

## Resumen

Las descripciones realizadas en nuestro país, respecto al crimen y los delitos, configuran, lo que hemos denominado el escenario empírico de la criminalidad.

En 2006, un Proyecto I+D, presentado, aprobado y financiado por CSIC, se propuso, entre otros objetivos, relevar, describir y analizar, las características de este escenario empírico, en el período previo y siguiente a la discusión, aprobación y puesta en práctica de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Este peso de lo empírico, en la definición y análisis del crimen, ha sido una de las variables más productivas para el desdibujamiento de todas las improntas: las históricas, las sociales y las económicas.

El trabajo que hoy presentamos, al tiempo que describe las características de los procesamientos, las formas estructurales de la población encarcelada y los efectos de una Política Criminal de signo punitivo, introduce la interrogación y la problematización de las evidencias que argumentan una nueva sensibilidad penal.

Fundado en las conceptualizaciones de la denominada Criminología Crítica, en tanto aborda, los problemas que históricamente la definen, se discuten los límites analíticos de los fundamentos empíricos del crimen y el delito y reactualiza un conjunto de discusiones históricas, con respecto a las concepciones políticas de signo punitivo, tan en boga en nuestros tiempos.

La incorporación en el análisis, de variables de procedencia biopolítica (migraciones), reintroduce la discusión del combate al crimen y el delito, en el vector histórico de los contenidos y efectos políticos, presentes en cualquier concepción de orden y control social.

## **Summary**

Descriptions in our country, about crime and crime, set up, what we call the empirical stage of the crime. In 2006, an R & D Project, presented, approved and funded by CSIC, proposed, inter alia, to relieve, to describe and analyze the characteristics of this empirical setting, in the period prior to and following the discussion, approval and implementation practice of the Citizenship Security Act. The weight of the empirical, in the definition and analysis of crime has been one of the most productive variables for the blurring of all the stamps: the historical, social, and economic. The work presented today, while describing the characteristics of the processing, the structural forms of the prison population and the effects of a punitive criminal policy sign, enter the question and the critical analysis of evidence to argue a new criminal sensitivity. Founded in the conceptualisation of the so-called critical criminology, while addressing the problems that historically defined, we discuss the analytical limits of the empirical foundations of crime and crime and refreshes a series of historical discussions with respect to the political conceptions sign punitive, so fashionable in our times. The inclusion in the analysis of biopolitics origin variables (migration), reintroduces the discussion of crime fighting and felony in the historical line of the content and political effects, present in any conception of social order and control.

# Indice

Introducción al paroxismo .....	5
Problematizando evidencias los diversos efectos de una Política Criminal .....	19
Feminización de la prisión .....	27
La selectividad del Sistema Penal principales características de la población encarcelada .....	35
Migraciones uruguayas la otra cara de una República que decrece .....	68
Indicadores del Mercado de trabajo Uruguay 1991-2004 .....	85
“El miedo devora el alma” .....	89



## Introducción al paroxismo

Las descripciones realizadas en nuestro país, respecto al crimen y los delitos, configuran, lo que hemos denominado el escenario empírico de la criminalidad.

En 2006, un Proyecto **I+D**<sup>1</sup>, presentado y aprobado por **CSIC**, se propuso, entre otros objetivos, relevar, describir y analizar, las características de este escenario empírico, en el período previo y siguiente a la discusión, aprobación y puesta en práctica de la **Ley de Seguridad Ciudadana**.

Aquél Proyecto se propuso alcanzar las siguientes metas:

- Describir las transformaciones en las formas políticas y las prácticas que, al institucionalizarse, describen la desviación social.
- Describir las transformaciones que se producen, en los actores institucionales implicados, en las formas políticas de contención del conflicto social.

Atendiendo a dichas metas se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar series históricas de los ilegalismos dominantes y característicos a partir de las estrategias de control social en juego.

---

1) Arbesún, R (2006) “**Ley de Seguridad Ciudadana: transformaciones en las formas políticas y las prácticas del control institucional en el Uruguay**”, CSIC, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

- Descripción de los modelos jurídicos y políticos que fundamentan discursivamente la legitimación del sistema penal.

La concepción genealógica y cartográfica que sustentaba el Proyecto suponía, reintroducir la movilidad de aquello que, los estudios, denominados “macro”, han desechado a favor de lo que permanece.

Se avanzaba así rumbo a una “cartografía de las vitalidades”, este acceso al Uruguay a través de las vitalidades implicaba, un acercamiento perspectivo, a los movimientos históricos constitutivos de su composición poblacional.

De este modo, la composición histórica poblacional, dejaba de ser un dato fáctico natural, para constituirse en un analizador de lo que, políticamente se produce antes de que se proceda a materializarla u objetivarla, como simple dato fáctico.

Para decirlo con otras palabras, las formas históricas de composición poblacional, constituyen un analizador, por excelencia, de las formas históricas contenidas en las acciones políticas del gobierno.

Ellas, en su potencia “hacen hablar a la política” que, ora las desprecian, ora las legitiman, como resultantes de sus acciones efectivas, históricas y concretas.

Por tratarse de un estudio dirigido a la denominada, “cuestión criminal” y el “orden social”, contenido e institucionalizado en las formas políticas y las prácticas del control social, este ejercicio cartográfico atendió a los movimientos históricos contenidos en las acciones y las

prácticas desplegadas para enfrentar la muerte, por un lado y sedentarizar la vida, por el otro.

Esta elección, de la muerte y la sedentarización, como perspectivas de esta cartografía de las vitalidades, se fundamenta, en tanto se las considera como problemas fundamentales de gobierno.

Son ellas, en definitiva, las que aparecen en las manifestaciones políticas de los programas sanitarios, sociales y económicos observables en las singularidades gubernativas de turno.

Las acciones que se emprendan, con respecto a la muerte y la sedentarización<sup>2</sup> de las poblaciones, constituyen el núcleo central de los contenidos “salvíficos”, presentes, en los diferentes “proyectos de país”, dando forma a los tiempos de las contiendas políticas siempre presentes, en los escenarios de nuestra política.

Puede afirmarse, aunque ello suponga una radicalidad afirmativa, que la muerte y la sedentarización, como problemas que interrogan de forma permanente a la política y la tensionan son: los límites mismos de cualquier acción política.

En ese espacio resultante de las articulaciones y regulaciones entre la muerte y la sedentarización, se inscribe el territorio de constitución, acción y legitimación de la política.

---

2) El trabajo desarrollado permitió reconstituir la serie histórica de homicidios y suicidios, desde 1900 hasta 2004, a partir del estudio de las bases de datos de mortalidad por causas externas.

Se trata de lo que conceptualmente se nomina por Foucault (2007) como “biopolítica”<sup>3</sup>.

La composición del Uruguay sujeto a cartografía, que propone esta investigación, no significa desconocer, otras producciones específicas sobre las transformaciones acontecidas en los planos sociales, económicos o más singularizados, de la historia política del país.

La composición cartográfica, al tomar como ejes las acciones ante la muerte y para la sedentarización poblacional, intenta relevar, uno de los componentes más significativos de la biopolítica, tal y como esta se manifiesta, a todo lo largo del pasado siglo XX.

Justamente, este componente, permite reconstruir la relación constitutiva, entre la voluntad política de producción de una sociedad saludable y la eliminación y administración de todo lo desviado.

Habrà que atender a la constitución de este componente y a sus mutaciones.

En la historia específica de esas relaciones, entre las acciones ante la muerte y la sedentarización poblacional, se inscriben también, las mutaciones de una concepción política de Estado, así como, las diversas historias en los desplazamientos de las acciones y referencias gubernamentales.

---

3) ... la manera como se ha procurado, desde el siglo XVIII, racionalizar los problemas planteados a la práctica gubernamental por los fenómenos propios de un conjunto de seres vivos constituidos como población: salud, higiene, natalidad, longevidad, razas...” Foucault, M. (2007) “El nacimiento de la biopolítica”, pág. 359, FCE, Buenos Aires, Argentina.

Se inscribe además, y este es, el objetivo central de la composición cartográfica propuesta, la génesis, de lo que hoy entendemos, por seguridad.

En el concepto, o más precisamente, en la puja visible para institucionalizar una concepción, unívoca y universalista, de seguridad, predominan, a diferencia de los momentos históricos marcados por una exasperación disciplinaria, un conjunto de tecnologías cuyo objetivo fundamental no radica en el encauzamiento de las conductas o en la normalización disciplinaria.

Las tecnologías actuales se proponen, por la racionalidad de su funcionamiento, producir regulaciones, atender y definir la composición de lo aceptable o no, de aquellos procesos que afectan la vida ciudadana.

Estas tecnologías, susceptibles de descripción, no operan bajo las reglas de la norma disciplinaria en tanto que, su propósito, apunta a la gestión y al cálculo permanente y sistemático de una definición móvil de amenaza.

El desarrollo y mantenimiento de un escenario político, social y económico, según las formas de funcionamiento de estas tecnologías reguladoras, no supone, como a veces se ha sugerido, la sustitución punto por punto y con ello su desaparición, de las reglas y las prácticas de las disciplinas.

No se trata de la descripción y/o afiliación, a una perspectiva evolucionista, en la cual, las disciplinas, como tecnologías de poder, desaparezcan.

En el escenario actual, tanto las formas de control y ordenamiento social, como las prácticas históricas,

características de formaciones sociales definidas por las reglas de soberanía y por las de disciplina, operan, junto a las nuevas tecnologías, triangulando las reglas constitutivas del orden social visible.

Se trata de una triangulación móvil y de diferentes escalas de composición, en las definiciones de las movi-  
lidades.

Atender a esta triangulación en los estudios sobre criminalidad y orden social, es de especial importancia, sin embargo, lo que observamos de modo permanente, es una particular desatención de esta triangulación.

Probablemente ello sobredetermine la impronta empírica, observable en los estudios sobre criminalidad y control social, así como, las pretensiones teóricas de universales que tales estudios sugieren.

Considerando los objetivos de aquella investigación, el primer movimiento descriptivo que desarrollamos compuso, primero, la presentación y análisis de las tasas de mortalidad en Uruguay durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI, atendándose, particular y primariamente, a la denominada: “mortalidad por causas externas” y sus composiciones específicas.

El segundo movimiento descriptivo, incorporó al análisis, las características de una práctica: la detención, como expresión discrecional de los procedimientos policíacos y la privación de libertad, como sanción penal<sup>4</sup>.

---

4) A partir del análisis de la base de datos del Ministerio del Interior, se elaboró la serie histórica de intervenciones policiales, discriminada por tipos de delitos elegidos, desde 1980 a 2004, ello incluyó su correspondencia con las denuncias y delitos aclarados. Parte de dicha descripción y análisis ha sido

El tercer movimiento, pretendía mostrar el ejercicio particular de una práctica reconocida en el análisis de las poblaciones: las migraciones.

Las prácticas migratorias se incorporan a este estudio, en tanto pueden ser entendidas, como efectos en los conjuntos poblacionales, de políticas gubernativas específicas, ellas muestran también, lo que se transforma y lo que se interpela.

En todos los casos, las descripciones realizadas, sin desatender su recorrido histórico, hacen especial énfasis en el período 1990-2004, al ser éste el escenario de sustentación y despliegue de la Ley de Seguridad Ciudadana.

La base de información para los análisis producidos en dicho estudio incluyeron, para el caso de las migraciones, los datos producidos por diferentes investigadores y agencias de gobierno en los países de radicación de los migrantes uruguayos.

Para el proceso descriptivo de las actuaciones policiales y las tipologías delictivas más relevantes, se trabajó con los datos del Ministerio del Interior. A la par de ello, se procedió a constituir la serie histórica de procesamientos y encarcelamientos, como puntos de comparación y análisis, haciendo uso de las informaciones que produce el Poder Judicial.

---

presentada en Arbesún, R (2010) “Detenciones policiales e intervenciones policiales en adolescentes y jóvenes: serie histórica 1980-2004”, publicado en Espacio Abierto, págs. 70-80, Revista del CIEJ-AFJU, Número 12, Mayo, Montevideo, Uruguay.

El trabajo con las fuentes de datos del Ministerio del Interior, las denominadas estadísticas policiales, tuvo una doble fundamentación, la primera refiere al alcance histórico de las mismas y su valor para introducirnos en una descripción y análisis de las actuaciones policiales propiamente dichas.

La segunda, por su posicionamiento en la composición de la agenda informativa sobre las cuestiones delictivas.

En efecto, en nuestro país, esta información de procedencia policial ha tenido posicionamientos singulares en la producción de la trama de discusión, acerca de las definiciones adoptadas respecto al estado de la denominada “seguridad ciudadana”.

Ha sido la información más usada a la hora de definir los escenarios del crimen, las respuestas institucionales y organizativas adoptadas para su combate y referencia obligada, a la hora de evaluar los resultados.

Los procesamientos informativos y los productos, a partir de los datos acumulados, que han sido producidos, al menos desde 1990 hasta el año 2004, muestran la dominancia de lo empírico, tanto, como su débil trama teórica.

Este peso de lo empírico, en la definición y análisis del crimen, ha sido una de las variables más productivas para el desdibujamiento de todas las improntas: las históricas, las sociales y las económicas.

El principal efecto de este proceso de empiria exacerbada, radica en que abre, la posibilidad, de pensar y

presentar la criminalidad, como una suerte de naturaleza social. Sin embargo, el peso y lugar asignado a la empiria de la criminalidad muestra, también, un doble juego, oculta y produce una luz peculiar, a partir de los efectos de la ocultación.

¿Qué se mide cuándo se mide la criminalidad y/o la delincuencia?

¿Qué se oculta cuándo se afirma, como verdad instituida, que lo que se mide es en efecto, la criminalidad y/o la delincuencia?

Salvo que nos afiliemos a un pragmatismo conceptual o a una versión jurídica de las definiciones, no es posible ignorar, o si se quiere olvidar, que no existe una definición consensuada y natural del crimen y la delincuencia.

Incluso, si afiliamos a una concepción jurídica, las estadísticas policiales sobre la criminalidad y/o la delincuencia, tendrían un estatuto sujeto al máximo de observación e interpelación. En definitiva, es en la trama jurídica donde se define la cuestión trascendental acerca de si algo es, o no, un crimen y/o delito.

Sabemos sin embargo, que en la trama jurídica, además de una definición sobre el crimen y/o el delito, gravitan también otras cuestiones que tornan relevante la cuestión de los medios utilizados para afirmar, al menos, la presunción delictiva.

La propia complejidad, visible, en el proceso histórico de transformaciones, acerca de la producción de la

verdad jurídica, es un indicador relevante acerca de “lo que está en juego”.

En el campo discursivo sobre lo criminal, hay una permanente batalla acerca de cuáles argumentaciones serán las dominantes, a la hora de conceptualizar lo que va ser definido como crimen y delito. La cuestión es tan importante para la comprensión de lo que se discute, que no es posible suponer, que una sustitución de las bases informativas, asegura la “Verdad verdadera” sobre la medición del crimen y el delito.

Por ejemplo, contrastar las estadísticas policiales con las estadísticas judiciales, e iniciar desde allí, una disputa acerca del estatuto de verdad de las mismas. Sería una solución con la misma matriz reduccionista. Hacer esta operación sustitutiva, sería desconocer los mandatos adjudicados y asumidos por ambos actores: el de garantes del orden para la policía, el de garantes de la legalidad en el mantenimiento del orden, para la justicia.

Tenemos muchas evidencias y razones históricas para no suponer, alegremente, una comunidad armónica de ambos mandatos. Es justamente, esta vocación reduccionista, esta “voluntad representativa sobre la Verdad de lo que acontece”, lo que resulta permanentemente ocultado.

La década de los noventa, en nuestro país, del mismo modo que décadas anteriores, en otros lares, muestran un grado de visibilidad en la discusión sobre las definiciones de los crímenes y delitos, no digamos que nuevos, pero sí al menos diferentes en su potencia comunicacional.

La emergencia de un nuevo conjunto estadístico sobre el crimen quiebra, de forma particular, los conjuntos estadísticos policiales y judiciales. Una larga historia comunicacional ha sido transformada con las emergencias, cuasi simultáneas, de las encuestas de opinión y las llamadas encuestas de victimización.

Dos nuevos actores: los medios de comunicación, las víctimas.

Dos nuevos objetos: la sensación/percepción de inseguridad y la victimización.

La estructura comunicacional dominante, tradicional y con ajustes sucesivos, en los posibles vectores de discrepancias, ha sido transformada.

Se ha quebrado, entre otras cosas, una lógica tradicional de la confianza. Las interpelaciones y las nuevas contraposiciones de los conjuntos estadísticos sobre el crimen y la delincuencia, así como las discusiones sobre la formas “efectivas y/o reales” de medición, lo confirman.

Habrán evidencias dispersas, además de gruesas afirmaciones descalificantes y descalificadoras, de uno y otro lado. Se pondrán en evidencia, la efectividad jurídica de los procedimientos policiales, la validez jurídica de las pruebas que aportan dichos procedimientos, casi con la misma magnitud con que al mismo tiempo, serán afirmadas las benevolencias irresponsables de una justicia que aparenta “liberar por una puerta, lo que la policía lleva por la otra”.

Múltiples estallidos: conceptuales, instrumentales, prácticos y de trama organizativa, acompañan una conformación peculiar del nuevo escenario del control social.

¿Una transformación en la sensibilidad punitiva?, ¿Un nuevo panorama, que hace posible la emergencia de formas, radicalmente punitivas en la concepción del crimen y el delito?, ¿Una nueva reconfiguración del orden social, a través de la matriz política, en las definiciones relevantes sobre los ilegalismos?

Las reflexiones, susceptibles de relevamiento, vía estudio de investigaciones y/o teorías generales sobre el tema criminal, han señalado y definido, de formas diferentes los nudos reflexivos centrales en torno a la cuestión criminal.

Se aducen problemas de corte esencial, instrumental, político y de alcance explicativo para las posiciones teóricas emergentes. Estamos ante problemas de diversos impactos.

Los problemas esencialistas afectan, desde la cuestión natural en la comprensión y definición del crimen, hasta las formas de medición del mismo. Se vinculan a las cuestiones relativas al ¿qué y cómo lo medimos?, a sabiendas que estamos ante objetos diversos, en sus precedencias y conceptualizaciones.

Los instrumentales afectan las definiciones de variables, los procedimientos para su identificación, recolección y sistematización informativa, de tal forma que permitan la adopción de taxonomías que preanuncien la sustancia de las teorías.

Los teóricos afectan las potencias evaluativas, las posibilidades de un metarelato que sea capaz de preanunciar lo sucesivo, desconociendo en ello la materialidad histórica de su posibilidad constitutiva.

Los políticos afectan directamente, las institucionalidades en juego, se habla de forma permanente de desgobierno, se aducen crisis en las normas de autoridad y se cancelan las diferencias históricas entre las lógicas represivas y preventivas.

Cuando se recorre el campo de lo criminal, cuando se lo interpela y analiza, se corren muchos riesgos, uno casi se siente tentado a escribir: es por la propia materia de lo que se analiza y recorre.

Puede ser, pero considero que el riesgo mayor radica en la elección de recorrido y análisis que se asuma y en el efecto que producirá en “los otros”, la perspectiva que devuelva la elección de recorrido y análisis asumido.

Habrà que trabajar, intensamente, sobre la cuestión de “los otros”, de forma tal que permita comprender que lo que se muestra es: un “nosotros” que ha sido escindido, mediante múltiples procedimientos en un: “nosotros”.

Recorrer el campo de lo criminal bajo estas reglas de elección implica dibujar el cuadro de un festín punitivo. La fiesta de la punición ha tenido a lo largo de la historia, demasiadas evidencias de su encanto, pero también, demasiadas evidencias, de sus efectos de encantamiento.

La fiesta de la punición, cuando ha sido convocada, ha transcurrido siempre en diversos escenarios, uno

de los posibles escenarios punitivos, quizás el más cuidadosamente trabajado, por sus efectos de encantamiento y por el encanto seductor con el que se desarrolló históricamente es la prisión.

La prisión, tal cual la venimos conociendo desde hace algo más de 160 años, es un espacio peculiar, además de un efectivo dispositivo de disciplinamiento social. Ella es y ha sido siempre: un excelente analizador acerca del tipo de sociedad que pretende producirse.

Pero la prisión, en su capacidad receptiva y simbólica, es también como analizador social y político<sup>5</sup>, la más firme evidencia en el mantenimiento y producción de un territorio, hacia el cual se derivan todos los “desechos institucionales”.

La prisión muestra lo que hacemos y somos hablados por ella.

La prisión es una de las evidencias con las que contamos, para referir, mediante el uso de la práctica del encierro, algunos de nuestros procedimientos de escisión social.

¿Acaso no hemos hecho la prisión para los “otros”?

---

5) ... La cárcel no se separa de la sociedad donde se inserta y aunque constituya su normativa propia sus hacedores vienen del exterior y así se refleja en su universo (...) la cárcel es idéntica a sí misma, cualquiera sea el tiempo y el espacio...” en Grezzi O (1995) “Prólogo” a “Los confines de la cárcel” de Pavarini M, Pág. XIX, Carlos Álvarez Editores, Montevideo, Uruguay.

## **Problematizando evidencias los diversos efectos de una Política Criminal**

En el trabajo de investigación y análisis sobre las manifestaciones y transformaciones de la criminalidad y el delito, una de las posibilidades metodológicas más fértiles, radica en la reconstrucción y análisis de series históricas.

Aunque hemos descrito, exhaustivamente, el comportamiento histórico de las detenciones policiales para todos los escenarios<sup>6</sup>, como uno de los indicadores de la actividad de control, regulación y lucha contra el delito, hemos reiterado también, que ellas por sí mismas, no agotan las posibilidades descriptivas para la comprensión de lo que acontece, en lo que denominamos “el campo de lo criminal”.

En tal sentido, es esperable que las detenciones se relacionen con la cantidad de denuncias recibidas sobre los delitos cometidos, de modo que, con independencia del rango y carácter de práctica altamente institucionalizada señalada, en el accionar operativo policial, no sorprendería que si las denuncias disminuyen, también suceda lo mismo con las detenciones.

Hemos mostrado que las detenciones que se producen, no necesariamente, conducen a una remisión a la

---

6) “En el Informe Final entregado a CSIC, luego de culminar la ejecución del Proyecto I+D, aparece detallado y discriminado el comportamiento de las detenciones, tanto a lo largo de la serie histórica, como en función de períodos de gobierno y su detalle de expresión en el país, su capital y el resto del territorio nacional.

justicia y menos, al inicio efectivo de un procesamiento que culmine, o no, con la prisión del individuo. Si bien toda la trayectoria, que concluye o no, en el encarcelamiento parte del trabajo policial, el momento de pasaje a la justicia, su descripción, resulta fundamental para conocer su impacto, por ejemplo, en las tasas de prisionarización del país.

Pero, los procesamientos y en particular, su descripción comparativa, en términos de procesamientos con y sin prisión, resultan importantes analizadores acerca del rigor punitivo que alienta o no, la Política Criminal adoptada.

La reconstrucción realizada, respecto al número total de procesamientos en el país, nos permite afirmar que:

- desde 1990 hasta el año 2007, se habían producido, en todo el país, un total de 148 951 procesamientos.
- 36 836 (24,73%) corresponden a 1990-1994.
- 33 562 (22,53%) al quinquenio 1995-1999.
- 48 335 (32,45%) a los años entre 2000-2004.
- 30 218 (20,28%) durante los años, 2005-2007.
- En todos estos años, como promedio se producen 8275,5 procesamientos por años.
- Entre 1990-2004, la media de procesamientos por años fue 7915,53. Entre 1990-2004, la tasa media

de procesamientos era de 2,50 procesamientos, por cada 1000 habitantes.

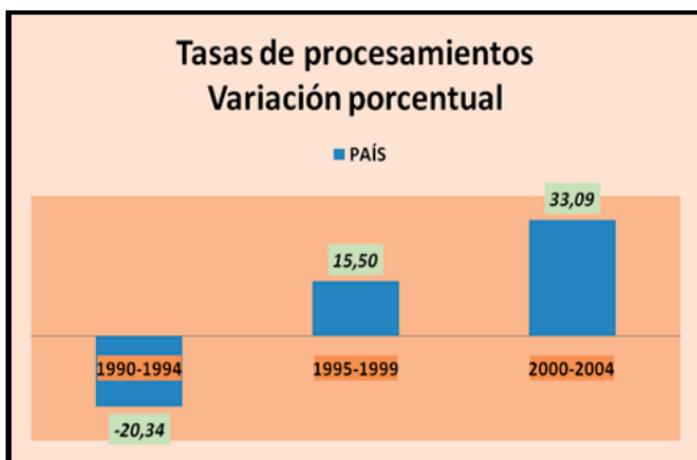
- Entre 1990-2007, la tasa promedio de procesamientos se ubicaba en 2,59 procesamientos por cada 1000 habitantes.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial

- Los quinquenios 1995-1999 (15,50%) y 2000-2004 (33,09%), son los que registran crecimientos, en las variaciones porcentuales de las tasas de procesados, entre 1990-1994, la variación porcentual muestra un decrecimiento del -20,34%.

— Gráfico 2 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial

Aunque los datos anteriores resultan relevantes, el dato más importante con respecto a los procesamientos y que permite acercarnos a la comprensión del aumento de los encarcelados en el país, es el de los procesamientos con prisión.

Como se conoce, en las investigaciones sobre la criminalidad<sup>7</sup>, el aumento de los encarcelados, no obedece a una relación mecánica con el aumento de los delitos.

Para el caso uruguayo, el aumento observable en las tasas de prisionarización obedece claramente, a los efectos de una Política Criminal y una organización jurídica del segmento de persecución penal que, no sólo define una expansión en la gama de los delitos, sino que

7) El punto ha sido tratado por Christie, N (2004) “Una sensata cantidad de delitos”, Editores Del Puerto SRL, Buenos Aires, Argentina.

define además, la condición de inexcusable para algunos de los delitos más frecuentes. El efecto inmediato de una situación semejante, es el bloqueo del uso de las medidas alternativas a la prisión.

Una Política Criminal de esta naturaleza implica además, al menos para el caso uruguayo, la adopción de penas más largas en prisión, situación que otorga estabilidad a la composición de la estructura poblacional en las prisiones.

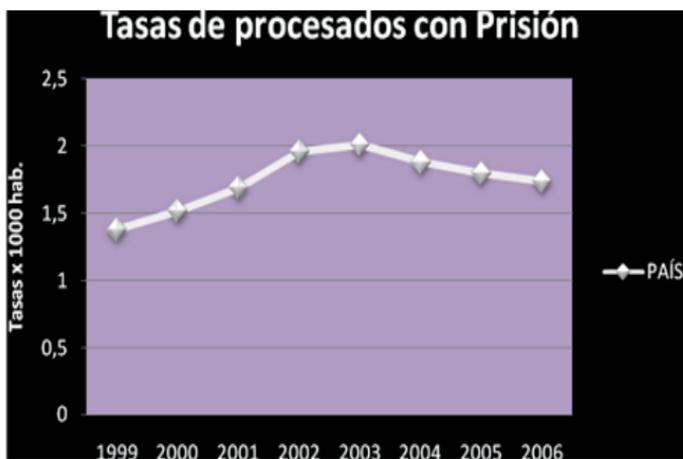
Lo hemos señalado en otras ocasiones<sup>8</sup>, a las prisiones uruguayas se entra, cada vez a edades más tempranas, para permanecer cada vez, más tiempo en ellas.

Hemos podido reconstruir la serie, que relaciona, procesamientos y procesamientos con prisión, desde 1999 hasta el año 2006. Las gráficas siguientes muestran, en primer lugar, el comportamiento de las tasas de procesamientos con prisión, a nivel nacional, en el período 1999-2006, en segundo lugar, la relación entre procesamientos y procesamientos con prisión y en tercer lugar, la relación entre procesamientos, procesados con prisión y tasas de encarcelados:

---

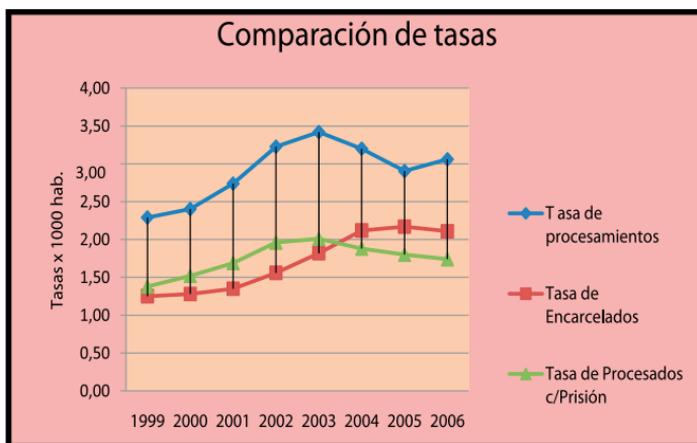
8) Arbesún, R (2009) “**Prisiones uruguayas: caracterización y problemáticas**”, Trabajo aprobado por el Comité Académico y Organizador del **XXVII Congreso de ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología)** para su presentación, Buenos Aires, Argentina, 31/08 al 04/09/09

— Gráfico 3 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial

— Gráfico 4 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial

Hasta el año 2003, las tasas de procesamientos, procesamientos con prisión y las tasas de encarcelados, muestran un comportamiento creciente, observable, año, tras, año. A partir del año 2004, aparece una tendencia, a una lenta e incierta disminución, en la tasa de procesados con prisión, visible en el hecho de que al culminar el año 2006, la variación porcentual en la tasa de procesamientos con prisión, mostraba un crecimiento del 26,09% respecto a 1999.

Por su parte, la variación porcentual en la tasa de procesamientos también indica un crecimiento del 33,48%, mientras que, la tasa de encarcelados crecía en un 68,60%.

— Tabla 1 —

PAÍS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	VARTAS
Tasa de procesamientos	2,29	2,4	2,74	3,23	3,42	3,2	2,9	3,06	33,48%
Tasa de Encarcelados	1,25	1,28	1,35	1,56	1,82	2,12	2,17	2,11	68,60%
Tasa de Procesados c/Prisión	1,38	1,52	1,69	1,96	2,01	1,88	1,8	1,74	26,09%
Vartasproces	100	4,84	14	17,8	5,96	-6,41	-9,2	5,35	
Vartasencarcel	100	2,28	5,47	15,6	16,7	16,5	2,36	-2,8	
Vartaspropris	100	10,1	11,2	16	2,55	-6,47	-4,3	-3,3	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial

Como se observa en los datos de la tabla anterior, la cuestión que se deriva, respecto a las tasas de encarcelados, puede plantearse en los términos siguientes: parece

bastante probable que la situación, en las tasas de encarcelados, “reflejen”, el efecto residual de procesamientos con prisión efectuados antes del año 2004.

Por ello, aunque se proceda, hoy a una disminución de los procesamientos con prisión y se amplíe el uso de las medidas alternativas a la prisión, conservaremos, durante un tiempo más, altas tasas de encarcelados. No obstante lo anterior, parece no haber ninguna duda, acerca del núcleo central de lo que se discute.

Cuando se centran los análisis, en las tasas de procesamientos con prisión y sus impactos en las tasas de encarcelados, se llega a la conclusión de que la única atención, sensata y reflexiva, para la disminución de las tasas de encarcelados, debe desplazarse hacia la adopción de una Política Criminal firme en el uso de penas alternativas a la prisión.

De modo contrario, el ascenso de la población en las prisiones, permanecerá siendo una evidencia, directa e innegable, de los efectos de nuestra Política Criminal más que, del comportamiento de los delitos.

Se ha discutido, no siempre con el rigor histórico y conceptual que amerita cualquier discusión de Política Criminal, que en el Uruguay, la Ley de Seguridad Ciudadana, no es un ejemplo de la forma paradigmática de lo que se ha denominado “tolerancia cero”. Más allá de la discusión, que no eludimos, las evidencias disponibles, las descripciones realizadas, permiten afirmar que nuestra Política Criminal, cualquiera sea la denominación que se acuerde para definirla, es particular y francamente punitiva.

Nuestra Política Criminal hace del encierro, como práctica y los datos expuestos lo evidencian, más allá de cualesquiera de las retóricas políticas y sociológicas en

boga y de turno, el icono perfecto de sus contenidos. En tal sentido, pero como veremos, no es el único, la punición es, en el Uruguay que describimos, la matriz central en una Política Criminal de variados efectos.

## **Feminización de la prisión**

Uno de los efectos que viene generando, la puesta en marcha de una Política Criminal, que hace del encierro su eje referencial, es el creciente fenómeno de la prisionarización femenina.

La situación con respecto a las mujeres privadas de libertad, vista desde una perspectiva cuantitativa, no se equipara con la de los hombres. La estructura de género en nuestras prisiones, ha tenido históricamente una fuerte dominancia masculina que, por la vía de los hechos, suele invisibilizar las situaciones particulares de las mujeres privadas de libertad.

Esta estructura, fuertemente masculina, también traslada en un ejercicio de extensión de una perspectiva de género opresiva, las lecturas que de las mujeres privadas de libertad suelen realizarse. Lo anterior supone, además de un ejercicio de crítica, una afirmación radical e ineludible: no es posible comprender las diferentes situaciones de las mujeres privadas de libertad, con los mismos conceptos y categorías de análisis empleados en el estudio de las condiciones de reclusión para los hombres que se encuentran privados de libertad.

Nuestras prisiones y antes que ellas, la forma institucional y organizativa del Sistema Penitenciario, con-

servan una impronta de género que en forma de a priori, crea un plus de situaciones negativas para las mujeres privadas de libertad.

Sin embargo, aun cuando la población de privados de libertad sigue siendo, mayoritariamente masculina, los datos de los últimos años evidencian un sostenido crecimiento de la población de mujeres privadas de libertad. Dicho crecimiento es sostenido tanto, en números absolutos, como en el significado porcentual del mismo, de la misma forma la tasa de mujeres encarceladas acusa un crecimiento sostenido y permanente. Los gráficos siguientes ilustran la situación desde 1998 hasta el año 2007:

— Gráfico 5 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (DNCPyCR)

— Gráfico 6 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (DNCPyCR)

— Gráfico 7 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (DNCPyCR)

Entre 1998 y 2004 la variación porcentual de la tasa de mujeres privadas de libertad, experimentó un crecimiento del 137,17%, entre el año 2004 y el 2007 el crecimiento fue del 78,28% y entre 1998-2007 dicho crecimiento es del 224,71%.

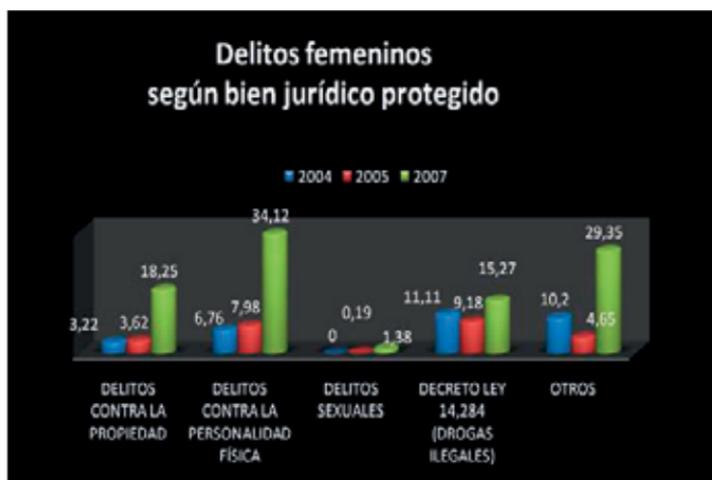
Estos datos aportan evidencias, cada vez más firmes, acerca de la participación de las mujeres en los delitos introduciendo la posibilidad de una perspectiva de “posible feminización” de los delitos, cada vez más visible, aunque muy lejos de los datos de los hombres, cuyo acumulado histórico y dominio simbólico del mundo del delito es también mayor.

El crecimiento de la población femenina privada de libertad, amerita varias reflexiones, la primera de ellas, refiere a la participación de las mismas, como protagonistas y/o coprotagonistas en los delitos.

La segunda, exige necesariamente proceder a identificar los tipos de delitos más frecuentes que conducen a la privación de libertad de las mismas. Detengámonos brevemente, en la identificación de los delitos que se les tipifican, con mayor frecuencia, a las mujeres privadas de libertad.

Como puede observarse en la gráfica siguiente, los delitos en los que se encuentran comprometidas, cada vez más mujeres, se concentran (excluyendo la categoría “otros delitos”, que es la más importante en toda la serie) en los delitos que atentan contra la propiedad y contra la persona física, seguidos de los delitos vinculados a drogas ilegales.

— Gráfico 8 —



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos relevados en Informes del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario

En tal sentido, resulta interesante observar cómo se produce, con el paso de los años, una mayor presencia de delitos vinculados a la personalidad física y a la propiedad, en desmedro de la relación observada en 2004, donde el delito predominante era el vinculado a drogas ilegales.

No obstante, aparece con bastante claridad, en los delitos vinculados a drogas, una participación femenina que tiende a ascender, pero no, con los mismos significados, que los vinculados a la vida y la propiedad.

Se trata de un punto importante para desmitificar, o al menos interpelar, la creencia cada vez más extendida, de que las mujeres delinquen por su relación con las drogas, o que se vinculan al mundo delictivo de las drogas

como forma de acceder a una economía de subsistencia. Por su importancia, una afirmación de esa índole, exige pasar a un tipo de análisis de trayectoria delictiva, que las estadísticas no permiten.

Probablemente, la participación femenina en los delitos vinculados a drogas, obedezca más a las transformaciones de las formas del mercado de las drogas y a su peculiar estrategia de micro comercio. Estrategia para el mantenimiento de un mercado, que dispone una particular organización de distribución y tráfico, en relación directa, con las formas familiares de organización.

Formas familiares de organización, donde las mujeres ocupan un lugar particular de subordinación y que por tanto, allí también, podrían estarse reproduciendo relaciones de dominación, favorables a los hombres, quienes siempre resultan ser los más activos en el control del mercado de las drogas y del delito, en general, aunque resulten, también, los más elegidos por las estrategias de control policial en su lucha contra el narcotráfico y los delitos, en todas sus formas de expresión.

No obstante sus peculiaridades, es coherente pensar, cómo el desarrollo de un micro comercio basado en las formas familiares resulta, por un lado, uno de los efectos, no pensados, ni deseados, de una estrategia policial de control y lucha contra el mercado de drogas<sup>9</sup>.

---

9) Arbesún, R (2009) "Narcotráfico y crimen organizado: elaboración de indicadores y análisis de capacidades institucionales. El caso uruguayo", Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009) y en el XXII Congreso Latinoamericano de Estrategia, Córdoba, Argentina, organizado por SLADE, DEL 20 AL 22 DE MAYO DE 2009.

Pero, por otro lado, esta reorganización del mercado de las drogas, en su estructura de distribución y extensión puede ser también, una posible evidencia empírica de cómo las formas sociales, instituidas y desarrolladas durante los últimos años para el rescate de las familias más carenciadas y sumergidas, en la escala de economía de subsistencia, no resultan suficientes para asegurar un pasaje definitivo y estable, a una forma de economía familiar de tipo legal.

En definitiva, si esta hipótesis es cierta, reafirmaría una evidencia que se registra en otras partes del mundo: que el mercado de las drogas resulta ser un rápido e importante transformador de las economías familiares que se comprometan y vinculen a él<sup>10</sup>.

No obstante, la importancia que reviste lo que venimos señalando, se impone la necesidad de realizar estudios de trayectorias delictivas e inserciones en este peculiar mercado, de tal forma que nos permita avanzar más en las evidencias disponibles con el objetivo de fortalecer los análisis susceptibles de desarrollarse.

---

10) Wacquant, L. (2007) “**Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado**”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

## La selectividad del Sistema Penal principales características de la población encarcelada

Otro de los efectos relevantes de nuestra Política Criminal, se observa en la composición estructural de la población penitenciaria que resulta, francamente visible, cuando atendemos a la historia de contactos de los prisioneros con el Sistema Penal.

Los datos disponibles muestran una variación particular en la relación, entre reincidentes y primarios. Como analizador de lo que ha venido aconteciendo, tiene varios significados, dimensiones de análisis en juego y efectos diferenciales, según sea el escenario para el cual se lo analice.

Es cierto, el dato empírico emergente requiere un análisis que le otorgue un sentido que vaya, más allá, del valor estadístico<sup>11</sup> de la proporcionalidad alterada.

---

11) "... Cuando llega la hora de interpretar las estadísticas asociadas a las temáticas de la violencia y la criminalidad, se experimenta una sensación curiosa y frustrante que mucho nos recuerda el padecer del mítico dictador del Paraguay decimonónico, José Gaspar Rodríguez de Francia, retratado magistralmente en la novela Yo el Supremo de Augusto Roa Bastos. Y no rescatamos del olvido a este personaje como ejemplo de modalidad represiva, de terrorismo de Estado, de punición incontrolable a partir de obsesiones y delirios personales, sino más bien por un detalle sutil: Rodríguez de Francia tuvo siempre el enfermizo deseo de liberarse del influjo de las palabras, pues las consideraba cárceles para el pensamiento y la realidad. Quiso eludir las trampas y la improductividad de los juegos verbales, por más que su impulso relativizador sólo pudo expresarse por intermedio de las propias palabras, volviendo así imposible e irónica su pretensión. Algo parecido nos ocurre con estas Anuevas palabras@ de una verdad siempre artera: las estadísticas..." en Paternain, R (2000) "Las víctimas y el Sistema Carcelario en el Uruguay. (Aproximación desde la Sociología)", pág. 1, versión electrónica.

Estamos ante un analizador, que porta un enunciado cuya fuerza interpela, tanto “el adentro”, como “el afuera” carcelario. Abre, necesariamente, la fuerza de este enunciado, el espacio de la discusión a las acciones urgentes que se precisan ampliar en las dimensiones políticas y sociales de la vida nacional.

No es la simple proporcionalidad lo que inquieta.

Pero no hay que olvidar, para entender lo que enuncia, cómo en la propia historia de los sistemas penales, la reincidencia ha sido siempre una interrogante sobre la capacidad correctora y la función efectiva del encierro.

Ha sido también, una interrogante firme y sólida, sobre la capacidad de recepción de un espacio social donde, el estigma de la prisión, prolonga esta como una lanzadera que captura los retornos a ella.

La extensión del fenómeno en el tiempo y en la propia geografía penitenciaria del país, implican un llamado de alerta. Cada vez con mayor claridad, la estructura de la población encarcelada presenta esa figura resistente de la reincidencia, figura que debe dejar de ser leída, sólo como la vuelta a la comisión de delitos: lectura policíaca de la reincidencia. La figura de la reincidencia debería, si se quiere comprenderla, empezar a ser leída como un claro indicador de las dificultades, efectivamente existentes, para vivir por fuera de la lógica del delito.

La reincidencia es uno de los datos que articula el cierre del “afuera carcelario” con el propio flujo productivo de la prisión.

La reincidencia objetiva una larga e histórica evidencia empírica: la del fracaso de la articulación entre las técnicas correctivas y la detención punitiva<sup>12</sup>. La cuestión es histórica y aparece desde los primeros intentos de reforma de la prisión, o por lo menos, desde los primeros momentos en que la prisión aparece enunciada como un proyecto de utopía política y técnica<sup>13</sup>.

Se lo ha afirmado muchas veces, la prisión, o mejor dicho, la detención punitiva, no disminuye las tasas de criminalidad. El encarcelamiento, como medida disuasoria, muestra escasa efectividad en la reducción de los delitos y más bien, potencia, todas las condiciones para su producción, mantenimiento y transformación.

En las prisiones: “el vicio conserva su audacia”<sup>14</sup>. Allí, además de disuasión y castigo, se articulan aprendizajes múltiples, lográndose una socialización particular de las formas técnicas y de las operativas del delito.

Las prisiones, por tanto, son apenas una parte de un engranaje más amplio localizado allende la prisión, pero solidario con ella, a partir del cual, se producen todas las formas posibles de las reincidencias. Las prisiones siempre aseguran y mantienen vital un espacio donde todos

---

12) Foucault, M.(1975) “**Vigilar y Castigar**”, Págs.261-300, Siglo XXI Editores, Madrid, España.

13) Podemos ubicar, para el caso uruguayo, dicho momento en el período en que Gómez Folle diseñó y propuso la transformación del sistema carcelario nacional. Para una ampliación de lo que afirmamos recomendamos la lectura de “**Institutos Penales del Uruguay. Antecedentes y notas sobre un proceso de evolución en marcha**” (1947), Institutos Gráficos Penales, Montevideo, Uruguay.

14) Foucault, M. (1975) **OP.CIT**, Pág.269.

los aprendizajes y todas las trayectorias, se resocializan, cobran fuerzas y emergen de formas diferentes.

Lugares de potencia, eso resultan ser las prisiones: potencian todas las violencias, las vitalizan.

Por ello, no hay dudas, de que las prisiones también hacen posible, mediante el juego permanente de las coacciones, a las que son sometidos los prisioneros, conductas violentas. Violencias que tienen un haz, en su matriz de procedencia, en los tratos a los que son sometidos los prisioneros y en las formas administrativas de regulación cotidiana y permanente de una autoridad basada en los abusos y los autoritarismos de la más variada especie.

Las pésimas y degradantes condiciones de reclusión observables en la inmensa mayoría de nuestras prisiones, bajo las cuales se materializa el principio de detención punitiva son, además de condiciones directamente materiales de existencia, soporte firme para una forma de aprendizaje de existencia reconocible luego en las reincidencias.

La permanente elevación del número de reincidentes en nuestras prisiones no pueden ser analizadas, por tanto, soslayando estas dimensiones de la prisión que resultan ser: sus condiciones de existencia, las formas violentas de la coacción y el mantenimiento de un espacio que hace posible la producción específica de esa forma social que, luego, en el afuera carcelario, se presenta como la delincuencia<sup>15</sup>.

---

15) ¿Hay que recordar que la delincuencia, aunque sea la forma privilegiada y más trabajada, social y políticamente de los ilegalismos, no es la única forma y ni siquiera, la más peligrosa de ellos?

Asistimos, si se quiere, a una nueva forma de expresión de la urgencia bajo la cual fueran presentadas las prisiones en el año 2005<sup>16</sup>, se trata de este límite estructural que viene a marcar a una población, al tiempo que interpela unas acciones que lejos de transformar la estructura, la va haciendo cada vez, más estable y homogénea.

Tenemos a la vista un nuevo dato en la geografía penitenciaria del país, al cual habrá que atender con singular celo y atención.

Ya no alcanzará, en realidad nunca ha alcanzado, con producir transformaciones en las condiciones edilicias de las prisiones. Las transformaciones deben alcanzar, además de las condiciones de existencia, las prácticas administrativas de la autoridad y las formas de organización de los espacios y de la vida cotidiana de los hombres y mujeres privados de libertad.

Sin embargo, las transformaciones no pueden limitarse al “adentro carcelario”.

Todas las evidencias descritas en nuestros trabajos lo señalan: un rigor punitivo recorre el “afuera carcelario”, rigor que recorta el espacio social generando expulsiones sistemáticas, sucesivas y permanentes. Este rigor punitivo que recorre “el afuera carcelario”, tiene ciertas características de recorte poblacional muy específicas.

Alcanza con relevar las características sociológicas, de estas poblaciones de hombres y mujeres encarce-

---

16) “...la grave situación existente en las cárceles y la falta de atención a las víctimas del delito, nos determina declarar, a partir del día de hoy, el estado de emergencia humanitaria en todo el país...” Vázquez, T (2005) discurso pronunciado el 1 de marzo de 2005 en la explanada del Palacio Legislativo.

lados: los menos instruidos, los que proceden casi siempre de los mismos espacios territoriales, previamente expulsados y marginados, los eufemísticamente llamados “barrios pobres”, “marginales”, etc.

Los que en su trayectoria vital, apenas si conocen una regulación, medianamente legal, con respecto al mundo del trabajo y aún, cuando esto aparece, como dato biográfico, tiene la forma clara de una explotación salarial con perfiles denigrantes y excluyentes. Y no se trata acá, de una afiliación irreflexiva a una tesis que vincula, mecánicamente, delito y pobreza, de lo que sí se trata, es de marcar el perfil fuertemente clasista de la prisión y de sus sistemas de selección.

La situación ha sido relevada y enunciada por investigadores<sup>17</sup> del propio Ministerio del Interior y conviene repasarla en toda su extensión:

- La década de los años 90 muestra un perfil poblacional diferente al de poblaciones carcelarias anteriores: “... esta población se concentra en los tramos más jóvenes: el 37,4% de los casos están comprendidos entre aquellos que tienen menos de 25 años. En total, el 68% se aloja entre los 18 y los 35 años...”<sup>18</sup>
- Los datos sobre educación e instrucción si bien reflejan el denominado “universo simbólico edu-

---

17) Reproducimos acá las evidencias que surgen del **Primer Censo Nacional de Población Reclusa**, realizado en la órbita del Centro Nacional de Censo y Estadística Criminal del **Instituto Nacional de Criminología**, realizado en 1999.

18) Paternain, R. (2000) **OP.CIT.**, pág. 4, versión electrónica.

cativo” de la sociedad uruguaya, solapan la caída simbólica de los mismos como capital que asegura movilidad y reconocimiento social. La mejor composición educativa de los encarcelados, con respecto a otros tiempos de la historia de las cárceles uruguayas, debe ser leído con cautela y atentos a falsos optimismos sobre su significado, en tanto reenvían la pregunta acerca del valor de lo educativo como forma de permanencia y mantenimiento ascendente de las posibilidades sociales.

- A pesar de ello, lo que predomina como característica de nuestros encarcelados, es la evidencia de sucesivas expulsiones: el 58,83% de los encarcelados censados no culminó sus estudios, sean estos del nivel que sean. Habrá que empezar a reconocer que del mismo modo que la familia y el matrimonio, han perdido su capacidad de contención, la educación ha perdido su capacidad de diferenciación y contención con respecto al delito.
- Los datos sobre el mundo del trabajo evidencian “...la fuerte presencia del empleo precario o del trabajo industrial-secundario...”<sup>19</sup> el 61,35% de la población censada pertenecía a ocupaciones como: obreros, cuenta propia, doméstico, changador, desocupado y subocupado.
- “... la población reclusa de los ’90 se presenta con una especificidad verdaderamente inédita en toda la historia penitenciaria del Uruguay: el delito líder

---

19) Paternain, R (2000) **OP.CIT**, Pág.7, versión electrónica.

es la rapiña, con el 31,2% de los casos, seguido del hurto -con el 18,1%-, luego el homicidio -con el 16,4%-y más lejos la violación con el 7,6%...”<sup>20</sup>

- “...ingresan más reincidentes que antes, agravándose tal circunstancia en la escena montevideana (como también se agrava para la edad y para el delito, o sea, la población se vuelve tendencialmente más joven y rapiñera)...”<sup>21</sup>

Mientras, en el “afuera carcelario”, las tasas de desempleo para las edades más visibles en las prisiones, preanuncia el perfil de los elegidos.

Datos de CEPAL/CELADE y del Banco Interamericano de Desarrollo, para los años estudiados en este trabajo, muestran una situación social y efectos económicos, de impactos peculiares, sobre una parte de la estructura de la población.

Repasemos algunos de ellos, para luego retomar, la cuestión de la pobreza y el delito:

- Como promedio, el 9,06%, de la fuerza laboral del país, estaba desempleada, entre 1986 y 1995. 9,31% era el promedio de desempleo anual de la fuerza laboral del país, para Montevideo ascendía al 19,69%.
- La pobreza nacional, en el área urbana total, alcanzaba al 14,72% de la población urbana, al 10,73% de la población de áreas metropolitanas y al 20,6%

---

20) Paternain, R (2000) **OP.CIT**, Pág.9, versión electrónica.

21) Paternain, R (2000) **OP.CIT**, Pág.10, versión electrónica.

de la población en el resto del área urbana. El 3,2% de la población en el área urbana total estaba en situación de indigencia, localizándose el 1,96% en el área metropolitana y el 4,43% en el resto de las áreas urbanas.

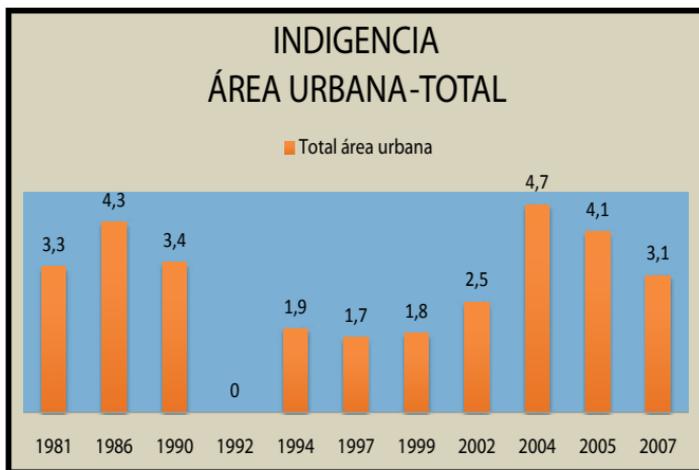
- Entre 1990-2004, el porcentaje de población en situación de pobreza, en el total del área urbana, tuvo un crecimiento del 16,75%, en el área metropolitana el crecimiento fue del 84,07%, mientras que, en el resto del área urbana decreció en un -13,58%.
- El porcentaje de la población, en situación de indigencia, durante 1990-2004, experimentó un crecimiento en el área urbana total del 38,23%, en el área metropolitana crece en un 238,88% y en el resto de las áreas urbanas decrece un -14%.

— Gráfico 9 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

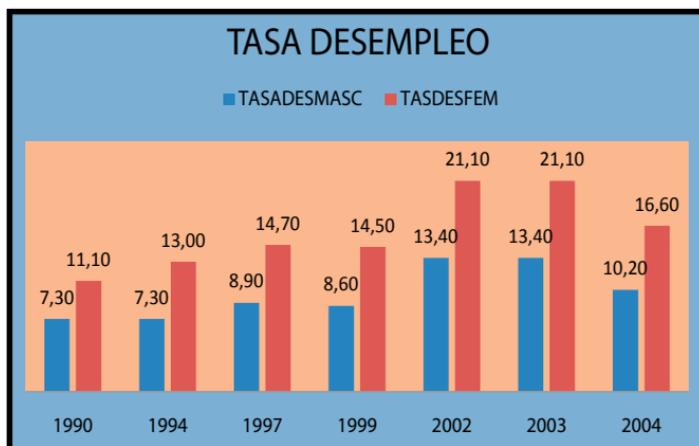
— Gráfico 10 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Al finalizar 2004, la variación porcentual, en la tasa de desempleo masculino, indicaba un crecimiento del 39,73%, la variación, en la tasa femenina mostraba un crecimiento del 49,55%.

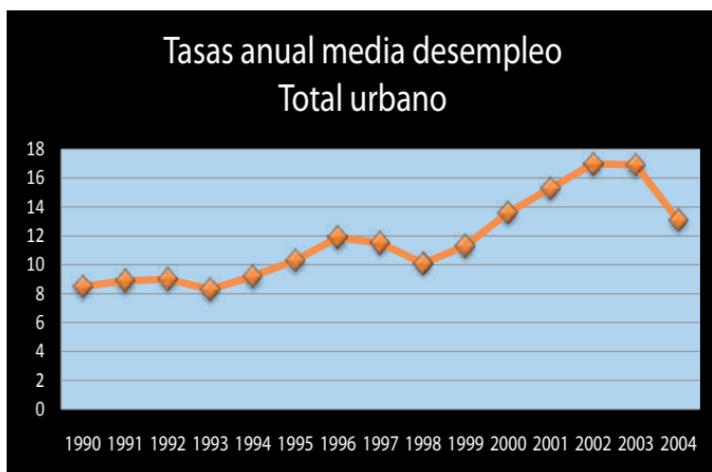
— Gráfico 11 —



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Entre 1990-1994, la tasa anual media de desempleo, para todo el país urbano, registraba un incremento, en su variación porcentual, del 8,24%. Entre los años 1990-2004 el crecimiento fue del 54,12%.

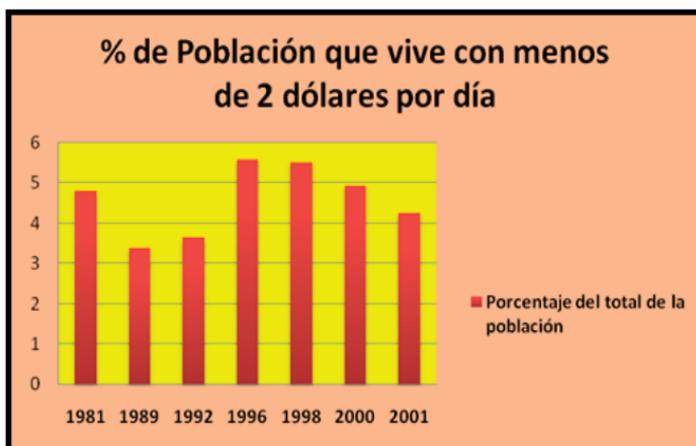
— Gráfico 12 —



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- En año 1996, el 5,57% de la población del país vivía con menos de dos dólares, entre 1989 y 1996, se produjo un incremento en el porcentaje de la población viviendo en estas condiciones del 64,79%.

—Gráfico 13—



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Las tasas de desempleo para personas entre los 15-24 años, experimentan crecimientos en sus variaciones porcentuales del 11,80% entre 1992-1995 y del 66,91% entre 1992-2003.

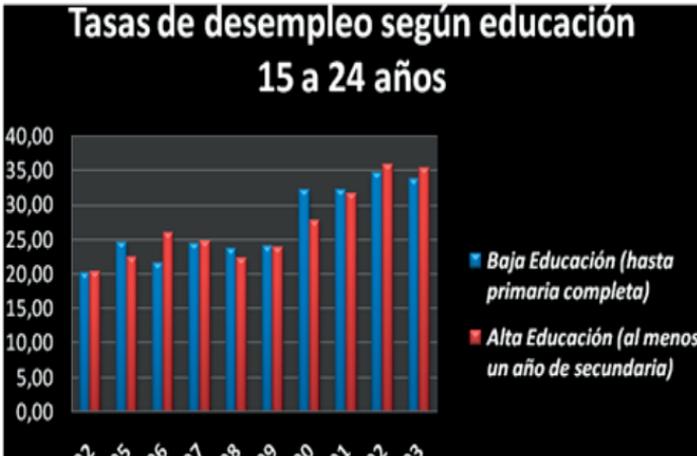
—Gráfico 14—



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Si se tiene entre 15-24 años y un nivel educativo primario finalizado, la variación porcentual en la tasa de desempleo, durante 1992-1995 crece un 22,41%, mientras que entre 1992-2003 el crecimiento fue del 68,12%. Si el nivel educativo, para este grupo de edades, alcanza un año de secundaria terminado, la variación en la tasa de desempleo entre 1992-1995 crece un 10,34%, mientras que, de 1992-2003 crece un 74,07%.

—Gráfico 15—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Si se tiene, entre 25-49 años, la variación porcentual en la tasa de desempleo entre los años, 1992-1995, crece un 26,90% y entre 1992-2003 un 135,08%.

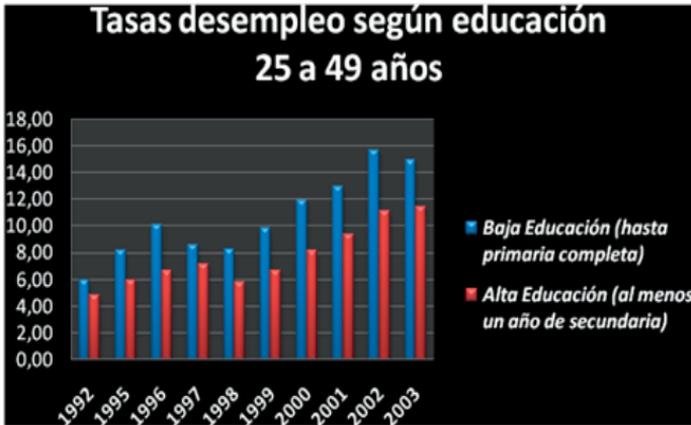
— Gráfico 16 —



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Cuando en este grupo etario, el nivel educativo es de primaria completa, la variación porcentual en la tasa de desempleo es del 38,62% para los años 1992-1995 y del 152,95% para los años 1992-2003. Si el nivel educativo alcanza, al menos un año de secundaria, el crecimiento entre 1992-1995 es del 22,85%, para el período 1992-2003 crece un 136,06%.

—Gráfico 17—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

- Cuando en la década de los años noventa, un joven entre 15-24 años, quedaba desempleado, tardaba 4 meses en encontrar un empleo, para los años 2000-2003, la búsqueda implicaba una cesantía de casi seis meses.
- Para las edades, entre 25-49 años, la búsqueda laboral en la década de los noventa, luego de la cesantía, implicaba cerca de los seis meses (5,75), para los años 2000-2003, significaba seis meses de búsqueda laboral.

—Gráfico 18—



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

Hay en el país una fuerte insistencia, en desplazar del centro de los análisis las situaciones económicas y sociales de vida de la población, a la hora de presentar la situación y su articulación con la fenomenología empírica de los delitos.

Un desplazamiento de tal insistencia produce, como efecto, el rearmado automático de las concepciones naturales del delito, en cualquiera de sus variantes.

Desfonda y anula, la naturalización emergente, toda concepción histórica acerca de las condiciones que hacen posible, cualquier forma de existencia, incluida la de los valores, tan en boga a la hora de argumentar, racionalmente, ciertas expresiones de conductas y/o situaciones, definidas como delictivas.

Incorporar, de forma permanente en los análisis sobre la criminalidad, la cuestión de las condiciones sociales y materiales de existencia, implica acceder a la comprensión de las diferentes situaciones empíricamente relevantes.

La pobreza y la indigencia, como su expresión máxima de depauperación social, no conducen, de forma directa y mecánica, a la comisión de actos delictivos, pero sin la observación de ellas no es posible comprender ciertas formas de expresiones delictivas, directamente relacionadas con las condiciones de existencia, como, por ejemplo, los llamados delitos contra la propiedad.

La pobreza y la indigencia, del mismo modo que el desempleo, tienen en nuestras sociedades, otros efectos significativos, además de los directamente materiales. Se trata de efectos que prolongan, por su acción efectiva, la intensidad y extensión de las privaciones implicadas en las condiciones de pobreza, indigencia y desempleo.

En sus manifestaciones históricas son claros analizadores de las formas de corte en las reglas de la solidaridad social. Han sido además, en la historia efectiva, considerados como tipos y/o clases de poblaciones “peligrosas”.

Se anudan en la condición de pobre, indigente y desempleado, un conjunto de impactos, de significaciones sociales y simbólicas, que por sus efectos, los recortan en el perfil de la diferencia y la peligrosidad, son si se quiere, la antesala de la figura final e infinitamente recon-figurable de: “los otros”.

Los datos expuestos, sobre las situaciones sociales y económicas generales, en el período, previo y posterior a la aprobación y aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana, indican con suficiente claridad las dificultades, efectivamente existentes, para poder producir una forma de vida digna.

Muestran además, la pendiente de caída de algunas variables, históricamente relevantes, en los procesos de re conexión con las reglas de la solidaridad, por ejemplo, el proceso de pérdida valorativa de los estudios para el acceso a un mercado de trabajo, que recorta desde el vamos, la población del país.

Es cierto, los pobres no son delincuentes, pero la pobreza y sus expresiones reportan, algunas de las condiciones que hacen posible, el incluir en las estrategias de supervivencia, las formas no legales y/o legitimadas que socialmente se definen, como reglas del juego para la supervivencia cotidiana.

Probablemente, la inclusión de estas estrategias, no tenga siquiera el carácter de opción a la elegibilidad, probablemente operen más como destino y probablemente su mayor freno, no lo constituyan las formas “morales conservadas”, sino, la adopción de estrategias que le dan más espesor a la condición de pobre, indigente, excluido y desempleado.

De acá deriva, la moderna versión del antiguo enunciado: “pobre pero, honesto”, aggiornada hoy, en la forma: “pobre pero, resignado”.

Un “pobre resignado”, no es peligroso, es un buen pobre.

¿Acaso podemos olvidar acá que lo que alarma socialmente, no es que un pobre sea pobre, indigente y/o excluido del empleo, sino, sus estrategias para romper con las limitaciones que tales condiciones significan?

Es, en esa suerte de “comportamiento resistente” a la conservación y permanencia en

la condición asignada, donde radican los elementos, que a la postre, lo redefinen como “peligroso”.

Se entiende entonces como la “peligrosidad”, emerge como una categoría que guía nuevos procesos de exclusión, para operar una inclusión singular en el espacio privilegiado de la prisión.

A la prisión o en la prisión, son enviados y están, todavía, algunos pobres, cada vez más “los peligrosos” y rara vez aquellos que, casi nunca la visitan para habitarla. Estos últimos, no son llamados “delincuentes”, ni se consideran a sí mismos, como tales, es tan fuerte el peso y la inercia de los procesos de exclusión del “afuera”, que sus categorías operan casi que, sin rupturas, en estos “adentros”.

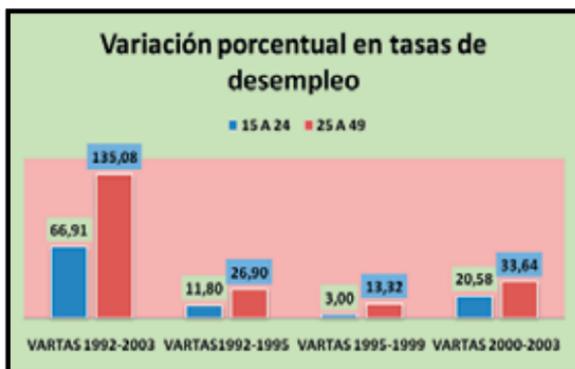
No son ni peligrosos, ni delincuentes, ellos “cometieron un delito”, se “equivocaron”, solo el azar pendular de un sistema, siempre selectivamente aceitado, los eligió en una muestra de celo: estaban allí, están ahora acá, pero el sistema no está armado para ellos.

En el escenario punitivo de las prisiones uruguayas, se muestra otra peculiar característica de los efectos de una Política Criminal de corte y rango punitivo, nos referimos a la cuestión de la situación jurídica de los hombres y mujeres privados de libertad.

Más allá de ciertos tecnicismos, que pretenden revertir y/o poner en dudas, lo que acontece, lo cierto es que los datos existentes, evidencian como:

“... En la práctica jurisdiccional uruguaya la prisión preventiva es la regla general...”<sup>22</sup> al tiempo que señalan una ausencia en la regulación de los “... plazos máximos para la duración del encarcelamiento preventivo, el marco legal no contiene referencia alguna para de terminar cuándo la prisión preventiva ha alcanzado-o sobrepasado- el límite temporal del “plazo razonable”...”<sup>23</sup>

—Gráfico 19—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL/CELADE/BID

22) Caamaño, D (2008) “Prisión Preventiva y estándares internacionales”, pág.127, en Ronzoni, R (Compilador) (2008) “Reforma al Sistema Penal y Carcelario en Uruguay”, CADAL, Buenos Aires, Argentina.

23) Caamaño, D (2008) OP.CIT. Pág. 129.

— Tabla 2 —

AÑOS	PROCES	% PROCES	PENAD	% PENAD	TOTAL
1988	1942	92	162	8	2104
1989	2023	90	221	10	2244
1990	2498	90	293	10	2791
1991	2754	87	394	13	3148
1992	2657	85	474	15	3131
1993	2640	84	505	16	3145
1994	2981	88	422	12	3403
1995	2702	85	483	15	3185
1996	2804	84	546	16	3350
1997	2939	81	697	19	3636
1998	3127	78	865	22	3992
1999	3159	77	958	23	4117
2000	3235	74	1134	26	4369
2001	3606	72	1436	28	5042
2002	4225	71	1687	29	5912
2003	4615	67	2288	33	6903
2004	4452	62	2687	38	7139
2005	4163	59	2841	41	7004

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (DNCPyCR)

Este uso de la prisión preventiva como regla, tiene varios significados y singulares efectos. Están, por un lado, los significados asociados a una práctica jurídica a contramarcha de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Su mantenimiento en el tiempo como rasgo característico, habría que acentuar, estructuralmente característico, le otorgan a los criterios de discrecionalidad sobre los cuales se funda y legitima, un amplio abanico de legitimaciones para los conceptos a caballo de los cuales cabalgan: peligrosidad, alarma y defensa social.

El uso de la prisión preventiva no sólo muestra, ese ascenso punitivo que nos acompaña desde la década de los años 90, sino que, evidencia una práctica de la justicia donde, cada vez más, el principio de inocencia es desplazado en función de las demandas de un orden social cada vez más expulsivo.

Parte importante, sobre el efecto que produce en las condiciones de reclusión, la regla del uso de la pena preventiva, es la clara antinomia de un sistema que requiere más apoyatura en las formas alternativas a la prisión, so pena de colapsar dramáticamente.

En su uso sistemático, la adopción de la prisión preventiva como regla, altera el orden de prioridad sobre los cuales se fundan los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Ante el “nadie” que sostiene el principio de inocencia, predomina el “cualquiera” del accionar punitivo de la alarma y la defensa social. La prisión preventiva, los largos plazos de encarcelamiento sin resolución de condena, producen además, un conjunto relevantes de efectos en la vida de los hombres y mujeres privados de libertad.

En la espera por la condena, nuestros hombres y mujeres privados de libertad, entran en un verdadero “limbo” jurídico, al cual se le adicionan las carencias de atención por parte de aquellos encargados de su defensa. Parecería, como si en esto operara una suerte de relación de proporcionalidad inversa, donde la numerosidad en las prisiones se acompañara, cada vez más, de la orfandad de las defensas y sus respectivos seguimientos. El

encierro preventivo produce un conjunto de sufrimientos que, como plus punitivo, se adiciona al conjunto de carencias y problemas del Sistema Penitenciario uruguayo.

Lo anterior supone responder, o al menos sostener, la interrogante ¿para qué Política Criminal fueron concebidos los establecimientos de reclusión efectivamente existentes?

Nuestros establecimientos de reclusión, aun los más recientes, no fueron construidos para el soporte de una Política Criminal donde la regla de referencia fundamental, sea el uso creciente de la privación de libertad.

El rigor punitivo<sup>24</sup> que se observa, en los contenidos implícitos, de nuestra Política Criminal producen, de forma directa, las situaciones de hacinamiento que, cada vez más, se constatan en los mismos. Dicho rigor punitivo se acompaña, no sólo del uso sistemático de la privación de libertad, sino además, del mantenimiento de una población significativa de privados de libertad en calidad de procesados.

En un escenario como este, la solución a la cuestión de la densidad poblacional, llamada también “sobrepoblación penitenciaria”, no pasa, como política de largo aliento, por la construcción de nuevas cárceles, lo que

---

24) Rigor punitivo que se traduce en “aberración carcelaria” ya que: “...a criminología comparada confirma peremptoriamente que não existe em lugar nenhum – em nenhum país e em nenhuma época – correlação entre a taxa de encarceramento eo nívelde criminalidade...” Wacquant,L (2004) “**A Aberração Carcerária à Moda Francesa**”, pág.5, en DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 2, 2004, pp. 215 a 232. Versión electrónica.

no significa, que en la historia actual de nuestro Sistema Penitenciario, ello no sea una necesidad imperiosa.

Habrà que distinguir, entonces, dos cuestiones. La primera, derivada de la vetustez, deterioro y anacrónica concepción de nuestros más longevos establecimientos.

La segunda, derivada del rigor punitivo que llevaría al país a dos caminos, uno donde el hacinamiento sea la norma inevitable, el otro que nos ubicaría en una especie de carrera constructiva económicamente inviable<sup>25</sup>, en tanto y en cuanto, la construcción de nuevos establecimientos, para sostener el uso de la privación de libertad, como regla princeps, reproduciría la metáfora futbolística del “cobro al grito”.

Cuando se producen estudios de Política Criminal y no estudios sobre evolución del crimen, resulta ineludible analizar el lugar y el uso de la prisión, como forma de resolución de algunos de los conflictos sociales, las definiciones sobre el delito y las respuestas penales en la persecución de los mismos. En su conjunto, ellos conforman un panorama que condiciona, fundamentalmente, lo que luego se observa en los diferentes establecimientos de reclusión del país.

Nuestro Sistema Penitenciario, si acordamos dicha denominación, en carácter coloquial y no conceptual, se nutre de una importante diversidad de procedencias históricas, políticas y sociales, justamente, en la diversidad

---

25) Aún en los casos, donde el costo económico para el mantenimiento de las prisiones sea bajo, es socialmente un despilfarro. Para una ampliación del punto ver Carranza, E (2003) “Política Criminal y penitenciaria en América Latina”, Pág.12, Formato en versión electrónica.

de procedencias, escasamente estudiadas, y menos aún discutidas, se localizan las intensidades que definen efectos varios, en sus potencias de expresión y en sus fenomenologías.

El primer efecto de este desconocimiento, es el de una naturalización ahistórica, acerca de lo que entendemos por prisión, naturalización que desborda el concepto e invade las formas con las que leemos los acontecimientos que, día a día, son los que efectivamente producen la prisión.

Sabemos que existe y no es un secreto para nadie, una distancia radical entre las definiciones legales, los ordenamientos institucionales, las disposiciones reglamentarias y lo que, efectivamente acontece, en los establecimientos de reclusión.

Esa distancia resulta, permanentemente mediada por las prácticas que, encarnadas en los actores del Sistema, constituyen lo que pudiéramos denominar: el vector de proximidad y materialidad de los instituidos, sí reconocemos esto, podemos comprender que una de las evidencias más importantes, cuando de lo que acontece en las prisiones uruguayas se trata, se localiza en la cuestión de que sin una transformación de las prácticas, históricamente institucionalizadas, cualquier otra transformación resulta, un simple e inefectivo, procedimiento formal de rutina burocrática y organizacional.

Esta historia, de lo que aún está por hacerse, con y en, nuestras prisiones, ha sido largamente mediada y obstaculizada, por los límites que marcan las definiciones presupuestales.

El presupuestalismo como referente básico y fundamental para las transformaciones, termina constituyéndose, en nuestro esquema de pensamiento, a la hora de definir cambios posibles, en una coartada que re legitima aquello que, el tiempo histórico, condena a la obsolescencia. Dicha concepción supone, desde el vamos, el mejor argumento para que todo se mantenga inalterable.

Sin dudas que el mantenimiento, organización, control y estabilidad de los centros de reclusión, implican una necesaria inversión económica, desconocerlo equivaldría a una perspectiva idealista e idealizada del mundo.

El carácter matricial de los presupuestos asignados, para el funcionamiento de los diferentes establecimientos de reclusión del país es, sin dudas, además de un punto de partida, un analizador social y simbólico de nuestras relaciones con la prisión como institución. Es también, un analizador del lugar que les asignamos, en nuestra red de relaciones sociales, a los hombres y mujeres privados de libertad.

Sin embargo, en la práctica cotidiana, el carácter matricial de los presupuestos asignados, funciona más como punto de llegada, como conclusión y cierre de todo lo posible que, en última instancia, viene a operar como una doble llave, en el proceso de exclusión social asignado históricamente a las prisiones, así como, a los hombres y mujeres privados de libertad.

Cuando ello es la norma, cuando esta concepción restrictiva de lo económico aparece como lo dominante, lo que se impone es un inmovilismo de acciones, que

aporta fuerza inercial a aquellas prácticas que lo histórico condena.

Pensar las transformaciones en el Sistema Penitenciario, a “caballo” de lo económico como punto de partida, es la mejor de las coartadas para legitimar acciones que, a la larga, reconfigurarán un panorama de nuevas complejidades.

Hay otro tipo de presupuesto que, sin duda, es necesario convocar para eludir las satanizaciones de lo económico, nos referimos al presupuesto de las voluntades políticas, a todo el capital humano, aún inexplorado, localizable, en esa suerte de duplicación interior de nuestras relaciones sociales, que día, a día, observamos en los diferentes establecimientos de reclusión del país.

Atender a las situaciones, efectivamente existentes en nuestros establecimientos de reclusión, además de un sano ejercicio de realidad, implica reconocernos a nosotros mismos, en aquellos que los habitan.

Se trata del rompimiento de una distancia social que, largamente instituida, habilita silencios, invisibilidades y acciones violatorias de los más elementales derechos de los hombres y mujeres privados de libertad, derechos que, por demás, nos involucran a todos.

Hay una radical e ineludible, responsabilidad política y social, en la que todos participamos, al producir las prisiones que tenemos y al sostener las exclusiones que aplicamos, día a día, a los hombres y mujeres privados de libertad.

Pensar conceptualmente, lo que acontece en los diferentes centros de reclusión, desde esta perspectiva, es señalar el camino teórico y metodológico que hemos elegido, para comprender la prisión como un espacio, donde lo que se habilita y legitima, es la práctica del encierro.

Se trata de una perspectiva de fuerte impronta política, que interroga a todo el espacio social, necesariamente convocado, en la producción histórica de dicha práctica. Es una posición que desnaturaliza, esa suerte de ontología de las instituciones y de los hombres que las hacen posible, para acceder a lo que, en conjunto y socialmente producimos.

Por ello afirmamos que, sí se quieren comprender, las prácticas y las formas que adquiere el encierro en nuestro país, hay que inevitablemente, salirse de las prisiones, para poder entrar y ver, en ellas, lo que desde el afuera social, se habilita.

Lo que se viene verificando desde hace ya, algunos años, en el escenario penitenciario, es un ascenso particular de la posición que ocupa la cuestión de la seguridad, como columna vertebral y vector principal en la valoración de la efectividad administrativa de los establecimientos de reclusión.

La securitización, que podemos reconocer en ese “afuera penitenciario”, ocupa un lugar preponderante en la producción de esta situación. De modo que, sí se quiere, asistimos en el “adentro penitenciario”, a la asunción de un encargo muy particular, que es necesario analizar, para comprender el panorama actualmente configurado.

Este proceso de securitización presenta, en América Latina, un período histórico de manifestación particular, que suele ubicarse, emergiendo, durante los finales de la década de los años 80.

Los datos que se reconocen para afirmarlo, vinculan, este ascenso de la securitización, con el crecimiento de los índices de criminalidad, fundamentalmente, en los espacios urbanos.

Dentro de la fenomenología de la criminalidad urbana, se le presta particular atención, a los considerados crímenes violentos, y/o delitos, que se desarrollan con una peculiar violencia<sup>26</sup>.

Se trata de delitos que vienen ocupando, cada vez más, un lugar relevante en las definiciones de Política Criminal y en las definiciones que articulan gobernabilidad y seguridad ciudadana.<sup>27</sup>

“Seguridad Ciudadana” ha sido, en definitiva, la noción emergente en este proceso de securitización y ya en la década de los 90, en Uruguay y en casi toda América Latina, pasó a constituirse en la noción rectora de todas las acciones y contenidos de Política Criminal.

Es posible identificar dos elementos, constitutivos y permanentes, en la producción de la noción de “seguridad ciudadana”:

---

26) Para el caso uruguayo son considerados delitos violentos: los homicidios, rapiñas, violación, lesiones y la violencia doméstica.

27) La dominancia de la noción no significa la adopción de un consenso conceptual, de modo que, lo que observamos, es una proliferación de sentidos interpretativos que buscan capitalizar el lugar dominante de la noción misma.

- el primero, toma como referente los índices de criminalidad del país.
- el segundo, opera a partir de la percepción de los ciudadanos, sobre el volumen de la criminalidad y el riesgo de victimización. De estos dos elementos, el perceptivo, ha ido ocupando el lugar de matriz que interpela, tanto la veracidad de los datos construidos sobre la criminalidad, como la efectividad de las acciones y medidas que definen el combate a la misma.

La fuerza del elemento perceptivo, se multiplica y sostiene, por la acción directa del espacio donde la misma se materializa: el de los medios de comunicación.

El efecto que se produce, directa y/o indirectamente, es el de: “alarma social”. Esta “alarma social” fue, para el caso de la Ley de Seguridad Ciudadana, el plano a partir del cual y en nombre del cual, emergieron, se materializaron e instituyeron, las nuevas reglas de unas formas del control social, en el cual, hoy, seguimos inmersos.

A diferencia de lo que acontece, en el “afuera penitenciario”, los estudios sobre la situación en nuestras prisiones, como elementos de análisis para la elaboración de nuevos contenidos de Política Criminal son, al menos, en la denominada academia, inexistentes.

En la Ley de Seguridad Ciudadana de 1995, las posibles y necesarias discusiones, sobre la situación de nuestras prisiones, fue, por decirlo de modo amable, dife-

rida a la creación y funcionamiento temporal de una Comisión que elaboraría diagnósticos y recomendaciones.

El paroxismo de “la alarma social” predominó por encima de cualquier consideración

técnica y del mismo modo, que impactó sobre las capacidades organizativas policiales para la atención de las demandas de una población, cada vez más atemorizada, impactó sobre las posibilidades organizativas y operacionales de las administraciones penitenciarias.

En la misma medida en que “la alarma social” se redimensionaba y expandía, las prisiones quedaron ocultas, invisibilizándose prácticas, situaciones vitales de prisioneros y guardianes, condiciones de trabajo y existencia, así como, la recomposición de prácticas degradantes y violatorias de los más elementales derechos humanos.

La oscuridad alrededor y dentro de las prisiones veló, durante cierto tiempo, el decrecimiento de una República.

En el “afuera carcelario”, venimos siendo, cada vez menos, con la esperanza de estar cada vez “más seguros”.

El desmedido crecimiento de nuestras prisiones: nos denuncia. Ese desmedido crecimiento muestra, como hemos adoptado una voluntad de afiliación punitiva insaciable, en cuyo diccionario comunicativo no parece existir el enunciado: “ya es suficiente”.

En el escenario nacional, hace ya mucho tiempo y esta Ley, es su evidencia más firme, asistimos a un diálogo

go donde, curiosamente, la interrogante que lo organiza distorsiona toda posibilidad sensata de futuro.

¿Pasaremos, alguna vez, del cuánto delito somos capaces de instituir, al cuándo es suficiente?<sup>28</sup>

## **Migraciones uruguayas la otra cara de una República que decrece**

¿Datos y análisis sobre las migraciones, en un estudio sobre la cuestión criminal y el orden social?

Tanto en la introducción de nuestro Informe Técnico para el Proyecto I+D, financiado por CSIC, como en la parte introductoria de este trabajo, señalábamos la importancia que adjudicamos a la descripción del escenario migratorio

Habrá que insistir, sobre el objetivo de la presentación en la situación migratoria en los últimos años: "... Las prácticas migratorias se incorporan a este estudio, en tanto pueden ser entendidas como efectos, en los conjuntos poblacionales, de políticas gubernativas específicas, ellas muestran también, lo que se transforma y lo que se interpela..."

Dentro del esquema general de investigación descrito en la Introducción, los fenómenos migratorios explorados adquirirían el valor de variable biopolítica, en tanto indicaban, el efecto de sedentarización necesario

---

28) Christie, N (1993) "La industria del control del delito ¿La nueva forma del holocausto?", Editores Del Puerto SRL, Buenos Aires, Argentina.

para valorar el éxito de una propuesta de vida fundada en las formas que adoptan las políticas gubernativas.

Los estudios vinculados a expresiones de las Políticas Criminales que han tomado como referencia las migraciones o sus categorías constitutivas, suelen ser escasos y limitan sus análisis a los migrantes como objetos del control social y las agencias de seguridad.

Al intentar describir el fenómeno migratorio en el período explorado, nos proponíamos dar cuenta de un escenario social más amplio y escasamente incorporado en las descripciones de las condiciones sociales, económicas y políticas que también constituyen el escenario general de los delitos e ilegalismos.

Este escenario migratorio ha sido relevante a la hora de comprender las transformaciones históricas de la población uruguaya, primero por su peso específico en los momentos fundacionales, segundo, por la dinámica visible más recientemente en tiempos dictatoriales.

Problematizar las mutaciones en el fenómeno migratorio y ubicarlo en el escenario histórico de crecimiento de la población penitenciaria, persigue un fin provocador: una República decrece de formas diversas, señalar las formas de decrecimiento es un ejercicio de interpelación de fuerte contenido político.

Cuando se toma contacto con los datos relevados, en diferentes estudios sobre la población uruguaya, se afirma la presencia y el mantenimiento de tres características en la descripción poblacional, que permiten afirmar una cierta constancia histórica:

- La baja densidad poblacional.
- La desigual distribución poblacional en el territorio.
- El predominio del escenario urbano fundado en el peso de la ciudad capital:

Montevideo. En un panorama tal, se comprende, el valor analítico que puede adquirir el estudio de las migraciones y sus comportamientos históricos:

“La migración es el tercer componente de la dinámica demográfica. A diferencia de la mortalidad y la fecundidad, esta variable se caracteriza por ser mucho más sensible a los efectos de situaciones coyunturales: a las crisis o auges del empleo, a la distribución en el territorio de las inversiones en proyectos productivos, a la localización de los servicios, así como a las crisis políticas o económicas que impulsan movimientos fuera de las fronteras...”<sup>29</sup>

Es justamente, esa sensibilidad de las migraciones, a los efectos de las diferentes situaciones sociales y políticas, la que nos permitirá realizar un movimiento de descripción, comparación y articulación, respecto a lo que ha venido aconteciendo en el país.

En la historia migratoria del país, la década de los años sesenta, supone el comienzo de una experiencia y aprendizaje vital que, más o menos, hasta la mitad del

---

29) Pellegrino, A. (2003) “**Caracterización demográfica del Uruguay**”, Pág. 23, Programa de Población, FCS, UdelaR, Montevideo, Uruguay. Versión en formato electrónico.

siglo XX, había sido solapada por la convicción, de que vivir y morir en Uruguay era la mejor de las opciones.

La tradicional historia migratoria, signada por su condición de recepción de otros migrantes, se reconfigura y sin que ella desaparezca de forma absoluta, la emisión de migrantes pasó a ocupar el lugar más relevante<sup>30</sup>. Se trata de un movimiento poblacional, de su dinámica, que vino si se quiere, a reconfigurar la geografía territorial del país.

“... En la década de 1960 el país entra en un proceso de crisis prolongada que tendrá severas repercusiones sobre la sociedad y su sistema político (...) comienza a procesarse un incremento de la emigración internacional, al tiempo que se inicia una reversión de la tendencia histórica de la migración interna, hasta entonces fuertemente concentrada hacia la ciudad capital (...) Las tasas de crecimiento intercensal indican una tendencia consistente, desde 1963 en adelante, al estancamiento del crecimiento de la población de Montevideo, debido a un enlentecimiento de la afluencia de inmigrantes internos, al traslado de su propia población fuera de los límites departamentales hacia Canelones y a la emigración internacional que encuentra, en la Capital, su principal lugar de origen...”<sup>31</sup>

---

30) “... el balance migratorio internacional tuvo signo positivo hasta muy entrado el siglo XX (...) a partir de los años sesenta la tendencia se revirtió, determinando que el país dejase de ser receptor para convertirse en expulsor de población...” en Cabella, W.; Pellegrino, A. (2005) “Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004”, pág. 3, en **Documentos de Trabajo** 70, Nov. 2005, Montevideo, Uruguay. Versión electrónica.

31) Pellegrino, A. (2003) **OP.CIT.** Pág.25.

El ascenso de todas las conflictividades, primero, las respuestas institucionalizadas a las mismas, en segundo lugar y la emergencia e instauración, de un largo y cruento, proceso dictatorial, otorgaron a esta dinámica en los movimientos poblacionales diferentes efectos.

Todos estos procesos trajeron consigo, como consecuencia visible de su materialización en las formas de vida, importantes y significativas reconfiguraciones de escenario, el país dejó de ser lo que había sido y como sabemos, no sólo, en lo que a su expresión poblacional se refiere.

“Los datos del censo de 1996 muestran que, por primera vez, el departamento de Montevideo sufre un decrecimiento de su población, al tiempo que se observa un aumento importante de la población de la costa este del departamento de Canelones, así como, el departamento de Maldonado, es el que muestra el crecimiento más alto del país, fenómeno que acentúa la concentración de la población sobre la región Sur del país...”<sup>32</sup>

Con independencia de sus manifestaciones vernáculas, el fenómeno migratorio o mejor dicho, las transformaciones operadas en sus expresiones históricas, no se limitó a una expresión emergente en el plano nacional.

“... La transformación del subcontinente, que deja de ser receptor de inmigración transatlántica y se convierte en expulsor de población hacia los países desarrollados, y muy especialmente hacia los Estados Unidos, marca una nueva etapa desde el punto de vista migrato-

---

32) Pellegrino, A. (2003) **OP.CIT.** Pág.26.

rio...”<sup>33</sup>. Dejamos de ser, aquél clásico país receptor de población, e iniciamos una práctica, cuyo recorrido, aún no concluye.

No hay dudas del interés que dicha situación representa para la historia reciente del país, pero lo más importante, parece radicar, en esa suerte de reconfiguración de las condiciones para el mantenimiento y desarrollo de la vida que resultan, ante las evidencias registradas por los investigadores, como francamente transformadas.

El fracaso de lo que podemos denominar una política, de y para, la sedentarización poblacional, indica también, la emergencia de una política de las selectividades poblacionales.

Para algunos analistas de población y fenómenos migratorios, el cambio operado en las formas de la emigración se ha tornado estructural, señalándose, épocas de particular auge, durante los periodos caracterizados por las crisis económicas y políticas. En el caso uruguayo se afirma, además, que este comportamiento en los fenómenos de la migración, comienza su acentuación desde el año 1999, a la par de la fuerte recesión económica del país<sup>34</sup>.

---

33) Pellegrino, A. (2003) “**La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes**”, Serie Población y Desarrollo 35, Naciones Unidas, **CELADE-ECLAC-BID**, Santiago de Chile, Chile. La cita corresponde a la página 13, formato en versión electrónica.

34) “Los efectos de la crisis económica sobre los movimientos migratorios no fueron similares en todas las regiones o países. Como tendencias generales se puede decir que, mientras la década del 70 fue el período de crecimiento importante de las corrientes emigratorias, la crisis generalizada de los años ochenta, resultó en una suerte de, efecto paralizante, sobre la migración intraregional...” en Pellegrino, A (2005) **OP.CIT.**; Pág.16.

Vale la pena entonces, realizar una presentación del fenómeno migratorio en el país, resaltar los análisis realizados por los especialistas en población y entablar una interlocución que nos permita retomar, en clave comparativa, las situaciones sociales y económicas que también dan sustento a los datos expuestos sobre las manifestaciones de la criminalidad y las respuestas asumidas para el mantenimiento del orden social.

Principales características de la migración en el Uruguay:

- **Volumen migratorio por períodos:**

**1 Período 1963-1975:** el volumen de emigrantes ha sido estimado en 200 000.

**2 Período de 1975-1985:** se estima en 180 000 el número de uruguayos que emigraron.

**3 Período 1985-1996:** la cifra estimada reporta casi 100 000 uruguayos<sup>35</sup>.

- Por los datos registrados en el aeropuerto de Carrasco, se concluye que: entre 1963-2004 emigraron un total de 584 115 uruguayos, de ellos 106 115 (18,16% del total) lo hicieron en el período 1996-2004 y 477 928 (81,82% de total) en el período 1963-1996.

---

35) "... En definitiva, a pesar de que se redujo el número de emigrantes, particularmente en el último tramo intercensal, el período (1963-1996) se caracterizó por una tendencia sostenida a la pérdida de población..." en Cabella, W; Pellegrini, A. (2005) **OP.CIT.**; Pág.6.

- Sin embargo, cuando se comparan los promedios anuales de emigrantes, para los períodos 1963-1996 y 1996-2004, se concluye que, en los 8 años que van, de 1996 al 2004, prácticamente se igualan, las cifras de emigrantes promedio anuales observadas en los 33 años, que abarcan desde 1963 a 1996.
- En efecto, la cifra promedio anual de emigrantes, entre 1963-1996, se ubica en 14 483 (14 482,66), mientras que, el promedio anual para los años, 1996-2004, fue de 13 264 (13 264,375) Al concluir el año 2004 se encontraban residiendo en el exterior, un total de 443 207 uruguayos, de los cuales, 229 034 (51,67%) eran hombres y 214 173 (48,32%) mujeres.

— Tabla 3 —

DATOS AL 31/12/2004						
EDADES	TOTAL	MASCULINO	%	FEMENINO	%	% DEL TOTAL
HASTA 29 AÑOS	59785	31916	53,38	27869	46,62	13,49
30 A 44 AÑOS	131299	74198	56,51	57101	43,49	29,62
45 A 59 AÑOS	140617	78039	55,50	62578	44,50	31,73
MÁS DE 60 AÑOS	111506	44881	40,25	66625	59,75	25,16
TOTAL	443207	229034	51,68	214173	48,32	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de estudios de CELADE

—Gráfico 20—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de estudios de CELADE

—Gráfico 21—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de estudios de CELADE

La migración en Uruguay, según datos aportados por CEPAL, ha tenido los siguientes guarismos:

— Tabla 4 —

PERÍODO	TASAS X 1000 HABITANTES
1950-1955	0,87
1955-1960	1,53
1960-1965	-0,46
1965-1970	-2,47
1970-1975	-9,65
1975-1980	-4,18
1980-1985	-2,03b
1985-1990	-1,96
1990-1995	-1,27
1995-2000	-1,59
2000-2005	-6,27

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

- Según datos del Bureau of the Census de los Estados Unidos<sup>36</sup>, en 1960, había en dicho país 1170 uruguayos, en 1970 la cifra ascendía a 5092, en 1980 se reportaban 13 278 uruguayos, para 1990 residían en el país 20 766 uruguayos y en el año 2000 el reporte ubicaba en 73 000 el número de compatriotas residiendo en Estados Unidos.

36) "... En los Estados Unidos, los países latinoamericanos estaban fuera del sistema de cuotas imperante desde la Ley de Inmigración de 1924. La asignación de visas de inmigrantes, a los originarios del continente americano, estaba basada en una serie de requisitos de tipo cualitativo, contenidos en la Ley de 1917: básicamente, condiciones de salud y antecedentes morales y políticos. La ley de 1952, promulgada en pleno auge de la guerra fría y el macartismo, incorporó, también, restricciones político-ideológicas, como la prohibición del otorgamiento de visas a comunistas..." en Pellegrino, A. (2003) **OP.CIT.**; Pág.18.

Las tasas de crecimiento de la emigración<sup>37</sup> hacia los Estados Unidos se han expresado como sigue:

- 1960-1970: 158.4
- 1970-1980: 100.6
- 1980-1990: 23.8
- 1990-2000: 115.8.

Los datos expuestos permiten concluir que, las características demográficas, más sobresalientes de la emigración uruguaya reciente son:

- una fuerte composición de hombres y adultos jóvenes (46,33%)
- Cambios en las corrientes de destino migratorio<sup>38</sup>.
- Un nivel educativo medio alto<sup>39</sup> comparado con los uruguayos de la misma edad residentes en el país.
- El fenómeno desempleo se reporta como causal migratorio, así como, los bajos ingresos y las expectativas de una mejor calidad de vida. Cuando

---

37) Datos extraídos de Pellegrino, A. (2003) **OP.CIT.**

38) "... a partir de los años 90, los destinos de los emigrantes uruguayos han tendido a modificarse (...) la emigración de larga distancia constituye actualmente la modalidad más importante..." en Cabella, W.; Pellegrino, A. (2005) **OP.CIT.**; Pág.8

39) "... La emigración uruguaya suele tener, en promedio, un nivel educativo más alto que el conjunto de la población del país. La emigración implica una movilidad social descendiente..." en Pellegrino, A. (2003) "**La emigración en el Uruguay actual ¿El último que apague la luz?**", Pág. 7 Centro UNESCO de Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.

el análisis se centra en los hogares con emigrantes recientes, se estima que se trata de hogares que disponían de mayores recursos acumulados, tanto financiera, como educacionalmente.

Con respecto, a lo que acontece con los movimientos y dinámicas poblacionales, no parece serio acudir a un relato místico representacional, como argumento racional que los describa y explique. Ensayar un relato conveniente y concienzudo, sobre la libertad y el movimiento, como racionalidad explicativa para los movimientos y dinámicas poblacionales, supone afiliarse al desconocimiento del valor político que la movilidad poblacional expresa siempre y de forma contundente.

Los movimientos y dinámicas poblacionales, no solo, interpelan de forma radical las afirmaciones políticas con las cuales los gobiernos legitiman sus acciones, puede afirmarse además, que cuando las poblaciones proceden a tales movimientos, enuncian, materializándolas, contraconductas y es que la emigración, como proceso histórico y social por excelencia, no puede ser concebida como una natural disposición de los hombres. Ella es, en sus expresiones, de composición y dinámica, un analizador que revela las condiciones sociales, políticas y económicas que hacen posible la producción de la vida. Vale detenerse en tal aspecto, describirlo y reflexionarlo, para resaltar la potencia política del enunciado inscrito en los movimientos poblacionales.

Atender a las formas de esos movimientos implica, además, develar la referencia política que los hace posible, supone por tanto ir más allá del número constitutivo

de las tendencias, los denominados “picos migratorios” tienen la forma de la lógica que los produce.

Estas lógicas productivas de los movimientos poblacionales, no tienen unos caracteres elusivos, susceptibles de ser concebidas como simples desarrollos autónomos de lógicas institucionales aisladas, ellas pueden ser analizadas como expresiones y manifestaciones, singulares de una estrategia política en el gobierno de las poblaciones.

El carácter selectivo de las migraciones tiene un doble plano de inscripción, el primero, define quiénes pueden hacerlo, el segundo muestra las posibles trayectorias, en ambos casos, el escenario de sustentabilidad es el económico, político y social. Por ello, no siempre se producen migraciones homogéneas e idénticas a sí mismas en el tiempo, hay para cada período migratorio, una historia que las define y produce.

Se trata siempre de una historia en la que participan los receptores, con sus definiciones de elegibilidad y los emisores, con sus políticas de afectación diferencial a los diversos grupos poblacionales, que definen, no el deseo de emigrar, sino la posibilidad efectiva de hacerlo. Por ello, aunque la afectación política, tenga un rango de amplia generalidad poblacional, una crisis por ejemplo, no todos los afectados, pueden acudir a la emigración como salida.

Para emigrar se precisan recursos y estos pueden ser propios o ajenos, entendiendo éstos últimos, como las facilidades que brindan los países receptores. Los recursos propios, por su parte, muestran una amplia gama de

expresiones y van desde las redes de soporte familiar y de relaciones, hasta los que marcan, los recursos acumulados en capital financiero y educativo.

Las migraciones tienen por tanto, ese rango de productividad económica, política y social que hemos señalado, pero ellas son además, en su manifestación práctica e histórica, definiciones estratégicas con gradaciones diversas en sus significados de límite situacional. Si esto es cierto, si las migraciones revelan también acciones estratégicas, podemos comprender por qué no hubo nunca, en el país, un “último que apagara la luz”.

Pero no puede haber dudas respecto a que, en el dramatismo del enunciado, se sintetizaban, al menos, los significados culturales y simbólicos de los dos momentos migratorios más dramáticos del país: el vívido durante la dictadura y el de la crisis de 1999-2002.

A pesar de sus diferencias, para ambos casos, podemos encontrar un denominador común: el país se convirtió en un espacio donde se transformaron las reglas de la permanencia, se “hizo un país, cada vez más selectivo”.

Y aunque en toda selectividad, se perfila una lógica expulsiva, la misma no se expresa siempre bajo idéntica forma. Al dramatismo contenido en las cifras de los que emigraron, durante todo el período 1996-2004, habrá que agregarle la cifra estremecedora de los que, sin posibilidades de acudir a la elección estratégica migratoria, fueron literalmente hablando, expulsados de la vida socioeconómica en el país por los efectos de las transfor-

maciones económicas de los años noventa y literalmente “clavados” en la estructura social que los sujetaba.

Acudamos nuevamente, a la descripción del escenario económico nacional de los últimos años para mostrar una línea, que articula, las lógicas de reducción y expulsión, visibles en el Uruguay desde la década de los años noventa.

Diferentes investigaciones, que toman como marco referencial la pobreza, la desigualdad en los ingresos y la distribución de la riqueza en el período que estudiamos, coinciden en señalar las características siguientes:

- Aparición de nuevos “clivajes sociales”<sup>40</sup>, como manifestación de procesos de fragmentación y exclusión social, fuertes manifestaciones expulsivas visibles en los procesos de segregación urbana<sup>41</sup>.
- Emergencia de “nuevas formas de pobreza” a partir de la polarización socioeconómica de los años noventa<sup>42</sup>, transformaciones en las pautas cultura-

---

40) Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) **“Desigualdades sociales y segregación en Montevideo”**, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Serie Documentos de Trabajo, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.

41) CEPAL-PNUD (1999) **“Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”**, Coord. R.Katzman, Oficina CEPAL-PNUD, Montevideo, Uruguay.

42) “... ya hacia fines de los años ochenta, investigaciones comparativas realizadas en varios países latinoamericanos, demostraron la influencia de procesos estratégicos en la configuración social de nuestras ciudades, tales como la “desindustrialización”, “desasalarización” y “fragmentación”, que afectan las condiciones de vida de la población...”, en Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) **OP.CIT.** Pág.5. Similares caracterizaciones y conclusiones aparecen en Portes, A. (1989) **“La urbanización de América Latina en los años de crisis”**. en Lombardi y Veiga (eds.) Minujin, A. y Kessler (1995) **“La nueva pobreza en la Argentina”**. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.

les en el plano social y familiar, que definen nuevas expresiones de la fragmentación sociocultural<sup>43</sup>.

- Aunque a nivel general la pobreza se reduce durante los comienzos de los años noventa, la concentración y la disminución de los ingresos reportados desde 1995, opera como un anulador de la reducción de los años iniciales, a partir de 1995, la pobreza no solo se estabiliza, sino que crece de forma alarmante, para ciertos sectores poblacionales, con ello, el tradicional modelo de integración y bienestar se transforma y adquiere un perfil de singular capacidad selectiva<sup>44</sup>.
- La diversidad socioeconómica visible en el espacio urbano muestra el claro perfil de la fragmentación: los niveles y formas de vida aceleran su condición de diferenciación y los efectos de exclusión social<sup>45</sup>.
- Las transformaciones del mercado del empleo traen consigo, además del aumento de la pobreza,

---

43) Katzman, R. (1996) “**Marginalidad e integración social en Uruguay**”. Ed. CEPAL, Montevideo, Uruguay.

44) “... a fines de los noventa, uno de cada dos niños menores de 5 años, y el 40% de aquellos entre 6 y 14 años, viven en hogares por debajo de la línea de pobreza...” en Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) **OP. CIT.** Pág. 8.

45) “... considerando la reducción en los niveles de pobreza a comienzos de los años noventa y su tendencia creciente a partir de 1995 para niños y jóvenes, enfatizamos que durante los últimos años, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, que implican la “formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción, entre personas de diferente origen socioeconómico” Una de las consecuencias principales de estos procesos es la exclusión social...” en Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) **OP. CIT.** Pág.11.

el proceso de empobrecimiento de la denominada “clase media”<sup>46</sup>.

- Las políticas sociales desarrolladas durante la década de los años noventa, no logran balancear los efectos negativos de las políticas económicas, al punto que “... parecen no intervenir sobre estos procesos sociales que reproducen la pobreza y la exclusión social...”<sup>47</sup>

Aunque entre 1994 y 1998 la economía nacional registraba un crecimiento, los datos captados a partir de las Encuestas Continuas de Hogares, indicaban que el ingreso medio de los hogares descendía. Como se observa en la tabla siguiente, paralelo al descenso de los ingresos en los hogares, crecía el desempleo y la informalidad que, en el año previo a la discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana, ya habían experimentado crecimientos del 3,37% en el desempleo y del 32,33% en la informalidad:

---

46) Mingione, E. (1998) “Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriais avançadas”. En **DADOS**, vol. 41, No.4 Rio de Janeiro.

47) Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) **OP.CIT.** Pág. 23.

## Indicadores del Mercado de trabajo Uruguay 1991-2004

— Tabla 5 —

Año	Salarios reales (índice 1991-100)	Desempleo	Informalidad
1991	100,00	8,9	27,03
1994	107,76	9,2	35,77
1999	109,29	11,8	37,14
2000	107,82	13,9	36,58
2001	107,51	15,5	35,40
2002	95,97	17,0	35,19
2003	84,03	16,7	35,79
2004	83,98	13,1	33,96

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del  
Instituto Nacional de Estadísticas

Las desigualdades y la aceleración en el incremento de las mismas en el mercado de trabajo, que ya eran visibles desde 1990, por los diferentes cambios tecnológicos, el proceso de liberalización comercial<sup>48</sup>, los cambios en los mecanismos de fijación de salarios y los descensos en la participación sindical<sup>49</sup>, fueron parte integrante del escenario. La crisis de 1999, produjo impactos diferentes

48) "... en los años 90 tuvo lugar una disminución de la protección arancelaria, en lo que constituyó la segunda fase de la liberalización comercial iniciada a mediados de los años 70. Esta apertura estuvo acompañada, además, por el proceso de integración en el MERCOSUR..." en Vigorito, A. (1999) "La distribución del ingreso en el Uruguay entre 1986 y 1997" en *Revista de Economía*, Segunda época, volumen VI número 2, Banco Central del Uruguay, Montevideo, la cita corresponde a la Pág.5, formato en versión electrónica.

49) Junto a los nuevos mecanismos que modificaban la fijación de los salarios, el proceso de descentralización de las negociaciones salariales comenzado, a partir de 1990-91, producen un efecto inmediato de reducción en la actividad de los sindicatos.

y no fue similar para los trabajadores de distintos niveles de calificación.

En una investigación, sobre los efectos de la crisis en los hogares uruguayos, Buchelli, M y Furtado, M (2004)<sup>50</sup>, muestran como, al analizar los ingresos<sup>51</sup>, aquellos hogares cuyos ingresos provienen del trabajo y cuyos jefes presentaban un nivel más bajo de calificación, fueron los más perjudicados.

Para el año 2002 la pobreza había subido para todos los tramos etarios<sup>52</sup>, incluidos los adultos mayores, siendo, particularmente más afectados, los hogares de adultos jóvenes con niños, de bajo nivel educativo y con una adscripción inestable al mercado de trabajo.

La caída observada en la red de protección social en el país, supuso la adopción de diferentes estrategias individuales o familiares, entre ellas la emigración.

“... el hecho de haber tenido un emigración temprana en los años 60 generò condiciones para que la po-

---

50) Bucheli, M; Furtado, M. (2004) “¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?”, CEPAL, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.

51) El estudio de la distribución del ingreso es relevante porque permite apreciar las desigualdades en el acceso a bienes y servicios reales y simbólicos, tanto en hogares como en personas. Para el caso uruguayo, la fuente principal de ingreso de los hogares se localizan en los ingresos derivados del trabajo (salariales, cuentapropistas y patronales), que representan algo más de dos tercios del ingreso de los hogares, luego le siguen las pasividades y por último los ingresos provenientes de la propiedad del capital, que por regla general tienden a subdeclararse.

52) Amarante et al (2005) “Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay” Informe para División de Programas Sociales, Región 1, BID, Montevideo, Uruguay. Versión en formato electrónico.

blación uruguaya estuviera, digamos, informada y reaccionara rápidamente a la emigración...”<sup>53</sup>

La emigración estimada entre 1999-2004, considerando los datos reportados por las salidas, vía aeropuerto de Carrasco, permiten a los investigadores<sup>54</sup> afirmar que su volumen representó el 3% de la población del país, cifra que sumada a las de las migraciones anteriores, señala que desde 1963 al año 2004, los uruguayos residentes en el exterior representaban el 13,9% de la población del país.

Aunque el país se ha caracterizado comparativa e históricamente, por ser uno de los que presenta, menores indicadores de desigualdades en la Región Latinoamericana y aunque no hubo reformas estructurales radicales que derivaran en profundas y expansivas privatizaciones, las reformas y las políticas económicas emprendidas, durante los años analizados, trastocaron varios de los escenarios sociales y económicos, tanto en lo nacional, como en lo departamental.

En su conjunto, los efectos de fragmentación social, las formas selectivas de la pobreza, la emergencia de fenómenos urbanos inéditos y la recomposición de una estructura social con predominio de la movilidad descendente, nos devuelven la imagen de una catástrofe.

Mientras crecían los indicadores negativos, señalizadores y emergentes, de una política económica que

---

53) Pellegrino, A (2003) **OP. CIT.** Pág.6.

54) 54 Pellegrino, A.; Vigorito, A (2005) **“La emigración uruguaya durante la crisis de 2002”**, Instituto de Economía, **Serie Documentos de Trabajo DT03/05**, Pág.10, Montevideo, Uruguay. Versión en formato electrónico.

mostraba la retirada del Estado de las áreas sociales más sensibles, la República decrecía a dos vías: los que se iban y aquellos que resultaban seleccionados por el sistema penal: los encarcelados.

Si comparamos, las tasas migratorias, con las tasas de encarcelamiento, por cada 1000 habitantes, considerando esta última, como población “fuera de la República”, veríamos como, durante la década de los años noventa, ambas crecen y lo hacen prácticamente, al mismo ritmo.

—Gráfico 20—



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y CEPAL

Entre 1990-2000, la variación porcentual, en la tasa de migraciones había aumentado un 25,19%, la de encarcelados creció un 16,83%. Al concluir el 2005, la tasa de migraciones, había experimentado un crecimiento

porcentual en su variación del 219,9%, la de encarcelados del 139,74%.

¿Cuántos de los literalmente “clavados” en la estructura social y sin posibilidad de elección de la estrategia migratoria, quedaron efectivamente seleccionados por el sistema penal? No lo sabemos, no hay estadísticas para ello, pero podemos apreciarlo, al recordar la descripción dada sobre la estructura poblacional de las prisiones.

### **“El miedo devora el alma”**

No es posible pensar lo acontecido mediante el viejo dicho “pura coincidencia”, sería ingenuo pensarlo y cándido ignorarlo.

En el entre medio, el espacio social resultante, rebosaba de conflictividades, temores difusos, inseguridades varias y miedos permanentes.

Habíamos arribado, sin saberlo aún, a la denominada “cultura del control”<sup>55</sup> y mirábamos el escenario con las lentes del más rancio conservadurismo.

Más orden, más punición, más vigilancia, menos solidaridad, menos sensibilidad.

El “otro” era ya, definitivamente un extraño, ya habíamos producido suficiente distancia social para apreciarlo y extrañarnos en el mismo movimiento, que lo ubicaba en la distancia social producida.

---

55) Garland, D (2006) “**La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea**”, Editorial Gedisa, Barcelona.

La criminalidad, el crimen y las respuestas al mismo, pasarían a gestionarse a demanda, serán pensados como cifras que suben y bajan.

Hay toda una gerencia armada para ello, que dispondrá de cifras, sólo de cifras, para definir en cuál dirección reacomodar los planes para la gestión de los indicadores delictivos a reducir como contrapartida, a una demanda ciudadana que interpela sin detenerse.

Desfondados en su vector social e histórico, el crimen, la criminalidad y los criminales, recobran todas las naturalezas que la historia les había negado.

Además de punición y conservadurismo, habrá desinterés y ataques a cualquier forma de memoria solidaria.

Es una punición con rostro de venganza, de allí las voces por más penas, más años y alguna, que otra fantasía, que demanda restaurar la pena de muerte, la prisión eterna y las formas duras de los años de plomo.

Ha habido una especie de devenir “bratton”<sup>56</sup> en nuestras formas de pensamiento y en nuestros modelos de inteligibilidad del delito, al punto que a diestra y siniestra, se afirma, cada vez más y con absoluto criterio irresponsable “... Que la causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de las condiciones sociales...”<sup>57</sup>

---

56) William Bratton, ex jefe de la policía de Nueva York y arquitecto de un conjunto de medidas policiales ultra represivas en dicha ciudad, una suerte de gurú de la seguridad ciudadana y de las estrategias de “tolerancia cero”.

57) Diario “La Nación”, “Tolerancia Cero” para Buenos Aires”, 17 de enero de 2000, Buenos Aires, Argentina.

Lo que no se dice, lo que siempre se elude en las discusiones, o aparece cuando mucho “entibiado”, es que este paroxismo penal y esta aberración punitiva, en la que venimos navegando, se producen a instancias del repliegue bochornoso y peculiar del Estado Social y la emergencia del mercado, como el máximo regulador y ordenador de las relaciones sociales.

Asistimos, desde entonces, a una singular transformación que puede definirse como: “operación limpieza”<sup>58</sup>.

A niveles macro, limpieza de toda la historia estatal de atención a las reglas de la solidaridad, a nivel político, limpieza de los desacuerdos históricos y distintivos entre la izquierda y la derecha con respecto a las causas del delito y las medidas para su enfrentamiento, a nivel de los ciudadanos, “limpieza” de las calles, las esquinas, denuncia de los grupos juveniles sospechosos de conductas vinculadas y vinculantes al delito, según las nuevas reglas de una criminalización moralizadora.

El nuevo orden instalado procede a la criminalización de las conductas, salteándose tradicionales pasos y procedimientos de las viejas estructuras de normalización disciplinarias. La criminalización es directamente policial y ello no significa que parta de la policía, aunque siga su modelo lógico de la sospecha.

Para ello, una mutación de visibilidad policial transforma la escena, la vigilancia, el viejo y potente

---

58) Van Swaanigen, R (2007) “**Barriendo las calles: Sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam**”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, Número 5, versión en formato electrónico.

panoptismo, se extiende, a través de la metástasis de un cuerpo social, que fallece a la par de sus reglas solidarias.

Hay un nuevo y particular orden parapolicial que define las cosas y un nuevo ordenamiento institucional que las legitima.

La capacidad anfibològica de la nociòn de “seguridad ciudadana” ha sido producida y mantenida durante estos años y bajo estas condiciones. La multiplicidad de sus usos le otorga un régimen inagotable de permanencia y actualidad, a partir del cual, nada resulta seriamente discutido. Las formas dúctiles en las que circula, le otorga a la vitalidad de la nociòn, la imagen de un contenido siempre pronto a reajustarse.

Es como en el tradicional cuento del “viejo y su bolsa”: sirve para el miedo, pero tiene la ventaja de que ahora, también, la bolsa es útil: en ella cabe todo y todos pueden usarla.



## **Bibliografía**

- Amarante et al (2005) “**Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay**” Informe para División de Programas Sociales, Región 1, **BID**, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Arbesún, R (2006) “**Ley de Seguridad Ciudadana: transformaciones en las formas políticas y las prácticas del control institucional en el Uruguay**”, Proyecto I+D, CSIC, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- (2009) “**Narcotráfico y crimen organizado: elaboración de indicadores y análisis de capacidades institucionales. El caso uruguayo**”, Trabajo presentado en las **VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales**, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009) y en el **XXII Congreso Latinoamericano de Estrategia**, Córdoba, Argentina, organizado por SLADE (**Sociedad Latinoamericana de Estrategia**), 20-22-mayo-2009.
- (2009) “**Prisiones uruguayas: caracterización y problemáticas**”, Trabajo aprobado por el Comité Académico y Organizador del **XXVII Congreso de ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología)** para su presentación, Buenos Aires, Argentina, 31/08 al 04/09/09.

- (2010) “**Detenciones policiales e intervenciones policiales en adolescentes y jóvenes: serie histórica 1980-2004**”, publicado en Espacio Abierto, págs. 70-80, Revista del CIEJ-AFJU, Número 12, Mayo, Montevideo, Uruguay.
- Bucheli, M; Furtado, M. (2004) “**¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?**”, CEPAL, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Caamaño, D (2008) “**Prisión Preventiva y estándares internacionales**”, en Ronzoni, R (Compilador) (2008) “**Reforma al Sistema Penal y Carcelario en Uruguay**”, CADAL, Buenos Aires, Argentina.
- Cabella, W.; Pellegrino, A. (2005) “**Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004**”, Documentos de Trabajo, 70, Nov. 2005, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Carranza, E (2003) “**Política Criminal y penitenciaria en América Latina**”, versión en formato electrónico.
- Garland, D (2006) “**La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea**”, Editorial Gedisa, Barcelona.

- Grezzi, O (1995) “**Prólogo**”, en “**Los confines de la cárcel**” de Pavarini M, Carlos Álvarez Editores, Montevideo, Uruguay.
- Christie, N (1993) “**La industria del control del delito ¿La nueva forma del holocausto?**”, Editores Del Puerto SRL, Buenos Aires, Argentina.
- Christie, N (2004) “**Una sensata cantidad de delitos**”, Editores Del Puerto SRL, Buenos Aires, Argentina.
- Diario “**La Nación**”, “**Tolerancia Cero**” para **Buenos Aires**”, 17 de enero de 2000,  
• Buenos Aires, Argentina.
- Foucault, M. (1975) “**Vigilar y Castigar**”, Siglo XXI Editores, Madrid, España.
- (2007) “**Nacimiento de la biopolítica**”, FCE, Buenos Aires, Argentina
- Gómez Folle, J.C (1947) “**Institutos Penales del Uruguay. Antecedentes y notas sobre un proceso de evolución en marcha**”, Institutos Gráficos Penales, Montevideo, Uruguay.
- Katzman, R. (1996) “**Marginalidad e integración social en Uruguay**”. Ed. CEPAL, Montevideo, Uruguay.
- Katzman, R. CEPAL-PNUD (1999) “**Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre**

**las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**”, Oficina CEPALNUD, Montevideo, Uruguay.

- Mingione, E. (1998) “**Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriais avanzadas**”. En **DADOS**, vol. 41, No.4 Rio de Janeiro.
- Paternain, R (2000) “**Las víctimas y el Sistema Carcelario en el Uruguay. (Aproximación desde la Sociología)**”, versión en formato electrónico.
- Pavarini, M (1995) “**Los confines de la cárcel**”, Carlos Álvarez Editores, Montevideo, Uruguay.
- Pavarini, M (2009) “**Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad**”,
- FLACSO, Ecuador, Serie Ciudadanías y Violencia, Volumen 8, versión en formato electrónico.
- Pellegrino, A. (2003) “**Caracterización demográfica del Uruguay**”, Programa de Población, FCS, UdelaR, Montevideo, Uruguay, Versión en formato electrónico.
- Pellegrino, A. (2003) “**La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes**”, Serie Población y Desarrollo 35, Naciones Unidas, CELADE-ECLAC-BID, Santiago de Chile.

- Pellegrino, A. (2003) “**La emigración en el Uruguay actual ¿El último que apague la luz?**”, Centro UNESCO de Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Pellegrino, A.; Vigorito, A (2005) “**La emigración uruguaya durante la crisis de 2002**”, Instituto de Economía, **Serie Documentos de Trabajo DT03/05**, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Portes, A. (1989) “**La urbanización de América Latina en los años de crisis**”. En Lombardi y Veiga (eds.) Minujin, A. y Kessler, G (1995) “**La nueva pobreza en la Argentina**”. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- **Primer Censo Nacional de Población Reclusa (1999)**, realizado en la órbita del Centro Nacional de Censo y Estadística Criminal del **Instituto Nacional de Criminología**, Montevideo, Uruguay.
- Rivera, Beiras, I (2004) “**Mitologías y discursos sobre el castigo. Historia del presente y posibles escenarios**”, Editorial Anthropos/OSPDH, Barcelona, versión en formato electrónico.
- Van Swaanigen, R (2007) “**Barriendo las calles: Sociedad civil y seguridad ciudadana en Róterdam**”, en **Revista Española de Investigación Criminológica**, Número 5, versión en formato electrónico.

- Veiga, D.; Rivoir A. L. (2002) “**Desigualdades sociales y segregación en Montevideo**”, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Serie Documentos de Trabajo, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Vigorito, A. (1999) “**La distribución del ingreso en el Uruguay entre 1986 y1997**” en **Revista de Economía**, Segunda época, volumen VI número 2, Banco Central del Uruguay, Montevideo, Uruguay, versión en formato electrónico.
- Wacquant,L (2004) “**A Aberração Carcerária à Moda Francesa**”, pág.5, en **DADOS Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 2, 2004, Versión en formato electrónico.
- Wacquant, L. (2007) “**Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado**”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

## Índice de Gráficos y Tablas

Gráfico 1 .....	22
Gráfico 2 .....	23
Gráfico 3 .....	25
Gráfico 4 .....	25
Gráfico 5 .....	29
Gráfico 6 .....	30
Gráfico 7 .....	30
Gráfico 8 .....	32
Gráfico 9 .....	44
Gráfico 10 .....	44
Gráfico 11 .....	45
Gráfico 12 .....	46
Gráfico 13 .....	47
Gráfico 14 .....	48
Gráfico 15 .....	49
Gráfico 16 .....	50
Gráfico 17 .....	51
Gráfico 18 .....	52
Gráfico 19 .....	56
Gráfico 20 .....	76
Gráfico 21 .....	76
Gráfico 20 .....	88
Tabla 1 .....	26
Tabla 2 .....	57
Tabla 3 .....	75
Tabla 4 .....	77
Tabla 5 .....	85