

Infractores: el negocio detrás de los menores

Seis de cada 10 menores que cometieron delitos en Montevideo en 2013 (último año del cual el Poder Judicial tiene estadísticas), fueron privados de libertad.

NATALIA ROBA sábado – mayo – 2015 – EL PAIS

El restante 40% fue penado con régimen de libertad asistida, libertad vigilada u obligación de incorporarse a un programa socioeducativo, lo que implica que quedaron libres pero debieron presentarse al menos dos veces por semana a un programa en el que psicólogos y asistentes sociales los tratan para que se reinseren al sistema educativo o trabajen y que no vuelvan a delinquir.

En 2013, 238 menores estuvieron bajo el régimen de libertad asistida, 29 en libertad vigilada y 12 debieron participar de un programa socioeducativo. Actualmente son alrededor de 170 los adolescentes que cumplen la pena en programas socioeducativos en la capital. Y existe una puja entre el Estado y las organizaciones sociales u ONG por atender a esos menores infractores.

Dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa) del INAU, el Promesem Programa de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación es el encargado de tratar a los menores que no son encerrados.

Además, el INAU, a través del Sirpa, tiene convenios con otras seis organizaciones que cumplen la misma tarea. Ellas son: Defensa de Niñas y Niños Internacional, Renacer, el Movimiento Nacional Gustavo Volpe, Vida y Educación, el Centro Educación Popular (Las Piedras) y la Sociedad San Francisco de Sales (Salto).

La mayoría de los menores se concentra en el Promesem, donde actualmente se atiende a 127 adolescentes, mientras que las ONG de la capital apenas superan los 50 infractores en total.

Esa falta de público en las organizaciones generó que plantearan al INAU que corrían peligro de dejar de funcionar, por lo que se cambió la forma de financiarlas. Hasta 2013 el INAU les pagaba un monto fijo por adolescente asistido (unos \$ 15.000 por persona). Pero desde 2014 el Estado pasó a pagarles un monto global de 395 Unidades Reajustables (\$ 319.000 mensuales, al valor actual de la UR), lo que implica casi dos millones de pesos al mes destinados a las seis ONG.

El nuevo régimen les permite funcionar tengan trabajo o no, pero dispara el debate sobre si el Estado debe hacerse cargo de las organizaciones, sobre todo cuando el propio Estado presta el mismo servicio.

El saliente director del INAU, Jorge Ferrando, dijo desconocer los detalles por los cuales se llegó a firmar ese acuerdo, aunque es una de las autoridades firmantes junto al expresidente del INAU, Javier Salsamendi, y el director del Sirpa, Jorge Gago. Ferrando explicó a El País que tal vez en este caso el Estado cumpla con la función de asistir a los adolescentes infractores y llegue un momento en que no sea necesario contar con las organizaciones, pero apuntó que en general los convenios buscan dar "mayor cobertura y llegar a población a la que el INAU solo no llegaría" y mencionó como ejemplo la convivencia de los centros CAIF con los clubes de niños.

Por su parte, Gago se limitó a señalar que el nuevo "ordenamiento" buscó "un mejor funcionamiento" del sistema. Aseguró que los lineamientos fueron estipulados por la división Jurídica del Sirpa.

La directora de Jurídica del Sirpa, Mónica Rodríguez, dijo que el nuevo convenio vigente desde marzo de 2014 "trató de readecuar los términos de referencia porque los convenios anteriores llevaban 14 años y en ese tiempo las cosas cambiaron". Rodríguez justificó el nuevo modo de

financiación porque "desarrollar un proyecto tiene un costo determinado". "No se trata de producción a escala, sino de un proyecto con hasta 25 adolescentes", dijo.

De acuerdo con el texto del convenio, las organizaciones se comprometen a atender un cupo de 15 a 25 adolescentes. El País solicitó al Sirpa el dato de cuántos adolescentes efectivamente están en cada organización pero no lo aportó. De todos modos, cuatro de las seis organizaciones informaron la cantidad de menores que asisten a sus programas: Defensa de los Niños Internacional y Vida y Educación cuentan con solo seis adolescentes, Renacer dijo atender 17 y el Movimiento Gustavo Volpe, 22.

Privados vs. público.

El defensor público de Adolescentes Daniel Sayagués dijo que uno de los motivos por el cual las organizaciones se fueron quedando sin público fue que a partir de 2012 el programa estatal empezó a funcionar mejor y la Justicia ahora opta por derivar a los adolescentes hacia allí. A ello se sumó que en 2013 entró a regir la ley que obliga a los jueces a dictar privación de libertad por no menos de un año para los infractores que cometen delitos graves. "Antes pescaban en las rapiñas que iban sin privación de libertad. A partir de que se comenzó a aplicar esa ley, la población no privada de libertad pasó de 40% a 20%. Hay menos público para repartir", señaló.

"Había ONG que tenían cuatro gurises. Como iban a tener que bajar la cortina le reclamaron al INAU que les pagara por programa, independientemente de cuántos adolescentes tuvieran", agregó Sayagués. Se da "una privatización de un servicio estatal en el que el Estado da respuesta", opinó. A su vez, planteó dudas sobre la formación de los técnicos de las organizaciones que entran sin concurso.

En el mismo sentido se expresó un fiscal que no quiso ser identificado. El magistrado no cree conveniente que "se les pague un dineral a las organizaciones cuando además el servicio que presta el Estado es óptimo". Dijo que en su caso siempre opta por pedir que el menor sea derivado al Promesem.

Por su parte, los promotores de las organizaciones defienden su trabajo. Aseguran que prestan un servicio mejor que el programa estatal, que tienen más experiencia, personal más idóneo, y que son controladas exhaustivamente.

Juan Fumeiro, coordinador del Comité de los Derechos del Niño y director de la organización Defensa de Niñas y Niños Internacional, explicó que cuando se firmó el nuevo convenio, INAU y Sirpa "se comprometieron a gestionar derivaciones (hacia las ONG) pero esas oficinas nunca trabajaron en la forma en la que debían funcionar". El Promesem "terminó asumiendo la mayoría de la tarea y las organizaciones tienen capacidad ociosa por falta de derivación", lamentó.

Además, señaló que se sigue haciendo un "uso excesivo de la privación de libertad" como medida adoptada por los jueces "en contravención con lo que establece la normativa" nacional e internacional.

"Si cada organización tiene capacidad para atender de 15 a 25 adolescentes y cuentan con seis o siete, se da un desperdicio de recursos que realmente no tiene sentido", admitió.

Fumeiro destacó que "la calidad de ejecución" de la tarea de los privados "es mejor" que la estatal. "El Promesem no ha transparentado su forma de evaluación y nunca ha dado a conocer cómo funciona, mientras que todas las organizaciones fueron auditadas y controladas en forma muy rigurosa", expresó.

En la misma línea, Delia Fernández, coordinadora de Renacer, defendió la tarea de las organizaciones por sobre la tarea estatal. "Los primeros que empezamos a desarrollar esta tarea fuimos las organizaciones. Con el tiempo se inició experiencia desde el Estado".

A su juicio la diferencia está en el "abordaje" y en que las medidas que aplican los privados son "más rehabilitadoras". "Tenemos mayores controles y más exigencias, hasta exigencias del personal", afirmó. En cambio, señaló que en la oficina estatal algunos trabajadores están capacitados y otros no. "No entran por concurso ni se hace selección".

Por su parte, la directora del Promesem, Juanita Rodríguez, defendió lo hecho. "No podemos decir que tenemos 100% de cumplimiento, pero sí que hacemos mucho hincapié en la comunidad y en la familia", dijo. Agregó que la mejora del servicio reside en la participación de las familias, ya que si el menor deja de asistir se lo va a buscar a la casa.

Rodríguez afirmó que los 40 técnicos pueden abarcar a toda la población sin problemas. Con respecto a la falta de profesionalización del staff, dijo que hay funcionarios que entraron por concurso y otros que fueron trasladados de otras dependencias. También aseguró que algunos están haciendo posgrados en derecho penal juvenil, en negociación y en mediación.

ONG obligadas a gastar en las actividades previstas.

El convenio que las organizaciones sociales firmaron con el INAU y el Sirpa las obliga a contar con locales que deberán estar "en óptimas condiciones" y permanecer abiertos un mínimo de cinco horas diarias de lunes a viernes "en horario adecuado a la población atendida". La organización deberá contar con una línea de atención telefónica permanente.

También están obligadas a destinar los fondos recibidos "al cumplimiento del objeto y actividades previstas". De hecho, deben rendir cuentas cada 60 días de los fondos recibidos del INAU. Se les exige un equipo mínimo integrado por un director o coordinador con formación terciaria o universitaria y un equipo formado por lo menos por un trabajador social, un psicólogo y educadores. La proporción deberá ser de un técnico cada seis adolescentes, respetando el criterio de interdisciplinariedad.

Además deberá informar a la sede del estado de cumplimiento de las medidas dispuestas por el juez. Los adolescentes deberán tener un mínimo de dos encuentros semanales con los técnicos de la entidad. En caso de que el adolescente no cumpliera la medida, deberá concurrir personal de la organización al domicilio del adolescente a los efectos de que este retome la medida ordenada por la Justicia.

Otra obligación de las organizaciones sociales es que en las primeras 48 horas de ingresado un menor deberá documentarse su cédula de identidad, carné de vacunas, carné del adolescente, carné odontológico, carné de salud, credencial, escolaridad o formación. El contrato establece que el incumplimiento de esto "será causal de rescisión del convenio". Según expresó la directora de Jurídica del Sirpa, Mónica Rodríguez, desde marzo de 2014 funciona una oficina encargada de controlar a las ONG. Aseguró que los controles se cumplen.

Medidas no privativas de libertad.

Advertencia: En presencia de sus padres o responsables, se le advierte al adolescente de las consecuencias de su conducta.

Amonestación: Intimación formulada por el juez para que no vuelva a incurrir en su conducta.

Orientación: Es la incorporación a un programa socioeducativo a cargo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o de instituciones públicas o privadas, por un período máximo de un

año. Tiene la finalidad de incorporar paulatinamente al adolescente al medio familiar, así como a los centros de enseñanza o al trabajo.

Observancia a las reglas de conducta: Prohibición de asistir a determinados lugares o espectáculos por un período que no exceda los seis meses.

Tareas comunitarias: Las actividades podrán realizarse en hospitales y en otros servicios comunitarios públicos. No podrán exceder las seis horas diarias ni el plazo máximo de dos meses. Se regularán de acuerdo a las directivas que programe el INAU. La autoridad administrativa vigilará su cumplimiento.

Obligación de reparar el daño: En cualquier etapa del proceso, con la conformidad del adolescente y de la víctima, el juez podrá derivar el caso a mediación. Si llegan a un acuerdo se clausura el proceso.

Prohibición de conducir vehículos motorizados: Por ejemplo, motos. Se puede imponer hasta por dos años.

Libertad asistida: Es la obligación de concurrir a un programa público o privado por el plazo que imponga el juez en la sentencia, en lugar de cumplir privación de libertad. En este tipo de programas el adolescente cuenta con un educador referente con quien trabaja todo lo relacionado con la infracción con el objetivo de que no reincida en el delito.

Libertad vigilada: Es similar a la libertad asistida, pero la intervención del programa en la supervisión del adolescente es más intensa.

Luis Pedernera: "El Promesem deja que desear".

El coordinador en Uruguay del Comité de los Derechos del Niño e integrante del Instituto de Estudios Legales del Uruguay (Ielsur), Luis Pedernera, dijo que las organizaciones jugaron un papel importante cuando el sistema de responsabilidad penal adolescente entró en crisis, en el año 2000. En ese momento los adolescentes decían 'voy, firmo y me voy', porque no cumplían con la libertad asistida o vigilada. De todos modos, aclaró que no se considera un "defensor a ciegas de las ONG". "Creo que hay que controlarlas y no con un control de talón de imprenta, sino que hay que escrutar seriamente los pagos y verificar que cumplan con lo pactado", señaló. Tampoco cree que el Promesem (Programa de Medidas Socioeducativas No Privativas de Libertad y Mediación) funcione bien. "Deja que desear. Si hubiera mejorado sería el centro del sistema y sin embargo no es así", señaló.

Susana Falca: "El Estado es el responsable".

Susana Falca, experta en políticas públicas de infancia y directora del programa Infancia del Centro Cooperativo de Investigación y Formación para el Desarrollo Humano, destacó que el rol de las ONG en la segunda mitad de 1990 fue "fundante" porque "vinieron a suplir una ausencia del Estado". Pero advirtió: "No hay que perder de vista que estamos hablando de derecho penal: el responsable de la ejecución de las penas es el Estado. El Poder Ejecutivo es quien las ejecuta y puede hacerlo directamente, a través del INAU-Sirpa o tercerizando el servicio, conviniendo con las ONG". Para Falca no es necesario entrar en la discusión de quién presta mejor el servicio. "Es ponerse a discutir si las empresas privadas trabajan mejor que el Estado. El Estado cumple con su obligación a través de las dos modalidades", expresó. Además señaló que no existe una metodología para evaluar el trabajo de uno u otro y cuál se desempeña mejor.