

La Reforma Penitenciaria en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio

The Penitentiary Reform in Uruguay during the Broad Front governments

MARÍA ELISA CABO ACOSTA

Universidad de la República, Uruguay [maria.cabo@cienciassocieles.edu.uy]

Resumen

El presente trabajo recupera resultados de una investigación de tesis de maestría cuyo tema se centró en la reforma del sistema carcelario que introducen los gobiernos del Frente Amplio¹ en el Uruguay, durante los años 2010 al 2019, abordando el proceso de formación realizado desde el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) con el funcionario civil en la construcción de su rol con las personas privadas de libertad.

El marco conceptual elaborado se apoyó en tres perspectivas teóricas: el Análisis Político del Discurso (APD), la Educación Popular Latinoamericana desde la Pedagogía de Paulo Freire y algunos elementos de la Pedagogía Social. El referente empírico se constituyó por entrevistas a actores técnicos y políticos del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y la indagación de documentos oficiales vinculados a la reforma penitenciaria.

De la investigación realizada se desprende que la reforma estuvo atravesada al menos por dos grandes momentos que hicieron visibles disputas por la hegemonía a partir del antagonismo entre dos modelos del sistema penitenciario. Un primer momento donde el enfoque de derechos humanos orientó la política con avances en la discusión sobre la problematización del modelo custodial imperante. Y un segundo momento donde se comienza a identificar un freno a este proceso, ganando terreno nuevamente una perspectiva más custodial y el discurso de la seguridad en las cárceles.

Palabras clave:

Reforma Penitenciaria; Sentidos Políticos; Discurso; Hegemonía; Antagonismo

Abstract

The present work recovers results of a master's thesis investigation whose theme focused on the reform of the prison system introduced by the governments of the Broad Front in Uruguay, during the years 2010 to 2019, addressing the training pro-

1. Gobierno de coalición centro-izquierda en el Uruguay

cess carried out from the Center for Penitentiary Training (CEFOPEN) with civil servants in the construction of their role with persons deprived of liberty.

The conceptual framework developed was based on three theoretical perspectives: Political Discourse Analysis (APD), Latin American Popular Education from the Pedagogy of Paulo Freire and some elements of Social Pedagogy. The empirical reference was constituted by interviews with technical and political actors from the National Rehabilitation Institute and the investigation of official documents related to the penitentiary reform.

From the research carried out, it can be deduced that the reform went through at least two major moments that made visible disputes for hegemony based on the antagonism between two models of the penitentiary system. A first moment where the human rights approach guided the policy with advances in the discussion on the problematization of the prevailing custody model. And a second moment where a brake on this process begins to be identified, again gaining ground a more custodial perspective and the discourse of security in prisons.

Key words

Prison Reform; Political Senses; Speech; Hegemony; Antagonism.

LOS SENTIDOS POLÍTICOS DE LA REFORMA PENITENCIARIA: EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y EL PARADIGMA DE SEGURIDAD CIUDADANA

En este trabajo nos abocamos a desarrollar uno de los capítulos de la investigación de la tesis de Maestría centrados en bucear en la construcción de los sentidos más políticos que orientaron la reforma penitenciaria, preguntándonos acerca de ¿que es lo que se reforma? y ¿cuáles han sido los fundamentos de la misma?

Para acercarnos conceptualmente a qué nos referimos cuándo hablamos de los “sentidos políticos”, retomamos la perspectiva conceptual del APD desde Ernesto Laclau & Chantal Mouffe (1987) donde la noción de discurso ocupa un lugar central en el análisis de la realidad social, definiéndolo como producto de una práctica articuladora que constituye y organiza las relaciones sociales. La categoría de discurso, rompe lo lingüístico de lo extra lingüístico, la dicotomía discursivo/extra discursivo, abandonando la oposición pensamiento/realidad, ampliando el campo de la objetividad y el de las categorías que pueden dar cuenta de numerosas relaciones sociales. Se trata de elementos que se articulan en un momento de forma inestable, precaria y abierta por relaciones contingentes, atravesando toda la materialidad de las instituciones, rituales, prácticas diversas desde las cuáles una formación discursiva se estructura.

El discurso para Laclau & Mouffe, constituye una totalidad relacional que es incompleta porque es interceptada por la contingencia de un “exterior” constituido por otras articulaciones discursivas, que son las que crean las condiciones de vulnerabilidad de deformación y de desestabilización de

todo discurso. La identidad social no podría protegerse plenamente de un exterior discursivo que la deforme, por lo tanto, se trata de identidades relacionales. En este sentido, desde el APD lo social sería imposible como totalidad suturada y autodefinida porque la tensión irresoluble interioridad/exterioridad es la condición de toda práctica social.

A esta tensión, inherente a toda situación discursiva es que Laclau & Mouffe (1987), lo denominan como campo de la discursividad, introduciendo el concepto de puntos nodales, para delimitar ciertos significantes privilegiados que establecen fijaciones parciales de los sentidos. Debido a que la fijación última del sentido es imposible, se producen fijaciones parciales, en el intento de detener el flujo de las diferencias y por lo tanto dominar el campo de la discursividad.

Para una comprensión acerca de lo político, generamos algunas líneas de articulación entre el APD y el pensamiento posfundacionalista, principalmente a partir de los aportes de Mouffe (2007), y elementos conceptuales de Oliver Marchart (2009).

Para Marchart (2009), lo que se trata es de observar que vivimos en una época posfundacional, en la que ya no podemos encontrar un fundamento absoluto, trascendental, que asegure imaginariamente el orden social sin fisuras (p.14). El posfundacionalismo parte de la base de la distinción entre óntico y ontológico expresando lo ontológico de lo político. Es decir, lo político como suplemento fundante en todas las relaciones sociales. Lo político como noción distintiva de la política fue inicialmente desarrollado por el alemán Carl Schmitt, pero ya había comenzado a realizarse tal distinción en el pensamiento francés de 1957 a través de Paul Ricoeur.

“El posfundacionalismo constituye un nuevo paradigma que puede describirse como la “irrupción” del fundacionalismo desde dentro a través de la realización de la contingencia ... Aquí cabe percibir un movimiento continuo de generalización de la lógica de este último en la historia del pensamiento (político) en particular mediante un proceso de temporalización y politización conceptual que ... comenzó a fines del siglo XVIII expandiendo y alternado el paradigma fundacionalista desde dentro” (Marchart, 2009, p.32).

En el marco de la perspectiva posfundacionalista, retomamos los aportes de Chantal Mouffe (2007) en relación a la distinción entre “la política” y “lo político”. La autora, concibe “lo político”, como espacio de poder, conflicto, como dimensión del antagonismo. Y entiende “la política” como aquel conjunto de prácticas e instituciones, derivadas de “lo político”. Las cuestiones políticas, implican decisiones entre alternativas en conflicto y en este sentido todo consenso implica actos de exclusión, porque abarca una esfera de decisión que termina delimitando un “nosotros” y “ellos”. Es decir, implica conflicto y antagonismo porque se trata de formas colectivas de identificación.

Para Mouffe (2007), “lo político” implica siempre la posibilidad del antagonismo y es el antagonismo el que permite develar los límites de un consenso racional, es decir totalmente “inclusivo” y por lo tanto los límites de todo fundamento último.

El antagonismo se configura como una dimensión constitutiva de las sociedades humanas, expresión de la imposibilidad de una sutura última de lo social y de la precariedad de toda identidad que

se nos presenta como un movimiento continuo de diferencias. Es una relación donde se establecen los límites de toda objetividad, de que la sociedad se constituya plenamente. Lo social existe como esfuerzo parcial por instituir la sociedad y está penetrado por el antagonismo (es decir por la negatividad), donde la objetividad de sus identidades es permanentemente subvertida, imposibilitando la presencia plena (Laclau & Mouffe, 1987).

Desde esta perspectiva, la noción de hegemonía es clave para entender “lo político”, en tanto éste se vincula a los actos de instituciónn hegemónica. Mouffe (2007), plantea que la hegemonía del liberalismo ha promovido la incapacidad para pensar políticamente, porque niega lo político en su dimensión antagónica, dominando un enfoque racionalista e individualista que impide el reconocimiento de las identidades colectivas, y por lo tanto del conflicto que acarrea el pluralismo del mundo social.

“Puesto que todas las formas de la identidad política implican una distinción nosotros/ellos, la posibilidad de emergencia de un antagonismo nunca puede ser eliminada. Por tanto, sería una ilusión creer en el advenimiento de una sociedad en la cual pudiera haberse erradicado el antagonismo” (Mouffe, 2007, p.23).

Para la autora, el punto de partida para concebir los objetivos de una política democrática, es reconocer la naturaleza conflictual de la política, es decir la imposibilidad de erradicar el antagonismo, pero eso no quiere decir no reconocer la posibilidad de un pluralismo democrático. La eliminación del “adversario” no sería un paso para la democracia, esto sería una visión anti política. El desafío pasaría desde el reconocimiento del antagonismo poder posibilitar una forma de oposición que sea compatible con la democracia pluralista (Mouffe, 2007).

Desde este trabajo de investigación, y en base a esta perspectiva de pensamiento, cuando nos referimos a los sentidos políticos de la reforma penitenciaria que lidero el Frente Amplio, lo podríamos vincular con lo que Mouffe define como “la política”, es decir con el conjunto de decisiones que se tomaron y se materializaron para generar cambios y/o para producir determinados efectos en las prácticas penitenciarias, comprendiendo que no hay sentidos absolutos, sino fijaciones parciales a partir de ciertos significantes privilegiados.

A partir de la sistematización del trabajo de campo realizada podemos identificar dos grandes momentos en la reforma carcelaria, a partir del conjunto de decisiones que se tomaron y se materializaron. Estos dos momentos podrían establecerse como puntos nodales que fijaron parcialmente los sentidos de la reforma.

Un primer momento, denominado por las personas entrevistadas como “primer impulso”, que se consolida con la creación del INR en el 2010, y tiene como grandes antecedentes la Ley de Humanización del Sistema Carcelario en el 2005 del primer gobierno del Frente Amplio y el informe del Relator Especial de Naciones Unidas en el 2009. Aquí, la política hacia la reforma estuvo centrada en consolidar un enfoque de derechos humanos en el sistema penitenciario, definido en un consenso realizado entre todos los partidos políticos que significó un avance en la discusión sobre la problematización

del modelo custodial imperante, instalándose la necesidad de la despolicialización del mismo. En este primer momento, desde la gestión de los gobiernos del Frente Amplio se resalta como gran objetivo poder lograr desarticular las cárceles del Ministerio del Interior, dándole un enfoque más educativo con la posible incorporación del INR al Ministerio de Educación y Cultura. Aspecto que desde la perspectiva de las/os entrevistadas/os se relaciona a poder recuperar un período histórico anterior a la última dictadura cívico-militar donde las cárceles dependían del Ministerio de Educación.²

Un segundo momento se identifica, como un “segundo impulso” y es denominado como la “vuelta al paradigma de seguridad ciudadana”. A partir del tercer período del gobierno del Frente Amplio se comienza a visualizar un freno al primer momento, con un desdibujamiento progresivo de los sentidos políticos que la fundamentaban, ganando terreno nuevamente una perspectiva más custodial y el discurso de la seguridad en las cárceles.

PRIMER MOMENTO DE LA REFORMA: EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El INR, representaría la organización institucional que condensa un proceso de reforma que se vendría gestando desde el primer gobierno frenteamplista en el año 2005, donde se declara por primera vez al país en estado de “emergencia carcelaria”, fundamentado en la deshumanización que venía sufriendo la población reclusa, creándose la Ley de Humanización del Sistema carcelario (Nº 17897).

En base a la información expresada en documentos oficiales, la declaración del estado de emergencia humanitaria en el 2005 por el primer gobierno frenteamplista surge del análisis de la situación en la que se encontraba el sistema penitenciario por la crisis económico y social vivida en el país en el año 2002 y las medidas implementadas por la Ley de Seguridad Ciudadana (16707), del año 1995,³ que crearon nuevos delitos, aumento y endurecimiento de las penas donde contrariamente a incidir en la disminución de la criminalidad, impactaron en la superpoblación carcelaria y el consecuente hacinamiento, colapsando el sistema penitenciario con el aumento de ingresos y disminución de egresos.

La aprobación de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario, implicó la Reglamentación de la Redención de Pena por Trabajo y Estudio a todas las personas privadas de libertad, procesadas o penadas; la inserción laboral de los liberados, a través de una disposición que obliga a las empresas a contratar a personas liberadas registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de

2. En 1971, la “Dirección General de Institutos Penales”, se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y pasa a depender, por decreto presidencial Nº 27/971, del Ministerio del Interior. (Bonomi, 2012, p.44)

3. Fue creada en el gobierno del partido colorado representado por Julio María Sanguinetti en el año 1995. Ver información en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16707-1995/30>

Encarcelados y Liberados; régimen de prisión domiciliaria a personas portadores de cáncer, VIH-SIDA, enfermedades mentales, mujeres en su último trimestre de embarazo y primer trimestre de lactancia y a personas mayores de 70 años (salvo que hubieran cometido delitos de homicidio, violación o lesa humanidad). A nivel de la salud se realiza convenio con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) para una progresiva incorporación en todos los establecimientos carcelarios del país. Se crea la Comisión para la Reforma del Código Procesal Penal, en la construcción de un proceso acusatorio y garantista. También desde esta ley se inicia en el área de formación penitenciaria la gradual inclusión en las currículas de la capacitación en derechos humanos (Bonomi, 2012).

La justificación sobre la creación del INR es implementar un sistema de gestión penitenciario en base a la normativa de derechos humanos, atribuida a las recomendaciones realizadas por el Relator Especial Manfred Novak, sobre la tortura, tratos y penas crueles, enviado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2009, donde Uruguay recibió grandes críticas sobre el estado de situación de las cárceles en materia de derechos humanos.

En esta coyuntura, se realiza un consenso partidario para la coordinación de un único sistema penitenciario de carácter nacional, la promoción de la formación del personal penitenciario en derechos humanos, el retiro gradual del personal policial, el cierre de algunos establecimientos y la mejora de otros para contribuir a solucionar los problemas de hacinamiento y en el marco de la reforma del Código Penal para agilizar los procesos a la interna de los centros. El I.N.R, se crea en la órbita del Ministerio del Interior en el año 2010 por la Ley de Presupuesto Nacional Nro. 18.719, en el segundo gobierno del Frente Amplio, generando cambios en la gestión precedente, ya que unificó en un proyecto de centro a todo el sistema penitenciario del país. Anteriormente los establecimientos carcelarios estaban todos bajo la administración policial y con un sistema de gestión fragmentado. En el interior del país dependían de las jefaturas departamentales y en Montevideo y zona metropolitana se encontraban bajo la Dirección Nacional de Cárceles.

Desde las entrevistas realizadas⁴ durante el proceso de investigación, se destaca que el INR se concreta en el marco de consolidar una única institución rectora de la política penitenciaria, con el propósito de la construcción de un modelo de gestión integral de la institución que problematice el modelo anterior denominado por las nuevas autoridades como de gestión custodial.

En el marco de la consolidación de una única institución penitenciaria, se destaca la creación de un Sistema de Gestión Carcelaria, a partir de la construcción de un sistema de información estandarizado con el cometido de ordenar, sistematizar y unificar la información a nivel nacional.

4. Se realizaron 13 entrevistas desde el mes de octubre de 2019 al mes de febrero de 2020 a cargos políticos y técnicos dentro del INR. Los criterios de selección de las personas entrevistadas fueron: informantes involucrados en la gestión del INR durante el período que comprende el objeto de estudio y al diseño e implementación de la propuesta educativa del CEFOPEN (dirección, técnicos, docentes y estudiantes); así como acumulado y experiencia en la institución penitenciaria. No se apuntó a experiencias particulares de cada centro, a excepción de la Unidad Penitenciaria N° 6, (primer proyecto piloto en el proceso de formación del ingreso de operadores civiles penitenciarios)

“Y cada jefatura departamental llevaba sus registros como quería, como podía, como se le antojaba al director de turno, si a un director se le antojaba que no llevara un dato, no lo llevaba... No había una base de datos donde vos pusieras un nombre y te apareciera dónde está, tan fácil como eso. Yo, mientras estuve en la Unidad 4, si me venía un papel de una PPL que no estaba más, yo tenía que decir, ah, bueno, de acá, se fue a Libertad, llamabas a Libertad; no, de acá lo mandabas a Salto. Cortabas y llamabas a Salto. De Salto, no, de acá se fue a Rivera. Llamabas a Rivera. Y ahí te decían no, se fue liberado. Ah, listo” (Ex Director del INR, febrero de 2020).

Según el informe de Naciones Unidas en el año 2009 Uruguay fue señalado por sus severas carencias en el sistema penitenciario y el sistema de justicia juvenil. En relación a la reclusión de personas adultas, el país presentaba la tasa de encarcelamiento más alta de América Latina, condiciones de hacinamiento y detención inhumanas, ausencia de actividades laborales y educativas en los centros de reclusión, uso excesivo de la prisión preventiva y una ley de proceso penal obsoleta. Uruguay recibió numerosas denuncias en el uso de los malos tratos como forma de castigo, el uso excesivo de la fuerza en las prisiones y en las comisarías de policía, gran deterioro en las condiciones de habitabilidad, falta de tratamiento médico, carencia de personal penitenciario con formación desde una perspectiva de derechos humanos, destacándose una violación a los mismos a gran escala. Otros aspectos que se destacan es que no había distinción entre personas que se encontraban con prisión preventiva de los penados.

Posteriormente en el año 2012 las Naciones Unidas, realizan una nueva visita a Uruguay, señalando la necesidad de profundizar las reformas institucionales, legislativas y de infraestructura que se venían llevando adelante. Entre las recomendaciones que destacaron para el sistema penitenciario, se encuentra la necesidad de reforzar la atención a las mujeres privadas de libertad y la asistencia de sus familias, continuar desarrollando instancias de formación en derechos humanos para el personal de atención a las personas privadas de libertad, necesidad de diseñar e implementar programas de tratamiento en todos los centros penitenciarios, la urgencia en la reforma del Código Penal y del Código de Proceso Penal con prioridad a las alternativas de prisión preventiva y la promoción de actividades de rehabilitación (PNUD, 2005).

La visita realizada por Naciones Unidas en el 2012 fue clave en el proceso de consolidación del Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), creado en el año 2015 como uno de los componentes estratégicos de la reforma carcelaria en la formación del ingreso del funcionario civil penitenciario para todo el país.

En base a lo expuesto, podemos decir que el primer momento de la reforma penitenciaria estuvo muy marcado por la Ley de Humanización del sistema carcelario y por el compromiso asumido con el derecho internacional a partir del Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, fundamentado en las Reglas Mandela, las reglas de Bangkok, entre otras, consolidándose con el acuerdo firmado entre todos los partidos políticos. Uno de los elementos sustantivos que se introduce en esta primera etapa es la figura del operador penitenciario (personal civil), con el fin de que sustituya al funcionario policial en el trato directo con las personas reclusas. Para ello se habilita el escalafón “S” dentro de la función pública que ya había sido creado en el período pos-dictadura por la Ley 15.851 en el año 1986.

En palabras de la Directora del INR:

“este gobierno lo que hizo fue materializar una figura que ya estaba creada. Porque tiene que ver un poco con eso también, con la tendencia de que la despolicialización del sistema o la civilización del sistema. Si vos vas a toda la literatura internacional, desde los instrumentos de protección de derechos humanos a las cuestiones más vinculadas a la gestión penitenciaria, hablan de la conveniencia de que la policía, que es una función especializada en la prevención y en la represión del delito, y en la persecución del delito, no puede ser el agente encargado de resocializar. Entonces, esto tiene que ver con dar, asignar a la función de socialización de las personas o de inclusión o de lo que quieras, una dimensión más socioeducativa que está en manos de agentes que no son los mismos que persiguen el delito” (Directora del INR, febrero del 2020).

Este enfoque del sistema penitenciario en este primer momento, también implicó cambios en las formas de nombrar, donde las cárceles pasan a denominarse unidades de internación (posteriormente penitenciarias) y las personas presas son nombradas personas privadas de libertad (PPL) y/o internos. Se buscó generar un cambio importante en como pensar la capacidad y la forma de organización de las Unidades Penitenciarias, apuntando a espacios más pequeños, con menos horas de encierro en los denominados módulos, con más participación en actividades educativas, culturales y laborales, con mayor circulación dentro de los establecimientos, siendo un ejemplo claro de esta propuesta la Unidad Penitenciaria N° 6 de Punta de Rieles.

Otro aspecto importante a destacar, es la inclusión de la mujer, con su ingreso como operadora penitenciaria en el trabajo directo con personas reclusas varones, y en la ocupación de cargos de jerarquía en el INR.

“aparece la mujer en escena. ¿Qué pasa?, dentro de la cantidad de operadores, había un porcentaje de mujeres. Por primera vez en Uruguay, empieza a trabajar la mujer con hombres en cárceles, y eso generó otro elemento más a analizar. Porque hasta ese momento, la mujer solo trabajaba en la Cárcel de Mujeres. Entonces, imaginate vos, en una cárcel de hombres, que trabajara la mujer. Eso también dificultaba para el trabajo de los policías, que veían, con todo el sesgo que teníamos los policías” (Ex Director del INR, febrero del 2020).

Se identificaron coincidencias en las entrevistas con respecto al impacto que ha tenido la inclusión de la mujer en la humanización y en la disminución del conflicto en el sistema carcelario a partir del trabajo directo con personas reclusas varones. También se resalta la importancia que ha tenido CEFOPEN desde la formación al operador civil en visualizar la perspectiva de género, tratándose de un trabajo arduo que genera muchas resistencias, visualizándose al Ministerio del Interior como una institución muy jerárquica y machista, donde las mujeres profesionales y jóvenes son muy invisibilizadas.

SEGUNDO MOMENTO DE LA REFORMA: LA “VUELTA” AL PARADIGMA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Un segundo momento que marca un punto de inflexión en el proceso de reforma fue denominado desde las personas entrevistadas como la “vuelta” al paradigma de seguridad ciudadana. Momento

que se identifica más claramente a partir del tercer período del gobierno frenteamplista, apareciendo discursividades desde las autoridades del Ministerio del Interior en torno a la necesidad de mayor seguridad en las cárceles.

En este sentido, el Director de la Unidad Penitenciaria N° 6 de Punta de Rieles, expresaba:

“El punto de inflexión me parece que, mi opinión, humilde opinión, es que no se estaba muy convencido de esto y no se supo, me parece, para ser cauto, no se supo cómo seguir. Entonces, en 2013, para mi gusto, se empieza a frenar a frenar, queda la ley, que el Parlamento ni siquiera la va a tratar, o sea, punto muerto. Tanto es así, y ahí viene mi crítica feroz, que el Frente deja al organismo con una debilidad tal que va a ser barrido por cualquiera en cualquier momento. Y es un debe ideológico de los compañeritos. Yo creo que hacen lo que piensan... me parece que hay algo ahí de lo ideológico y se empezó a cruzar con un tema de seguridad. Ganó, volvió a ganar el discurso que yo creo que siempre estuvo latente. Cuando uno no avanza en estas políticas, retrocede. O sea, cuando vos tenés una matriz que no podés discutirla, esa matriz, de alguna forma, te va a llamar, es como la madre, viste que está siempre en todos lados y te rompe las pelotas la vieja, bueno, esto es igual” (Director de Unidad Penitenciaria N° 6, febrero del 2020).

En la misma línea, actores de CEFOPEN expresan que la reforma carcelaria en sus inicios no implicó un piense y planificación previa, porque “intentó apagar un fuego que estaba bastante grande”. El gobierno de la época es muy cuestionado por los actores entrevistados en no haber avanzado en la consolidación de una política de Estado a nivel penitenciario sosteniendo la reforma en base a una Ley de Presupuesto y a decretos ministeriales.

El ex Director de la Unidad N° 6 trae algunos elementos interesantes que lo podemos articular con lo que plantea Paternain (2012) cuándo considera a la inseguridad como “acto de habla” en el cuál confluyen lo objetivo (el delito) y lo subjetivo (la percepción), teniendo una función claramente ideológica en el terreno cultural “como una matriz generativa que regula las relaciones entre lo visible y lo invisible, entre lo imaginable y lo no imaginable, entre lo viejo y lo nuevo” (Paternain, 2012, p.87).

Para el autor, la inseguridad considerada como “acto de habla”, necesita de “soportes” institucionales y simbólicos que le garanticen una existencia social relevante, como lo son los cambios en los patrones de violencia y criminalidad, los medios de comunicación, agentes del sistema penal y los actores políticos y partidarios.

La “vuelta” al paradigma de seguridad ciudadana, estaría dando cuenta de que no hubo un proyecto político y una estrategia de construcción de hegemonía, en relación al sistema penitenciario., expresando la no claridad desde el Frente Amplio en los sentidos más políticos de la reforma : “no se estaba muy convencido de esto ...no se supo cómo seguir ... hay algo ahí de lo ideológico ... Ganó, volvió a ganar el discurso que yo creo que siempre estuvo latente” (Director de Unidad Penitenciaria N° 6, febrero del 2020).

Paternain (2012), expresa que la inseguridad se ha conformado en un principio absoluto que nos invade en todos los espacios, asistiendo a una realidad saturada por los discursos de inseguridad. Asimismo, afirma que la violencia y la criminalidad no pueden analizarse desvinculados de los procesos

de desigualdad social, estando los problemas de seguridad en su sentido más amplio vinculados con la crisis de las instituciones de protección.

Para el autor, en Uruguay la inseguridad se asume como un todo homogéneo y el problema de la seguridad se reduce a los delitos violentos hacia la propiedad cometidos por “jóvenes marginales”, donde las respuestas que se proponen desde la gestión de los gobiernos es la rehabilitación y la reeducación. Dicha situación alimentada por una “paranoia colectiva” y reacciones de tinte autoritario, son respuestas simples y preocupantes de nuestras formas de actuar y expresan el avance de una “hegemonía conservadora” que va más allá de los ciclos económicos y la rotación de los partidos políticos.

Plantea que la hegemonía conservadora es el predominio de una determinada matriz de interpretación sobre las manifestaciones de la violencia y la criminalidad, constituyéndose cierto “consenso”, en relación a ciertos elementos como ser, las demandas punitivas de la ciudadanía, el refuerzo de la estigmatización hacia determinados sectores de la sociedad con búsqueda de argumentos en razones morales o patológicas y la reivindicación de la acción policial en los territorios segregados.

Martinis (2013), nos aporta a la comprensión de la noción de seguridad en el marco del paradigma de la seguridad ciudadana, planteando que en nuestro país las construcciones discursivas acerca de la noción de seguridad han sido una de las preocupaciones centrales de los gobiernos pos dictatoriales, como estrategia en la consolidación de la fase del capitalismo neoliberal, donde la construcción del significante seguridad-inseguridad ha sido la base para la organización del antagonismo y generación de fronteras sociales entre quienes son reconocidos como parte de la ciudadanía y aquellos que amenazan dicho colectivo a partir de acciones consideradas de delincuencia y/o violencia.

Esta generación de fronteras sociales, tiene sus raíces en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que instala una perspectiva de análisis bipolar de la sociedad en dos grupos de la población: los que se adaptan a los “valores nacionales” y los que se oponen a los mismos, construyéndose un enemigo (ya no en un registro político como fue desde la DSN), sino asociado a poblaciones en situación de pobreza; a las formas de agresión al orden establecido, sobre todo las que atentan contra el derecho a la propiedad y a la integridad física.

Para el autor en la fase de consolidación del Estado neoliberal, se produce un desplazamiento que va de la preocupación por la seguridad nacional al campo de la seguridad ciudadana a partir de nuevas formas de amenaza desde dos fenómenos que se expresan como relacionados: la expansión del narcotráfico y el crecimiento de los niveles de pobreza (Martinis, 2013).

A partir de la investigación realizada, se identifican al menos dos grandes hitos que marcan un retroceso del primer impulso de la reforma carcelaria.

Un primer hito se visualiza con la concreción la Unidad Penitenciaria N° 1⁵, como proyecto público-privado, con más de 1500 plazas para personas privadas de libertad y junto con este proyecto

5. Se ubica en el barrio Punta de Rieles, departamento de Montevideo, construida al lado de la Unidad Penitenciaria N° 6.

el ingreso de la Guardia Republicana a trabajar al interior de los establecimientos carcelarios. Aquí se visualiza grandes tensiones entre las decisiones técnicas y políticas, dejándose sin efecto por parte del gabinete del Ministerio del Interior, una planificación hecha por el equipo técnico responsable en ese momento del INR, sin ningún tipo de fundamentación.

“Yo me fui por el tema puntual de que en aquel momento se había planificado una forma de trabajo ... yo dependía del ministro. Nosotros tuvimos una reunión de todo el gabinete del INR con el ministro, el ministro nos pidió una planificación, nosotros la hicimos y bueno, y la planificación se dejó sin efecto ... ellos querían perfilar para otro lado, no sé, la verdad que yo tampoco ahondé mucho a preguntar” (Ex Director del INR, febrero del 2020).

Rangel (2013) plantea que, ante el aumento de la percepción de inseguridad en la sociedad, la tendencia dominante en las respuestas de los gobiernos pasa por la construcción de más cárceles y la privatización. Dicha tendencia consideramos que también terminó siendo una política de los gobiernos del Frente Amplio ya que como expresa uno de los ex directores del INR la concreción de la Unidad Penitenciaria público-privada, era un compromiso político asumido a partir de la situación del país en el año 2005 con el problema del hacinamiento en las cárceles. Cuando se concreta, no se adecuaba con el proceso de reforma que se venía gestando desde el 2010, donde la tendencia era empezar a generar centros penitenciarios más pequeños y más abiertos.

Un segundo hito que terminaría de consolidar la “vuelta” al paradigma de seguridad ciudadana fue el cambio realizado por el gabinete del Ministerio del Interior en el año 2019 (último año de gestión del gobierno del Frente Amplio) en el artículo 21 del decreto 104/011 del operador penitenciario, expresando un desdibujamiento de los sentidos más político-pedagógicos que desde la formación de CEFOPEN fundamentaban el rol del funcionario civil en el trabajo con la persona privada de libertad. Dicha modificación implicaría que los operadores penitenciarios pueden asumir otras tareas, que son parte de las adjudicadas a la función policial.

“hubo una reforma en el mes de junio ..., que modificó y policializó mucho más la función del operador penitenciario ... esa es una de las debilidades, ¿no?, que está sujeto a lo que es un decreto, un decreto lo modifica cualquiera. Entonces, nosotros veníamos actuando toda una formación en una línea y resulta que en junio nos dicen ahora pueden usar armas, ahora tienen que hacer tareas de seguridad. El decreto 104 modificó esa función, le dio muchas más funciones policiales. Nos modificó el estatuto, y nos modificó incluso la concepción de la figura del operador penitenciario ... De hecho, hace uso de la fuerza y, para hacer uso de la fuerza, tiene que ir al reglamento policial. O sea que, en realidad no nos diferenciamos en nada” (Policía y Docente en CEFOPEN, febrero del 2020).

Desde las entrevistas realizadas, surgen críticas a los gobiernos frenteamplistas de que durante los 15 años de gestión no se consolidó una política de Estado en torno a la cárcel. Se cuestiona que el INR, se instala de forma precaria con un cometido institucional muy vago, dependiendo de una ley de presupuesto, sin un marco normativo que lo organice y por lo tanto volviéndolo permeable a los cambios de gobierno y de gestión partidaria. El INR transitó por cuatro direcciones, donde la gestión ha estado muy condicionada a las personas que estaban a cargo, destacándose que fue un proceso caracterizado por una gran inestabilidad que truncaba la continuidad de un proyecto.

REFLEXIONES FINALES

Como parte de los resultados de este proceso investigativo, queremos destacar que estos dos grandes momentos hacen visibles disputas por la hegemonía a partir del antagonismo que se produce entre dos modelos del sistema penitenciario. Si bien, la reforma fue producto de un consenso realizado entre todos los partidos políticos, dicho proyecto no podía sostenerse solamente en base a un acuerdo interpartidario. Como expresa Mouffe (2007), “lo político” es parte constitutiva del antagonismo, y por tanto va a expresar los límites de un consenso racional en su imposibilidad de inclusión absoluta y fundamento último, ya que implica niveles de decisión que van a delimitar un “nosotros” de un “ellos”. Estos límites, fueron claramente visibilizados desde el relato de las personas entrevistadas a partir del cual se desprende que el proceso de reforma estuvo muy marcado por tensiones, entre alternativas en conflicto.

Una primera tensión que se destaca es la que se genera con el funcionario policial, a partir del ingreso del funcionario civil para el trabajo directo con las personas privadas de libertad generándose niveles de conflictividad en cuantos a las funciones y espacios de poder. Y una segunda tensión identificada es entre la gestión política y la gestión técnica, surgiendo críticas al gabinete del Ministerio del Interior acerca del no reconocimiento del trabajo dedicado a la planificación e implementación del INR por parte de los profesionales contratados. Como expresó un ex director del INR: “Yo me fui por el tema puntual de que en aquel momento se había planificado una forma de trabajo ... el ministro nos pidió una planificación, nosotros la hicimos y bueno, y la planificación se dejó sin efecto”

De parte de las/os profesionales entrevistados surge que las decisiones dependían siempre del gabinete político y que esta modalidad condicionó la profundización de la reforma penitenciaria. La concreción de la reforma se la visualizó más por una necesidad de generar un cambio en las cárceles a partir de la presión de los organismos internacionales, que por una claridad en cuanto a un proyecto político penitenciario. El freno al primer impulso, se visibiliza en esta imposibilidad de la no profundización de la discusión sobre el proceso de reforma penitenciaria, donde el paradigma de la seguridad ciudadana apareció nuevamente como signifiante privilegiado y el enfoque de derechos humanos comienza progresivamente a vaciarse de contenido.

Retomando los aportes de Mouffe (2007), consideramos que este “avance” y “retroceso”, puede ser una clara expresión de la negación de “lo político” en su dimensión antagónica, expresando la no claridad de un proyecto político y una estrategia de construcción de hegemonía en relación al sistema penitenciario.

Otro aspecto a señalar, a partir de este trabajo de investigación, es que nos parece importante profundizar en el concepto de agonismo que trae Mouffe (2007) desde una perspectiva postfundacionalista. Aquí lo que se resalta es que el punto de partida para concebir los objetivos de una política democrática, es reconocer la naturaleza conflictual de la política y por lo tanto la imposibilidad de

erradicar el antagonismo, no dejando de reconocer la posibilidad de un pluralismo democrático. El desafío pasaría en como el antagonismo puede posibilitar una forma de oposición que sea compatible con la democracia pluralista, afirmando que al mismo tiempo que existe la imposibilidad de erradicar el antagonismo existe la posibilidad de un pluralismo democrático.

Para Mouffe (2007), la política democrática tiene que considerar el modelo adversarial como constitutivo de la democracia para poder transformar el antagonismo en agonismo en tanto construcción de canales políticos legítimos para las voces en disenso, permitiendo que surjan menos conflictos antagónicos; sino el conflicto tiende a adoptar formas violentas. La noción de “adversario” desde esta perspectiva se diferencia de su significado en el discurso liberal, para los cuales un adversario es un competidor. Desde una lucha agonista está en juego la configuración de las propias relaciones de poder en una lucha por proyectos hegemónicos opuestos que nunca van a poder reconciliarse de una forma racional.

FUENTES

Bonomi, E. (2012). Informe-Interpelación. Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay, Montevideo.

PNUD. (s.f.). Documento de Proyecto URU/13/005, Apoyo a la consolidación de la reforma del sistema penitenciario y protección de las personas privadas de libertad, con énfasis en adolescentes, mujeres y sus hijos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Cabo, M. (2021.). Los sentidos político-pedagógicos de la reforma penitenciaria en los gobiernos del Frente Amplio en el Uruguay. (Tesis de maestría). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Laclau, e., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Martinis, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo. CSIC, Universidad de la República, bibliotecaplural.

Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE

- Nowak, M. (2009). Informe del Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Naciones Unidas, Uruguay.
- Paternain, R. (2012). La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo. *Revista de Teoría Política Crítica Contemporánea*, (Nº2), 83-100. Recuperado el 17 de mayo de 2023 de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/>
- Rangel, H. (2013). Educación contra corriente en las cárceles latinoamericanas: la enseñanza vs el castigo. *Educação & Realidade*, vol. 38, No. 1.