"Você deve estar sempre olhando" : múltiplos significados dos conceitos de risco e segurança em contextos de privação de liberdade

"Tenés que estar siempre mirando" : múltiples significados de los conceptos de riesgo y la seguridad en contextos de privación de libertad

"Vous devez toujours être à l'affût " : significations multiples des notions de risque et de sécurité dans les contextes de privation de liberté

"You must always be looking" : multiple meanings of the concepts of risk and security in contexts of deprivation of liberty

Pablo Ezquerra

Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/laboreal/15798>

DOI: 10.4000/laboreal.15798

ISSN: 1646-5237

Editor

Universidade do Porto

Referencia electrónica

Pablo Ezquerra, « "Você deve estar sempre olhando" : múltiplos significados dos conceitos de risco e segurança em contextos de privação de liberdade », *Laboreal* [En línea], Volume 16 Nº1 | 2020, Publicado el 01 julio 2020, consultado el 08 julio 2020. URL : <http://journals.openedition.org/laboreal/15798> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/laboreal.15798>

Este documento fue generado automáticamente el 8 julio 2020.

Laboreal está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

"Você deve estar sempre olhando" : múltiplos significados dos conceitos de risco e segurança em contextos de privação de liberdade

"Tenés que estar siempre mirando" : múltiples significados de los conceptos de riesgo y la seguridad en contextos de privación de libertad

"Vous devez toujours être à l'affût " : significations multiples des notions de risque et de sécurité dans les contextes de privation de liberté

"You must always be looking" : multiple meanings of the concepts of risk and security in contexts of deprivation of liberty

Pablo Ezquerra

NOTA DEL EDITOR

Manuscrito recebido em/Manuscrito recibido en : 16.12.2019

Aceite após peritagem/Aceptado tras peritaje en : 02.05.2020

1. Introducción

- 1 Trabajar es una actividad humana y relacional. A través del trabajo los individuos modifican su entorno, tanto material como inmaterial a partir de medios que pueden conocer en mayor o menor medida. Al trabajar el individuo debe no sólo aportar energía en una actividad guiada por información, sino que también debe movilizar capacidades cognitivas para reconocer y solucionar problemas, capacidades emocionales para articular el trabajo y tomar decisiones éticas en función de sus márgenes de acción. (De la Garza Toledo, 2010 ; Supervielle, 2010).

- 2 A partir del concepto de trabajo anterior este artículo analiza los principales significados asociados al concepto de seguridad y las estrategias de gestión del riesgo de la única institución encargada de las medidas socioeducativas para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Uruguay: El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). Desde una perspectiva sistémica de la gestión del riesgo en las organizaciones (Amalberti, 2013) la misma no se limita a la eliminación o reducción de accidentes, sino que también incluye todo aquello que pueda poner riesgo la supervivencia de la organización.
- 3 Como principales conclusiones del trabajo se observa que coexisten al menos cinco relatos sobre la seguridad y el riesgo en la organización: 1) La seguridad entendida como integridad física y mental del trabajador 2) la seguridad entendida como la integridad física y mental del adolescente y 3) la seguridad entendida como la reducción de accidentes de trabajo (fugas, motines, autodaño, entre otros). 4) la seguridad del empleo 5) la seguridad general del sistema (mantenimiento de autoridades, reglas, pautas, financiación, locación). Estas interpretaciones sobre la seguridad conllevan a diferentes respuestas descentralizadas, reguladas autónomamente (Reynaud, 1989), que en muchos casos entran en tensión con la cara socioeducativa de la medida sobre los adolescentes. Finalmente se observa que la discusión sobre seguridad cobra un papel protagónico en la discusión política entre autoridades y sindicato.

2. Un enfoque sistémico sobre riesgo y seguridad

- 4 El enfoque sistémico del riesgo en las organizaciones, propuesto por Amalberti (2013), parte de la base de que su gestión no se limita a la eliminación o reducción de los accidentes, sino que incluye todas aquellas amenazas a su supervivencia. Esto incluye factores económicos, políticos, sociales y de credibilidad, fundamentalmente luego de un accidente.
- 5 Al ampliar de esta forma el marco del análisis es posible dar cuenta de uno de los problemas fundamentales: las compensaciones o negociaciones (trade-off) entre las diferentes fuentes de riesgo. Las organizaciones se enfrentan a cuatro grandes tipos de riesgo: 1) la posibilidad de no ganar los contratos necesarios para mantenerse ocupadas, 2) la incapacidad para garantizar la calidad y el costo deseado en el tiempo esperado, 3) el fracaso de financiar los costes asociados a su funcionamiento y 4) la imposibilidad de producir de forma segura (tanto para los trabajadores, como para el entorno y el producto). Estos riesgos no se distribuyen ni se gestionan de igual forma entre los diferentes integrantes de la organización. Normalmente diferentes divisiones se ocupan de cada uno de los mismos, respectivamente las áreas comerciales, de investigación, producción y seguridad. Es así que diferentes tensiones emergen, en la medida en que la prosecución de la seguridad en un área puede implicar riesgos para la otra. Se vuelve necesario, entonces, realizar concesiones dentro de la propia organización entre los diferentes riesgos y delimitar umbrales aceptables para cada uno.
- 6 Un ejemplo tradicional en este sentido es la tensión entre seguridad y productividad. En muchos casos el desarrollo de estrategias más seguras de producción u operación implican una reducción en el ratio producción sobre tiempo. La organización deberá

decidir un límite en algún punto intermedio dentro de un continuo seguridad – velocidad/productividad, que le permita sobrevivir en el entorno.

- 7 Ahora bien, este proceso de negociación y compromiso entre los umbrales aceptables de los diferentes riesgos no se produce exclusivamente a nivel técnico, sino que también es construido socialmente en la cotidianidad del trabajo por parte de los operadores (Pucci, 2015 ; Pucci, Nión, & Ciapessoni, 2013 ; Nión & Pereyra, 2018).
- 8 Reynaud (1989), en este sentido, distingue la regulación de control y la regulación autónoma dentro de las organizaciones. La primera refiere a la lógica técnica, aquella que es explícita, formal y que surge desde los diferentes puestos de dirección. Frente a este tipo de regulación aparece la regulación autónoma. La misma es la lógica de los trabajadores, que se forma y modifica en el trabajo cotidiano. La misma opera en los vacíos que la regulación de control tiene, pero también puede operar en contraposición a ella, dando lugar a tensiones y conflictos de poder. La gestión del riesgo no es ajena a estas tensiones.
- 9 En este escenario de múltiples contingencias la perspectiva sistémica del riesgo sostiene que la idea de que pueda existir un modelo único de seguridad aplicable a todas las organizaciones es, cuando menos, inocente. La seguridad es una construcción social que se adapta a la demanda. Según el grado de seguridad o adaptabilidad que las organizaciones tomen se pueden observar tres grandes modelos :
- 10 El modelo de los sistemas ultraseguros busca suprimir, en la mayor medida posible, la exposición al riesgo. Requiere de operadores equivalentes e intercambiables que se adapten de forma estricta a los procedimientos y protocolos del sistema, diseñado para evitar los riesgos conocidos y controlables (Amalberti, 2001).
- 11 El modelo de las organizaciones de alta fiabilidad (HRO) acepta la exposición al riesgo, al tiempo que también acepta un conjunto de normas y procedimientos para lidiar con los mismos. Las organizaciones de alta fiabilidad combinan la exposición al riesgo con reglas y procedimientos internalizados y legitimados por el colectivo laboral (La Porte, 1996).
- 12 Por último, el modelo resiliente acepta la exposición al riesgo en condiciones no reguladas. La búsqueda de exposición al riesgo constituye la esencia misma del modelo, en la medida en que es condición necesaria de la función de la organización y está directamente asociada al éxito. Es por ejemplo el caso de los pescadores de mar profundo, cuyo éxito frente a la competencia dependerá de la capacidad para exponerse a condiciones más riesgosas para lograr la diferencia en los volúmenes de pesca (Morel, Amalberti, & Chauvin, 2008).
- 13 Cada uno de estos modelos presenta potencialidades y limitaciones, en función de las características de la organización, sus objetivos y su entorno, por lo que no existe una mejor opción general. Sin embargo, cada uno de estos modelos requiere de coherencia interna, una vez llevados a cabo. Esto quiere decir que la prosecución de estrategias de modelos diferentes en el mismo escenario produce efectos negativos en materia de seguridad, al generar cortocircuitos en el funcionamiento (Amalberti, 2013 ; Amalberti et al, 2005).
- 14 Este artículo busca demostrar la potencialidad de este marco teórico para el análisis de instituciones penitenciarias. En base a datos del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente del Uruguay se analizarán los diferentes riesgos presentes en la organización, tal como son percibidos por los propios operadores. Además, se

analizarán las compensaciones que los trabajadores observan entre diferentes tipos de riesgos y cómo estos son gestionados diariamente. La elección del caso esta dada por la existencia de datos disponibles, producto de investigaciones anteriores (Ezquerro, 2018).

3. El instituto nacional de inclusión social adolescente

- 15 El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) es creado en 2015 a través de la ley 19.367 para la gestión de medidas a adolescentes (entre 13 y 17 años [1]) en conflicto con la ley penal. Es la única institución en el Uruguay encargada de la gestión de estas medidas. Es de carácter público, siendo un órgano descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- 16 El objetivo de la institución se plantea en el artículo II de la mencionada ley: "El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente tendrá como objetivo esencial la inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal mediante un proceso psicosocial, educativo e integral, que conlleve el reconocimiento de su condición de sujetos de derecho."
- 17 En este sentido se espera que el instituto opere también en concordancia con el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº17.823) que establece el haz de derechos específicos para todos los menores de edad, estableciendo los límites para la acción de cualquier tipo de institución.
- 18 Los adolescentes pueden ingresar al sistema para el cumplimiento de dos grandes tipos de medidas: privativas y no privativas de libertad. Las primeras se realizan en diferentes centros divididos entre la capital del país (Montevideo) y Colonia Berro, en las cercanías de la ciudad de Suárez (Canelones). Estos centros poseen cada uno una dirección propia y un personal asociado al mismo, existiendo diferencias importantes entre las características de la atención de cada uno (Ezquerro, 2018). Por su parte, las medidas no privativas de libertad se gestionan a través de una división específicamente dedicada a las mismas. Este tipo de medidas le permite al adolescente circular libremente dentro del país, debiendo cumplir con determinadas obligaciones periódicamente, generalmente presentarse a entrevistas con los funcionarios del sistema. Al momento del trabajo de campo la organización contaba con alrededor de 500 plazas para medidas de privación de libertad y trabajaba con alrededor de 1000 adolescentes en medidas no privativas de libertad [2].
- 19 El INISA sustituye al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) el cual fue antecedido por SEMEJI (Sistema de Ejecución de Medidas sobre Jóvenes con Infracciones) quien previo al 2009 había sido llamado INTERJ (Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil) creado en 1995 (Trajtenberg & Eisener, 2014). Esta serie de cambios, si bien modificó en cada oportunidad la cúspide de la organización y ciertas características menores del marco normativo, conservó de forma global a su funcionariado.

4. Metodología

- 20 Los datos utilizados son tomados de una investigación realizada en 2016 en el marco de la Maestría en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la

República del Uruguay, con apoyo del INISA y la Agencia Nacional de Innovación e Investigación a través de las becas para posgrados nacionales (Ezquerria, 2018). El proyecto surge a partir del interés del autor y avanza con el acuerdo, en primera instancia, del SIRPA y posteriormente, con el cambio institucional, del INISA.

- 21 Se realizó un estudio de caso único con unidades incorporadas (Yin, 1989), dadas las características de la organización. Se optó por una estrategia de recolección de datos cualitativa. Esta elección estuvo guiada por los objetivos de la investigación y se pretendió adaptar al contexto de descubrimiento en el que se encuentra inmersa la propia comprensión del fenómeno analizado, de acuerdo con la información que fue surgiendo del proceso de investigación (Pucci, Níon, & Mannise, 2014). El método principal fue la entrevista. De forma secundaria se utilizó el análisis de prensa, para la preparación del trabajo de campo y la pauta de entrevista y la observación en aquellos centros donde se realizaron entrevistas y se permitió el acceso.
- 22 También se utilizaron datos secundarios cuantitativos de diferentes fuentes (Níon, 2015 ; Juncal, Canta, & Rodríguez, 2015 ; INAU – SIRPA, 2013)
- 23 Los entrevistados fueron seleccionados por muestreo teórico, orientado a maximizar las diferencias entre los participantes, buscando generar datos que permitieran inferencias sobre el sistema de forma general (Morse, 1994 ; Eisenhardt & Graebner, 2007 ; King, Kehoane, & Verba, 2005).
- 24 El campo cerró con un total de 41 entrevistas en profundidad, con una duración promedio de aproximadamente 1 :30 hs. cada una. Participaron 9 cargos directivos, 18 cargos técnicos, 12 cargos de atención directa y 2 representantes sindicales. Las entrevistas fueron completamente desgrabadas y analizadas en Atlas.ti. El análisis procedió buscando dar cuenta de los riesgos percibidos, las soluciones generadas - tanto a nivel técnico como local o autónomo - y los conflictos o consecuencias no deseadas que emergen de las mismos, al entender del trabajador.
- 25 Toda la información presentada a continuación surge de las entrevistas realizadas, sin embargo, por motivos de espacio, se optó por no incluir las citas directas en los hallazgos, desarrollados a continuación.

5. Diferentes significados asociados a la seguridad por parte de los funcionarios del sistema

- 26 Como es de esperar, la problematización sobre la seguridad es una temática recurrente en una institución encargada de gestionar medidas judiciales sobre adolescentes en conflicto con la ley penal, como lo es el INISA. Sin embargo, algo observado a raíz de la investigación desarrollada es que el concepto no es unívoco. La discusión cotidiana, los problemas que los funcionarios narran y que asocian a este concepto, tienen múltiples significados, refieren a cuestiones muy diferentes y sugieren también enfoques de actuación radicalmente distintos.
- 27 Es en este sentido en que el enfoque de Amalberti puede servir como un criterio ordenador. Por inducción es posible ir decodificando los principales problemas asociados a la seguridad en el sistema planteados por los funcionarios. A través del análisis de las múltiples fuentes posibles de riesgo es posible analizar estos discursos y ordenarlos. Veremos que la coexistencia de estos diferentes significados requiere soluciones y acuerdos que, en ausencia de soluciones regladas y formales, implican

soluciones de regulación autónoma, constantemente negociadas y renegociadas, siendo génesis de conflicto y malentendidos de naturaleza sistémica (Mercier & Tripier, 2006).

- 28 Si bien el modelo de Amalberti resulta muy útil como punto de partida para el análisis, es necesario realizar dos consideraciones sobre el mismo : en primer lugar, el modelo está orientado a organizaciones que de alguna forma venden sus servicios en el mercado, ya sean públicas o privadas. El caso de las empresas proveedoras de servicios públicos directamente al Estado requieren dar cuenta de ciertas especificaciones (en particular por las diferencias implicadas a nivel comercial). En segundo lugar, si bien Amalberti utiliza su modelo para el análisis de empresas orientadas a los servicios (p.ej. : Amalberti & Vincent, 2020), se entiende aquí que el análisis se nutre al realizar ciertas consideraciones para estos casos. En particular, es necesario dar cuenta de una fuente adicional de incertidumbre procedente del comportamiento del receptor de los mismos, el adolescente en este caso.
- 29 Finalmente, es necesario especificar la relación del modelo respecto a dos tipos de seguridad diferentes, que en inglés se desgolzan en “safety” y “security”. Mientras que “safety” responde a los riesgos de naturaleza incierta, no deliberados, productos del azar o el error, “security” refiere a los riesgos productos de ataques deliberados sobre el sistema (Pettersen & Bjørnskau, 2015). El modelo de Amalberti se ve orientado fundamentalmente hacia la primera de estas definiciones, sin embargo, las estrategias de gestión del riesgo pueden ser extrapoladas también a la segunda, como ocurre en el desarrollo presentado a continuación.
- 30 INISA, en este sentido, presenta un escenario particular, el cual también motiva su elección como caso de análisis Si bien la institución realiza medidas de privación de libertad, de forma similar al sistema carcelario de adultos, también realiza tareas socioeducativa ; posee una escuela propia y centros abiertos en los que el adolescente tiene un amplia libertad de movimiento. En este contexto, la distinción entre riesgos asociados a “safety” o “security” se encuentran difusos y las estrategias para enfrentarlos implican decisiones por parte de los actores respecto a cómo enfrentarlos. Mientras que en ciertos escenarios el adolescente es considerado como una fuente de incertidumbre y amenaza, en otros casos es cosniderado como socio de la medida que se le impone. Se observa en este trabajo, que la lógica asociada a la “security” propia del sistema carcelario parece permear el funcionamiento de la organización.
- 31 En el siguiente apartado se desarrollará cómo se trató a cada fuente de incertidumbre y qué riesgos fueron percibidos por los funcionarios para cada uno de ellos.

5.1. La seguridad entendida como integridad física y mental del trabajador

- 32 Uno de los significados más intuitivos a la hora de pensar en cualquier tipo de seguridad en el trabajo responde a la integridad física y mental del trabajador. Amalberti contempla esta fuente de riesgo como una de las cuatro posibles. La misma responde a la incapacidad sistémica de producir en forma segura tanto para los trabajadores como para el medio. Claro que todo proceso humano implica necesariamente determinados umbrales de riesgo, es decir, el riesgo cero es imposible, existiendo siempre algún margen de error. En este caso, el supuesto de fondo no es entonces la inexistencia de riesgo sino una falta de control sobre los umbrales aceptables del mismo por parte de los diferentes actores implicados.

- 33 Los trabajadores de INISA dan cuenta de esta falta de control sobre el proceso de trabajo. Dos elementos inciden en este sentido : por un lado, los diferentes enfoques para lidiar con la posibilidad latente de la agresión física por parte de los internos son generados en muchos casos a nivel autónomo, de forma local o incluso individual. Esto quiere decir que diferentes equipos de trabajo gestionan de formas diversas este tipo de seguridad, generando descoordinación. Por otro lado, las diferentes estrategias que pueden avanzar en materia de seguridad personal del trabajador también pueden generar otro tipo de consecuencias no deseadas sobre el funcionamiento del sistema. Incluso pueden generar a largo plazo mayor inseguridad. Esto sucede, por ejemplo, cuando las estrategias para asegurar la integridad física tanto de trabajadores como de internos consiste en aumentar las horas de encierro. Esto no sólo genera efectos negativos sobre otro tipo de riesgos, que se desarrollarán más adelante, sino que también puede aumentar el descontento y la violencia cuando esta se desata.
- 34 En este sentido, si bien la amenaza física implica una gran tensión, las entrevistas tienden a ponderar los problemas de salud mental que acarrea este tipo de trabajo, donde confluyen las malas condiciones de trabajo, la inseguridad del empleo, el estrés, el desgaste psicológico producto del tipo de trabajo y la alienación o pérdida de sentido respecto al mismo. Esta caracterización del trabajo se repite en otros contextos para instituciones penitenciarias (Glisson & James, 2002).

5.2. La seguridad entendida como integridad física y mental del adolescente

- 35 Antes se aclaró que el esquema de Amalberti requería de algunas modificaciones para contemplar el trabajo en las organizaciones dedicadas a los servicios. Una de las fuentes de riesgo que el autor señala pasa por el control de la calidad. Cualquier organización, para sobrevivir en su entorno, requiere no sólo producir en tiempo y forma, sino hacerlo con ciertos estándares de calidad. En el caso de los servicios esto implica la calidad de un vínculo entre trabajador y usuario. No siempre es sencillo determinar cuáles serían los indicadores de esta calidad y cómo sopesar los mismos.
- 36 En el caso del INISA el servicio que se provee es la medida que se ejecuta sobre el adolescente. Es el trabajo cotidiano que se realiza desde las diferentes partes del sistema para el adolescente privado de libertad y aquel que se genera en los contactos específicos con el adolescente en los casos de las medidas semi-privativas o no privativas de libertad.
- 37 Múltiples dimensiones del trabajo diario de los funcionarios confluyen en este punto. Dos dimensiones destacan en el análisis de las entrevistas : en primer lugar, la garantía de los derechos humanos en el sistema y, en segundo lugar, la efectividad de la medida una vez egresado el adolescente.
- 38 Respecto al primer punto los trabajadores destacan aquellos casos en los que el sistema falla en proveer educación y salud (física y mental) para el adolescente cuando no respeta las condiciones básicas de vida (hacinamiento, mal estado edilicio, horas de encierro) y cuando tienen lugar abusos por parte de los funcionarios. Los casos extremos en este sentido pueden implicar el asesinato o suicidio del adolescente.
- 39 En segundo término, una crítica recurrente desde el funcionariado al sistema, parte del fracaso en el objetivo de encausar al adolescente en las vías legales. Esto genera una

sensación de frustración entre el funcionariado, que puede desembocar en una actitud cínica o alienada sobre su trabajo (Trajtenberg, 2004).

5.3. La seguridad entendida como la reducción de accidentes de trabajo (fugas, motines, autodaño, entre otros)

- 40 De forma bastante similar al punto 5.1. emerge el concepto de seguridad entendida como reducción de accidentes de trabajo. Esta es otra de las nociones más intuitivas del concepto de seguridad. Es claro que este punto se conecta necesariamente con los dos anteriores, en la medida en que los accidentes de trabajo de este tipo pueden afectar cualquiera de ellos : un motín puede implicar el daño sobre funcionarios, como sobre adolescentes.
- 41 Básicamente, el accidente implica un resultado no deseado y perjudicial para el sistema, motivo de la pérdida de control sobre el proceso de trabajo.
- 42 En el INISA los fenómenos más importantes son las fugas y los motines.

5.4. la seguridad del empleo y del trabajo

- 43 Por último, emergen dos conceptos de seguridad que son emergentes de las entrevistas analizadas. Estos dos conceptos se relacionan con riesgos que podríamos asociar a la relación del sistema con el entorno. Por un lado, la seguridad en el empleo y por otro lado la continuidad del sistema.
- 44 En ambos casos es posible pensar estos elementos como riesgos de tipo mercantil, aunque tal vez la asociación con la categoría del modelo de Amalberti es más lejana. Podemos pensarlo en estos términos en la medida en que, de alguna forma, la continuidad del sistema dependerá de las relaciones que establezca con actores clave del entorno, en particular con el gobierno y la opinión pública.
- 45 La seguridad del empleo implica no sólo la certeza de permanencia en el sistema, sino también del lugar que se ocupa en el mismo. Este elemento emerge de forma muy clara en las entrevistas y genera, en complemento con la inestabilidad del sistema a nivel macro, una de las principales características de la cultura organizacional del INISA (Ezquerro, 2018) : la incertidumbre. Muchos de los puestos ocupados en el sistema son producto de las llamadas "encargaturas". En estos casos, los jefes de determinadas secciones eligen a determinados funcionarios para cubrir cargos específicos. Estos cargos implican mayor poder, responsabilidad y remuneración. La permanencia o no en el cargo dependerá en buena medida de la discrecionalidad del superior y de que el mismo mantenga su propio cargo.
- 46 Los entrevistados señalan que constantemente el sistema esta reformulando las posiciones de los individuos, como uno de los caminos más rápidos y fáciles para reaccionar frente al mal funcionamiento. Esta incertidumbre dificulta el compromiso de los trabajadores con aquellos proyectos impulsados por las diferentes direcciones. Esto genera un círculo vicioso en la medida en que el fracaso de estos proyectos facilita la caída de esos noveles directores. Este mecanismo pone en jaque el funcionamiento del sistema y es por tanto una amenaza a su seguridad.

5.5. la continuidad del sistema

- 47 El INISA no sólo es un organismo público, sino que es el único encargado de la ejecución de las medidas sobre adolescentes en conflicto con la Ley Penal. Por tanto, a nivel "mercantil" tiene asegurada su contratación. Ahora bien, su existencia como tal, con un determinado directorio, funcionariado y marco institucional, dependerá de los vínculos favorables que establezca con dos grandes poderes : el poder ejecutivo, que determina al directorio del sistema, y el poder legislativo, único capaz de modificar de raíz el sistema a través de la creación de leyes. Ambos poderes, a su vez, sufren grandes influencias del resto de la sociedad. Por tanto, la imagen que el sistema logra transmitir hacia afuera es un elemento clave para su gestión del riesgo, en el sentido de garantizar su continuidad y estabilidad. Cuando esto no se logra, el sistema debe generar constantemente reajustes, que devuelvan la confianza desde el afuera.
- 48 En el entorno del sistema, los funcionarios observan la existencia de dos miradas sobre el delito juvenil y su gestión : por un lado, miradas de tipo punitivo que consideran como objetivo central del sistema el castigo del adolescente y su incapacitación para futuros delitos. Por otro lado, aquellas miradas que entienden que el sistema debe ser una oportunidad de incluir al adolescente en el sistema legal y garantizar el pleno respeto de sus derechos (Trajtenberg, 2004). Estas miradas en tensión tendrían efectos sobre el sistema político que redundarían en incertidumbre sobre el sistema.
- 49 Antes de finalizar este apartado cabe destacar que los entrevistados sólo mencionaron de forma muy tangencial los problemas asociados a factores financieros. Si bien la falta de recursos es un elemento que aparece de forma repetida en el discurso de los entrevistados, este hecho no es considerado un factor de riesgo para la continuidad del sistema sino un problema que puede potenciar otros factores como los antes mencionados.

6. Una mirada sistémica : la polisemia del concepto de seguridad en el trabajo real

- 50 Hasta aquí se analizaron los diferentes problemas asociados a la seguridad del sistema tal como fueron percibidos por los entrevistados y se los clasificaron según una reinterpretación de los tipos de riesgo propuestos por Amalberti. A continuación, se desarrollan las estrategias de gestión del riesgo generadas por el sistema y sus funcionarios. Se analizarán las compensaciones entre los riesgos, las negociaciones, resistencias y consecuencias no deseadas.
- 51 Ya nos hemos referido a la distinción entre la regulación de control, es decir, las políticas propias y explícitas de los directivos del sistema, y las estrategias desarrolladas de forma autónoma por los funcionarios.
- 52 Desde la directiva y el sector técnico del sistema el énfasis parece haberse puesto en dos áreas que se desarrollaron de forma sucesiva. Desde la versión anterior del INISA – el SIRPA – el principal problema de seguridad observado fue el de las fugas. La estrategia desarrollada siguió la lógica del modelo ultraseguro. Se realizaron protocolos de actuación y se enfatizaron medidas que redujeran las posibilidades de que el adolescente se fugue. La directiva, para mantener una relación con el entorno que permitiera la continuidad del sistema, se refirió a este tipo de iniciativa, en la medida

en que era la principal presión que recaía desde el sistema político en materia de seguridad.

- 53 Sin embargo, desde el funcionariado se observa como este tipo de estrategias comprometió la calidad del servicio provisto. La superposición de protocolos y reglas para el trato con el adolescente (su traslado, su participación en actividades, etc.) imposibilitaba cualquier tipo de actividad socioeducativa, en una clara violación de sus derechos y el consiguiente fracaso de la organización.
- 54 Por otro lado, los funcionarios observan que este tipo de estrategias, cuando desembocan en una mayor cantidad de horas de encierro sobre el adolescente, tiene el paradójico efecto de generar más agresión, producto del enojo y malestar que genera esta situación en el interno.
- 55 Este escenario da lugar a diferentes estrategias de adaptación por parte del trabajador, especialmente para aquellos que trabajan en atención directa con los adolescentes en contexto de encierro. Tres grandes respuestas de regulación autónoma se observan : en primer lugar, la aceptación de la norma. Esta puede ser por acuerdo o en forma acrítica. Por otro lado, los trabajadores pueden acatar la norma promovida por el sistema, pero bajo el entendido de que la misma es perjudicial para el funcionamiento y los objetivos del mismo. Esto ocurre cuando los trabajadores sienten que no tienen las herramientas o el poder para transformar las mismas o no actuar en consonancia. Este tipo de respuestas tiende a generar consecuencias negativas sobre la salud mental del trabajador, alienado e incapaz de desarrollar sus competencias en un marco en el que entiende que no está realizando ningún bien. Por último, en muchos centros lo que ocurre es la normalización del desvío (Boissieres, 2007 ; Vaughan, 2005). A nivel local, los trabajadores van generando pequeñas rupturas en las normas, que se van haciendo cotidianas, intentando ampliar sus márgenes de acción para el trabajo con los adolescentes.
- 56 La elección de una u otra estrategia, más que a nivel individual tiende a darse a nivel de centros, en diálogo entre trabajadores, directores y técnicos que participan del trabajo cotidiano.
- 57 En segundo lugar, el cambio del SIRPA al INISA fue acompañando por la aparición de otro tipo de crítica sobre el sistema, una vez que las fugas fueron relativamente controladas. La mirada giró justamente hacia las consecuencias no deseadas de la política de seguridad implementada para el control de las fugas : la calidad del servicio brindado a los adolescentes.
- 58 Diferentes actores denunciaron las violaciones de los derechos humanos en el sistema, generando una nueva presión desde el entorno. Este tipo de presión puede ayudarnos a comprender la transformación que tuvo lugar a nivel institucional. El sistema entró en un proceso acelerado de cambios y modificaciones para reestructurar el funcionamiento formal y el marco institucional de la organización. Sin embargo, la estrategia de seguridad era básicamente la misma, sólo que con un nuevo foco : se optó por un nuevo modelo ultraseguro, superpuesto al anterior, generando nuevos protocolos de actuación que pretendieron garantizar el respeto de la integridad del adolescente. Esta estrategia surgió desde la dirección y no contempló el conocimiento acumulado por el funcionariado, sino más bien todo lo contrario : el trabajador fue visto como una fuente de incertidumbre que era necesario controlar bajo estrictas

normas que limitasen su actuación ya que, a mayores márgenes de libertad, se pensaba que eran mayores las posibilidades de abuso.

- 59 Una serie de consecuencias no deseadas producto de esta estrategia pueden observarse en el discurso de los entrevistados. En primer lugar, esta política entró en contraposición con la solución del problema de las fugas, haciendo difícilmente compatible su coexistencia y llevando en muchos casos a la inacción.
- 60 En segundo lugar, los cambios radicales generados por el sistema, que parecen tener la intención de garantizar el buen vínculo con el poder ejecutivo y el entorno en general, generan un clima de incertidumbre que tiene graves consecuencias para la implementación de proyectos. Esto sucede en la medida en que la principal estrategia desarrollada desde la directiva para lidiar con las tensiones del afuera ha sido la modificación de sus mandos medios y sus programas cada vez que los resultados no eran positivos. El mensaje a transmitir fue que se estaban realizando acciones para mejorar el sistema y que no se sería indiferente ante los errores. Sin embargo, la sucesión de cambios podía ser muy frustrante para el funcionario que volcaba sus esfuerzos sobre diferentes programas sin línea de continuidad. Este escenario de incertidumbre reforzó las estrategias de regulación autónoma, fraccionando al sistema en diferentes enclaves, particularmente en los centros, y dificultando su coherencia y gobernabilidad.
- 61 Por otra parte, uno de los problemas centrales mencionados por los funcionarios, fue su propia integridad física y mental en el trabajo, donde no parecen existir políticas de gestión del riesgo a nivel de regulación de control. Esto ha llevado implícitamente a una gestión del riesgo de tipo resiliente, en total disonancia con las políticas formales del sistema. Los funcionarios entienden realizar su labor en muy malas condiciones, soportando los efectos psicológicos de un trabajo sumamente desgastante sin ningún tipo de apoyo. Depende de cada trabajador encontrar las mejores estrategias para lidiar con estos elementos.
- 62 Las consecuencias no deseadas de este tipo de gestión son las esperables. Muchos funcionarios abandonan el sistema, siendo también comunes las certificaciones por enfermedad física y mental. Por otro lado, los trabajadores sostienen en sus discursos que este tipo de desgaste es muchas veces el punto de partida de abusos por parte de los funcionarios que ya no pueden continuar haciéndose cargo de la situación.

7. Conclusión y discusión

- 63 A lo largo del desarrollo de este artículo se buscó poner en evidencia algunos elementos fundamentales : las potencialidades de un enfoque sistémico del riesgo para el análisis de organizaciones penitenciarias; el papel protagónico de los actores, sus interpretaciones, acciones y rutinas a la hora de comprender cómo se desarrollan las diferentes prácticas de seguridad y los efectos que pueden tener los malentendidos y los cortocircuitos comunicacionales sobre el desarrollo de prácticas efectivas en la materia.
- 64 Respecto al primer punto, se observa en el modelo propuesto por Amalberti un punto de partida de gran valor potencial para el análisis de la seguridad en diferentes contextos y configuraciones. La aplicación de este tipo de análisis en instituciones penitenciarias es prometedora, en la medida en que incluye diversas dimensiones que

los estudios criminológicos han dejado de lado [3]. Al hacer esto, el modelo de Amalberti también contempla las relaciones entre riesgos diferentes y las estrategias para enfrentarlos.

- 65 Respecto al segundo punto, esta investigación muestra la multiplicidad de significados que posee el concepto de seguridad en los contextos de encierro. Este artículo da un primer paso para desentrañar este concepto complejo en un contexto también complejo. Avanzar en esta materia puede ser punto de partida para el análisis organizacional y para una mejor comprensión sobre cómo ocurren y por qué fracasan cierto tipo de medidas. La comprensión cabal de los significados e interpretaciones de los actores es fundamental para evaluar el desempeño de las políticas y los proyectos.
- 66 Por último, desarrollar un marco teórico que nos permita tomar en cuenta la complejidad de la seguridad en contextos de privación de libertad puede ser útil también para una mejor comprensión sobre la relación entre estos problemas con aspectos centrales de los diferentes sistemas.
- 67 INISA presenta básicamente dos grandes etapas en su política de seguridad reciente : una primera asociada al control del adolescente, en particular de las fugas y los motines ; y una segunda asociada al control del funcionariado y del funcionamiento de los centros, en pos de lograr un mayor respeto de los derechos humanos. En ambos casos se siguió un modelo ultraseguro, basado en la reducción de la autonomía de los adolescentes y el funcionariado.
- 68 Este enfoque sobre la seguridad genera una tensión interna en el sistema. La superposición de estrategias lleva a la inacción tanto como a la regulación autónoma (Reynaud, 1989) y la normalización del desvío (Boissieres, 2007 ; Vaughan, 2005). Esta tensión ha sido documentada, si bien no desde el enfoque del riesgo, en trabajos anteriores (Clark, 2005 ; Ezquerro, 2018). La misma parece ser un emergente lógico de los objetivos de rehabilitación y control en este tipo de organizaciones. Cabe preguntarse qué negociaciones alternativas pueden tener lugar entre estas dimensiones y qué éxitos han podido lograrse en tales casos, como posibles insumos para una agenda de investigación. También, cabe preguntarse qué diferentes modelos de seguridad se han aplicado en las cárceles y qué resultados se han obtenido gracias a ello. El análisis comparativo puede ayudar, en este sentido, al mejor entendimiento del funcionamiento organizacional de las cárceles y el sistema penal, promoviendo políticas públicas basadas en evidencia.
- 69 Por otro lado, hemos constatado la interrelación existente entre estos riesgos. Hemos observado cómo se negocian umbrales mínimos aceptables y se establecen límites y compensaciones entre la satisfacción de los diferentes tipos de riesgo. Observamos también que la prosecución de políticas sesgadas hacia un solo tipo de riesgo puede dar lugar a consecuencias no deseadas para los demás, como fue el caso del incremento de la seguridad y la caída de la calidad del servicio. Futuras investigaciones en este sentido deben orientarse a clarificar estas relaciones.
- 70 Este desarrollo, es un primer paso, preliminar, para la mejor comprensión del funcionamiento organizacional de las organizaciones penitenciarias. Se requiere más investigación para clarificar las conclusiones y relaciones señaladas en este trabajo. Diferentes contextos, el análisis comparado y la variedad metodológica son fundamentales para un entendimiento cabal en la materia. Se espera entonces que este

análisis haya logrado demostrar la riqueza y las potencialidades de este escenario de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Amalberti, R. (2001). The paradoxes of almost totally safe transportation systems. *Safety Science*, vol. 37, 2-3. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(00\)00045-X](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(00)00045-X)
- Amalberti, R. (2013). *Navigating safety : Necessary compromises and trade-offs-theory and practice*. Heidelberg : Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-6549-8>
- Amalberti, R., Auroy, Y., Berwick, D., & Barach, P. (2005). Five system barriers to achieving ultrasafe health care. *Annals of internal medicine*, 142(9), 756-764. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-142-9-200505030-00012>
- Amalberti, R., & Vincent, C. (2020). Managing risk in hazardous conditions : improvisation is not enough. *BMJ Quality & Safety*, 29, 60-63. <https://doi.org/10.1136/bmjqs-2019-009443>
- Boissieres, I. (2007). Robustez organizacional y gestión del riesgo. In F. Pucci & J. Walter (Orgs.) *La gestión del riesgo y las crisis. Personas, culturas organizacionales e instituciones* (pp. 155-188). Buenos Aires : Editorial El Ateneo, Universidad San Andrés/FonCSI.
- Clark, S. (2004). Rehabilitation versus control : An organizational theory of prison management. *The Prison Journal*, 84(4_suppl), 92S-114S. <https://doi.org/10.1177/0032885504269394>
- De la Garza Toledo, E. (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*. México : Editorial Anthropos.
- Eisenhardt, K. & Graebner, M. (2007). Theory building from cases : opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, vol. 50, 1, 25-32 <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24160888>
- Ezquerro, P. (2018). *La cultura organizacional en la transición SIRPA - INISA* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Glisson, C., & James, L. R. (2002). The cross-level effects of culture and climate in human service teams. *Journal of Organizational Behavior* 23(6), 767-794. <https://doi.org/10.1002/job.162>
- INAU – SIRPA (2013). *Plan Operativo Anual - 2013*. Unidad de Planificación Estratégica. Montevideo, Uruguay.
- Juncal, V., Canta, B., & Rodríguez, A. (2015). *Censo de funcionarios y funcionarias*. SIRPA – INISA. Uruguay
- King, G. Kehoane, R., & Verba, S. (2005). *El diseño de la investigación social : La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid : Alianza.
- La Porte, T. R. (1996). High Reliability Organizations : Unlikely, Demanding and At Risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4, 60-71. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.1996.tb00078.x>
- Mercier, D., & Tripier, P. (2006). Los efectos de los malentendidos : aproximacion metodologica para circunscribir una Ceguera organizacional. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, 11, 18 (Ejemplar dedicado a : Políticas de trabajo y empleo), 79-95.

- Morel, G., Amalberti, R., & Chauvin, C. (2008). Articulating the differences between safety and resilience : the decision-making process of professional sea-fishing skippers. *Human factors*, 50(1), 1-16. <https://doi.org/10.1518/001872008X250683>
- Morgan, R. (2009). The Risk of Risk-Preoccupation : Criminal Justice Policy in England. *Risk and Public Services*, 7 - 9. <http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/S-R/RiskAndPublicServices.pdf>
- Morse, J. M. (1994). Designing funded qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 220-235). Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- Nión, S. (2015). *Consultoría para el análisis y la formulación de recomendaciones sobre necesidades de capacitación del personal del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente*. SIRPA – OIT. Montevideo, Uruguay
- Nión, S., & Pereyra, V. (2018). Construcción social del riesgo en el agro uruguayo : desafíos a la actividad sindical. *Salud colectiva*, 14, 743-755. <https://doi.org/10.18294/sc.2018.1385>
- Pettersen, K. A., & Bjørnskau, T. (2015). Organizational contradictions between safety and security-Perceived challenges and ways of integrating critical infrastructure protection in civil aviation. *Safety science*, 71, 167-177. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2014.04.018>
- Pucci, F. (2015). Políticas de seguridad y regulación autónoma : El caso de una empresa papelera uruguaya. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(37), 101-118.
- Pucci, F., Nión, S., & Ciapessoni, F. (2013). La gestión del riesgo en la industria forestal uruguaya. *Laboreal*, 9(1) <https://doi.org/10.4000/laboreal.6021>
- Pucci, F., Nión, S., & Mannise, S. (2014). La regulación autónoma del riesgo : el caso de una empresa papelera. In M. Boado (Coord.) *El Uruguay desde la Sociología*, XII. (pp. 189-200). Montevideo : Departamento de Sociología - FCS - UDELAR.
- Reynaud, J.D. (1989). *Les règles du jeu*. Paris : Armand Colin.
- Supervielle, M. (2010). Trabajo y los derechos humanos : nuevos desafíos en la sociedad del conocimiento. *Relaciones Laborales*, 23, 32-64.
- Trajtenberg, N. (2004). *Uvas amargas : la situación de los adolescentes privados de libertad en Uruguay*. SERPAJ. Montevideo, Uruguay.
- Trajtenberg, N., & Einser, M. (2014). *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. University of Cambridge, Institute of Criminology, Violence Research Centre - Departamento de Sociología, FCS, Udelar. Montevideo, Uruguay. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/cambridge11-11-14-web.pdf>
- Vaughan, D. (2005). The normalization of deviance : Signals of danger, situated action, and risk. In H. Montgomery, R. Lipshitz, & B. Brehmer (Eds.), *How professionals make decisions* (pp. 255 - 276). New Jersey, USA : CRC Press.
- Whitty, N. (2011). Human rights as risk : UK prisons and the management of risk and rights. *Punishment and Society* 13 (2), 123-148. <https://doi.org/10.1177/1462474510394959>
- Yin, R. K. (1989). *Case study research : Design and methods* (revised edition). Newbury Park, CA : Sage Publications.

NOTAS

1. La edad anterior refiere a la edad de ingreso en el sistema. Existen casos, sin embargo, de jóvenes mayores de edad en la medida en que comenzaron su sentencia como menores.
  2. Más información estadística disponible en :
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalinisa/>
  3. Algunas excepciones notables son : Whitty, 2011 ; Morgan, 2009 y Clark (2004).
-

RESÚMENES

Este artículo se propone ser un aporte para el análisis del riesgo y la seguridad en organizaciones dedicadas a la ejecución de medidas para la población en conflicto con la ley penal. Es decir, que este artículo intenta avanzar en un marco teórico que permita analizar las particularidades de la gestión del riesgo en entornos de privación de libertad como son las prisiones. Para ello se toma información del caso del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), del Uruguay. Esta es la única institución en el país dedicada a la gestión de medidas sobre adolescentes que fueron condenados por un delito. El objetivo central será analizar qué diferentes significados de seguridad coexisten en el trabajo cotidiano y cómo estas diferentes perspectivas confluyen en el trabajo real.

Este artigo pretende ser uma contribuição para a análise de risco e segurança em organizações dedicadas à execução de medidas para a população em conflito com o direito penal. Em outras palavras, este artigo tenta avançar dentro de um marco teórico que permite uma análise das particularidades da gestão de riscos em ambientes de privação de liberdade, como as prisões. Para isso, são extraídas informações do caso do Instituto Nacional de Inclusão Social Adolescente (INISA), no Uruguai. Esta é a única instituição do país dedicada à gestão de medidas sobre adolescentes condenados por um crime. O objetivo central é analisar que diferentes significados de segurança coexistem no trabalho cotidiano e como essas diferentes perspectivas convergem no trabalho real.

Cet article se veut une contribution à l'analyse des risques et de la sécurité dans les organisations qui se consacrent à l'exécution des mesures pour la population en conflit avec le droit pénal. En d'autres termes, cet article tente d'avancer dans un cadre théorique qui permet d'analyser les particularités de la gestion des risques dans des environnements de privation de liberté comme les prisons. A cette fin, des informations ont été recueillies pour le cas de l'Institut national d'inclusion sociale des adolescents (INISA), en Uruguay. C'est la seule institution du pays qui se consacre à la gestion des mesures concernant les adolescents reconnus coupables d'un délit. L'objectif central est d'analyser quelles différentes significations de la sécurité coexistent dans le travail quotidien et comment ces différentes perspectives convergent dans le travail réel.

This paper is intended as a contribution to risk and security analysis in organizations dedicated to the execution of measures for the population in conflict with the criminal law. In other words, this paper attempts to advance within a theoretical framework that allows for an analysis of the particularities of risk management in environments of deprivation of liberty, such as prisons. For this purpose, information is taken from the case of the National Institute for Adolescent Social Inclusion (INISA), in Uruguay. This is the only institution in the country dedicated to the

management of measures on adolescents who were convicted of a crime. The central objective will be to analyze what different meanings of security coexist in everyday work and how these different perspectives converge in real work.

ÍNDICE

Palavras-chave: segurança, privação de liberdade, gestão de riscos, sociologia das organizações

Keywords: security, deprivation of liberty, risk management, sociology of organizations

Palabras claves: seguridad, privación de libertad, gestión del riesgo, sociología de las organizaciones

Mots-clés: sécurité, privation de liberté, gestion des risques, sociologie des organisations

AUTOR

PABLO EZQUERRA

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República del Uruguay (Udelar). Centro Universitario de Rivera (CUR), Udelar. Constituyente 1502 (11200), Montevideo, Uruguay. pablo.ezquerra@cienciassociales.edu.uy.