas en el mencionado documento se encontraba la posibilidad de la internación compulsiva ante el consumo problemático de drogas (el poder ejecutivo presentó un proyecto de ley en este sentido que finalmente no logró ser aprobado), la creación de nuevas faltas (entre ellas la de uso indebido de espacios públicos) y las modificaciones que desarrollamos al Código de la Niñez y la Adolescencia "en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores".

Asimismo, en el marco de esta estrategia desde el 2013 comienzan a ejecutarse las primeras acciones conjuntas entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior: el Plan Siete Zonas (2013-2015), el Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana (2013-2017), la puerta al sistema de refugios para la población desalojada de los espacios públicos a partir del artículo 368 de la Ley de Faltas (del 2013 a la actualidad).

En agosto de 2013 se aprueba la "Ley de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos", ley 19.120. La misma modifica aspectos del Código Penal relativos a la conservación y cuidado de los espacios públicos. El Artículo N° 368 de dicha ley refiere en particular a la ocupación llamada "indebida" de espacios públicos, estableciendo que aquel que pernocte o acampe en dichos espacios será sancionado con horas de trabajo comunitario (luego de haber sido intimado en dos ocasiones y en caso de incumplimiento podrá ser penado con prisión)<sup>15</sup>. Un equipo policial es el encargado de realizar diariamente un recorrido en la mañana desalojando coercitivamente espacios públicos (en general céntricos). Las personas son identificadas y notificadas que están infringiendo una norma y son

conducidas a dependencias del Ministerio de Desarrollo Social para que se les ofrezca como prevé la ley: “una alternativa adecuada” que, en los hechos, es la posibilidad de ingresar a un refugio nocturno, siempre y cuando existan cupos<sup>16</sup>. Durante el primer año de vigencia de la Ley de Faltas (2013-2014) el Ministerio del Interior condujo a 2364 personas por ocupación indebida de espacios públicos. Según fuentes oficiales del Poder Judicial, quienes efectivamente llegaron a ser encausados en Juzgados de Faltas de Montevideo fueron en el año 2014, 258 personas, en el año 2015, 426 y en 2017, 76 personas.

El Programa de Gestión Integral Local de la Seguridad Ciudadana fue un programa Co-gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior a partir de un Préstamo BID cuyo componente 2 plantea el Desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y terciaria de violencia juvenil. El mismo procuró convocar una acción inter-agencial del Estado uruguayo, en los barrios que se sostenía “aglutinan la acción delictiva en Montevideo; y en su población de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos”. Dicho programa procuró trabajar directamente con adolescentes derivados por el Ministerio del Interior a partir de su carácter de “indagados”. La intervención se concebía a partir del contacto del/la adolescente con el sistema policial (anotación) ya sea por vulneración de derechos o por presunto conflicto con la ley. El programa trabajó entonces, sobre un “listado de adolescentes” con anotaciones en la Comisaría que no hubieran sido objeto de judicialización y consistió en el acercamiento de operadores sociales para un trabajo socioeducativo de “cercanía” con el adolescente, de nueve meses de duración máxima<sup>17</sup>.

El Plan Siete zonas, también llamado Programa Zonas Priorizadas, es el componente de “territorialización de las políticas de inclusión y convivencia en el área metropolitana de la Estrategia por la Vida y la Convivencia”. Se trató de un programa que se aplicó entre 2013 y 2015 en algunos barrios “rojos” del área metropolitana. En estos barrios se profundizaron los programas prioritarios para infancia y adolescencia, se planificaron acciones innovadoras en materia de cuidado de niñas y niños que finalmente no se concretaron, y de trabajo protegido, se buscó fortalecer la infraestructura, la trama urbana, la seguridad (aumentó patrullaje y efectivos destinados a la zona) y se realizaron acciones concretas entre diversos Ministerios e instituciones públicas. El Plan Siete Zonas fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior y Presidencia de la República, y buscó coordinar también con otros Ministerios y niveles de gobierno (departamental y municipal).

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

A fines del 2017 se aprueba el nuevo Código de Procesamiento Penal de adultos, pero rápidamente es reformado en dirección a la disminución de garantías, endurecimiento de penas y prescripción de más encierro para algunos delitos.

En setiembre del 2019 se da media sanción a un proyecto enviado por el poder ejecutivo para restringir las libertades vigiladas. El proyecto para restringir la aplicación de las libertades vigiladas restringe las medidas alternativas a la prisión a las condenas menores a tres años de penitenciaría y las elimina en casos de “reincidencia, reiteración o habitualidad”.

En enero del 2019 y bajo la fórmula “Vivir sin miedo”, un sector opositor (cuyo líder se maneja como probable Ministro del Interior del futuro gobierno) presentó más de 400 mil firmas que hicieron posible

<sup>16</sup>Dicho artículo se encuentra en vigencia y establece: “(Ocupación indebida de espacios públicos). El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente” (ART. 368).

<sup>18</sup>Los centros nocturnos son la principal respuesta estatal a la población de calle y funcionan bajo ejecución tercerizada de 18 a 9 am. Otorgan cena, desayuno, cama y lugar para bañarse. Por diversos motivos hay personas suspendidas de ingreso a uno o más refugios (por diversas causales entre ellas conflictos con otros habitantes o con el equipo, consumo o hurto dentro del refugio, etc.). Las cifras oficiales han mostrado un crecimiento sostenido de personas en situación de calle desde el primer censo del año 2006 tanto de la población que duerme a la intemperie como de quienes hacen uso de centros nocturnos. El último censo (2019) destaca el aumento principalmente de personas que duermen a la intemperie.

<sup>17</sup>En dicho censo se contabilizaron un total de 2038 personas en situación de calle, un 18,4% más en comparación al 2016. Este “listado” de adolescentes “problemáticos” posee características que son objeto de preocupación desde una perspectiva de derechos humanos: por una parte, se trata de adolescentes menores de edad y por otra, se trata de adolescentes inocentes que no cometieron ningún delito según las instancias especializadas del Poder Judicial.

la plebicitación de una reforma constitucional que proponía: a) la creación de una guardia nacional formada por hasta 2000 militares para colaborar con la policía, b) el cumplimiento efectivo de las penas derogando para algunos delitos la libertad anticipada y otros formatos sustitutivos de la privación de libertad, c) cadena perpetua revisable a los 30 años para algunos delitos, y d) la habilitación de allanamientos nocturnos. La Reforma llamada “vivir sin miedo”, fue puesta a consideración junto a las elecciones nacionales en octubre y aunque no alcanzó la mayoría, obtuvo el 47% de los votos.

### **Algunos efectos del consenso punitivo**

Recientemente un asesor del Ministerio del Interior que fuera candidato a Ministro del Interior si el Frente Amplio ganaba las recientes elecciones afirmaba: “Cuidado con tener la ingenuidad de creer que esto se arregla con políticas sociales. Hay cosas que las arreglās con el ejercicio de la autoridad en forma activa, sin miedo, sin complejos, con rigor. Con rigor, sí”. Por su parte el Ministro del Interior en funciones respondía en agosto de este año a cuestionamientos del comisionado parlamentario, por violar derechos humanos en algunas cárceles:

“Los reclusos prefieren las situaciones insostenibles, prefieren el hacinamiento, prefieren una comida inferior, prefieren un trato de otro tipo (···) Prefieren eso porque prácticamente es la continuidad en prisión de la vida que llevan adelante en libertad (···) Es un problema cultural, de consciencia, de hábitos de vida y de costumbres”.

Se trata de discursos que invisibilizan la desigualdad y etnologizan la pobreza y el delito en términos culturales e individualizadores.

El gobierno progresista cierra su ciclo de quince años de gobierno con un Uruguay que es el país de la región con mayor número de adolescentes privados de libertad respecto a su población adolescente y con una población carcelaria adulta que creció más del 60% durante dicho ciclo colocándonos también con una de las tasas de prisionización más altas en la región. El consenso punitivo interpartidario parece unificarse en torno a la disminución de garantías procesales, aumento de la respuesta penal ante los conflictos y una creciente colonización de la lógica del delito neoliberal y neoconservadora en el intento de gobernar los conflictos a través del delito.

La nueva derecha es justamente según O’Malley (2013) la integración de estas dos tendencias de pensamiento distintas y que de algún modo compiten entre sí: una neoconservadora social autoritaria y una neoliberal de libre mercado. Cabe la pregunta de si este giro conservador en los discursos, legislaciones y prácticas del progresismo terminó por habilitar las condiciones de posibilidad para el triunfo de la coalición de derecha y ultraderecha que resultó recientemente electa y que en todos sus discursos de campaña pareció doblar la apuesta por más mano dura.

### **Efectos del punitivismo: la subjetivación punitiva**

El giro punitivo alcanza niveles muy altos de adhesión, por lo que es posible hablar también de un punitivismo que trae aparejadas amplias transformaciones subjetivas. Sería incorrecto pensar que el punitivismo se instala y crece únicamente desde arriba. Diversas investigaciones muestran la creciente intolerancia selectiva hacia la pobreza y sus expresiones extremas. Más allá entonces del crecimiento de prácticas estatales de legitimación del endurecimiento y expansión del castigo, éstas se nutren, dialogan y refuerzan, con pequeños detalles, cambios en la subjetividad de la interacción cotidiana y diversas expresiones de esta demanda social potente. Sin duda, también los medios masivos de comunicación, juegan y han jugado un rol fundamental en este devenir.

Aunque las responsabilidades claramente son distintas entre el punitivismo desde arriba y el de abajo, si efectivamente queremos cambiar las formas en que estamos deviniendo cada vez más punitivos debemos escuchar qué hay detrás de ese clamor popular que pide “vivir sin miedo” e intentar pensar los efectos subjetivos de este ascenso punitivo. No hay respuestas fáciles. Lo cierto es que hay una creciente y preocupante intolerancia selectiva de la sociedad. Una intolerancia que no es ante cualquier delito, sino que tiene como blanco al joven pobre<sup>18</sup>.

<sup>18</sup>La población carcelaria es mayoritariamente masculina (92%), joven (69% son menores de 35 años), posee hijos (63%) y cerca del 20% de la población penitenciaria tiene dificultades para leer, escribir o hacer cálculos (Vigna, 2012; Informe Parlamentario, 2018).



Una intolerancia que está cargada de odio, un odio que está cargado de angustia y miedo, un miedo que ya no parece poder ser discutido colectivamente. El castigo se expresa cuando se agota la empatía, cuando se agota el diálogo, entonces acallar al otro hasta hacerlo desaparecer parece la única posibilidad.

Hoy existe a nivel discursivo y práctico, un desconocimiento simbólico de la desigualdad social. No aparece en el discurso gubernamental ni en el cotidiano, el reconocimiento de la deuda social profunda que aún tenemos como sociedad con una parte importante de ella. Y al no reconocerla damos pie para que el falso discurso de la meritocracia revictimice y condene a aquellos que ya al nacer tenían chances contadas. Aunque somos según el índice de Gini cada vez menos desiguales y uno de los países menos desiguales de América Latina es cierto que la fragmentación socioterritorial es profunda. Sin embargo, esta bonanza económica transitada parece volvernos más desconfiados con los que no “aprovechan las oportunidades” y la “tienen fácil”.

Una sociedad que no tiene un lugar efectivo (de reconocimiento simbólico y material, un lugar de utilidad reconocida) para miles de compatriotas pobres y jóvenes, aparece espantada ante la sombra que arroja sus niveles de desigualdad. Y la salida fácil es creer que podemos erradicar la sombra. Ese atajo además de falso es peligroso. Nos puede llevar, muy rápidamente al discurso del exterminio social. Ahora bien, marcar que existe efectivamente esta tendencia no es marcar un rumbo inexorable.

Desde esta “emergencia” que nos planteó el reciente plebiscito para reformar la constitución, no podemos dejar de preguntarnos por el campo de relaciones que posibilitaron su aparición y su amplio apoyo popular. Podemos pensar en una crítica radical al gobierno a través del delito en términos de su ineficiencia sistémica (el triángulo más presos, más penas, más tipificación de delitos, no logra disminuir la delincuencia, ni la reincidencia), sus altos costos y sus efectos perversos (situación de calle, consumo problemático, salud mental, deterioro económico y afectivo de las familias) pero al unísono parece imprescindible pensar los múltiples efectos de un intento de disciplinamiento de nuestra subjetividad en clave punitiva en la sociedad en su conjunto.

Sin duda, los medios de comunicación difunden y amplifican cruzadas de diversos emprendedores morales que sostienen el paradigma de la defensa social o la criminología del enemigo. Desde ellos se realiza una amplificación deformada sobre la inseguridad y los delitos: Uruguay sigue siendo un país seguro en términos comparativos con la región, los homicidios son sobre todo entre personas donde existía un vínculo previo y no por hurto de propiedad privada, la violencia basada en género sigue siendo invisibilizada en relación a la rapiña aunque se cobra muchas más víctimas anuales, otro delitos no son problematizados con la misma intensidad: el gran narcotráfico, la evasión impositiva, la estafa, los delitos medioambientales, la especulación financiera o la sistemática violación de derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, es tristemente cierto que vivimos en sociedades más violentas con una fuerte crispación social que nos hace menos tolerantes a algunas diferencias.

El prejuicio, al tener como génesis una generalización infundada, se mantiene y reproduce cuando no existe contacto en ámbitos de igualdad de status social (Allport, 1971, p. 524). Cuando efectivamente nos encontramos con aquel percibido como radicalmente otro en condiciones de igualdad, aparece un efecto de derrumbamiento de los prejuicios.

### **Conclusiones: El desafío de pensar en situación**

Parece no existir hoy espacio discursivo en los discursos gubernamentales y opositores para reconocer las desigualdades, ni las raíces explicativas de los conflictos sociales y la pobreza. Esto se suma a una invisibilización de los múltiples subsidios estatales a sectores medios y altos, lo que refuerza la intolerancia hacia la pobreza y la criminalización de la misma. Racismo, clasismo, meritocracia triangulan las respuestas punitivas hoy existentes y dejan sobre los hombros individuales las responsabilidades sociales.

Este artículo reflexiona sobre el ascenso de un consenso punitivo interpartidario que coloca la seguridad ciudadana como problema central en Uruguay. Sostenemos que fueron los discursos, prácticas y reformas de cuño crecientemente punitivo durante el ciclo progresista de gobierno (2005-2020), los que instalaron el espacio para la emergencia de un punitivismo desde arriba. Dicha tendencia tuvo expresión en los resultados electorales donde triunfó una coalición de derecha y ultraderecha que redobló la apuesta.

Intentamos mostrar cómo durante el ciclo progresista se consolidó una gubernamentalidad a través del delito y al unísono reflexionar sobre el ascenso punitivo en distintas arenas de políticas que nos involucran a quienes trabajamos con los más afectados por la criminalización.

Trabajamos con tres hipótesis: 1) la difusión de racionalidades políticas del campo penal en la arena

socio asistencial no es nueva históricamente pero sí lo son algunos de sus actuales contenidos y orientaciones. Estas novedades se expresan en nuevos marcos normativos, creación de institucionalidad, estrategias y programas de ejecución conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio del Interior (MI) sobre todo a partir del 2010; 2) se disponen de formas de control social cualitativamente distintas a partir del segundo gobierno progresista (2010-2014, periodo en el que se consolida el consenso punitivo interpartidario y se abandona discursivamente la pretensión rehabilitadora ganando centralidad la visión punitiva más conservadora) como forma de ejercer el gobierno y la regulación del precariado (Vernazza, 2015; Paternain, 2012; Pérez, 2017, 2019); y 3) las racionalidades hegemónicas presentes en el actual giro punitivo permearon de manera singular en el campo socio-asistencial imponiendo el énfasis en la hiperfocalización territorial (que requiere y promueve sistemas más sofisticados de vigilancia poblacional) y un creciente liderazgo del Ministerio del Interior para la innovación de dispositivos sociales deviniendo en su conjunto, en prácticas crecientemente punitivas.

Nos parece urgente volver a colocar el reconocimiento de que todos somos personas en tramas de relación y que no hay exterioridad de lo humano posible. Para deconstruir los "monstruos" que esperan al acecho cómo depredarnos, hay que volver a poner en escena a las personas con una biografía, con daños, resistencias y potencias que se despliegan según las condiciones colectivas de posibilidad y con derecho inalienable a la existencia. Ojalá estemos a tiempo de pensarnos como un nosotros hospitalario de la diferencia y habilitador de lo común.

### Referencias bibliográficas

- Abella, R. (2019). En busca del enemigo La tríada legislativa: un aumento del punitivismo penal. Monografía final del Diploma en Penalidad Juvenil del Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Allport, G. W. (1971). La naturaleza del prejuicio. Buenos Aires: Eudeba.
- Díaz, D. (2018). Menos derechos y más castigo. El paulatino deterioro de las garantías establecidas en la Convención de los Derechos del Niño. En González y Leopold (coord.) Criminalización y castigo. Los avatares de la cuestión penal juvenil en Uruguay (pp 43-63). Uruguay: Fin de Siglo.
- Fassín, D. (2018). Castigar. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Foucault, M. (2001). El Sujeto y el poder. En Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica. Buenos Aires: Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_ (2007). Nacimiento de la Biopolítica. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Garland, D. (2018) Castigar y asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Gomes, F. (2018). Penalización de la ocupación de la tierra para vivir en Uruguay a partir de la ley 18.116. Monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR / Uruguay.
- Merklen, D. (2005): Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003), 1ª ed, Buenos Aires: Gorla.
- Paternain, R. (2013). Ya no podemos vivir así: ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay. Uruguay: Ediciones Trilce.
- Paugam, S. (2007): Las formas elementales de la pobreza. Madrid: Alianza Editorial.
- O'Malley, P. (2013). Riesgo, neoliberalismo y justicia penal. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Paulizzi, C. (2019). Gubernamentalidad y gobierno de la pobreza: Esbozo teórico-analítico. EN De Prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales, N° 11, vol. 8, pp. 229-245.
- Pardo, I. (2017, 10 de agosto): ¿Será que nadie odia realmente a los extranjeros? La Diaria. Recuperado el 3 de diciembre de 2019, de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/sera-que-nadie-odia-realmente-a-los-extranjeros/>
- Rodríguez Alzueta, E. (2014, 12 de noviembre). La gestión de la inseguridad como forma de gobierno. Detrás de la brutalidad policial está el prejuicio social. Recuperado el 3 de diciembre de 2019, de <http://www.futuroanterior.com.ar/blog/detras-de-la-brutalidad-policial-esta-el-prejuicio-social>
- Simon, J. (2011). Gobernar a través del delito. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Sozzo, M. (2016). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de introducción. En Sozzo, M. (comp.). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. Buenos Aires: CLACSO.
- Vernazza, L. (2017). La Cuestión Penal Juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo. En

Abella y Fessler (Comp.) El retorno del "estado peligroso" (pp 35-53). Montevideo: Casa Bertolt Brecht y Grupo I+D Estudios sobre infracción adolescente, CSIC –UDELAR.

- Vigna, A. (2012). Análisis de datos del Censo Nacional de reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos. Informe final. 2012.

#### **Referencias documentales y sitios consultados**

- Actas parlamentarias 2013 – 2019 disponibles en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>

- Estrategia por la Vida y la Convivencia disponible en [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

- Informes anuales del Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay. Disponibles en <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes>

- Reforma constitucional Vivir sin Miedo, disponible en <https://vivirsinmiedo.com.uy/reforma/>

- Texto de leyes 18.116, 18.308, 18.667, 18.771, 18.777, 18.778, 19.055, 19.120, 19.367, 19.551 disponibles en <https://www.impo.com.uy/registro-de-leyes-y-decretos/>

- World Prison Brief <https://www.prisonstudies.org/>