

Año 26, n° 44, 2° semestre 2017. Buenos Aires | Santa Fe, República Argentina

DELITO
Y sociedad
Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0328-0101

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales es una publicación semestral del Programa de Estudios de Control Social (PECOS) que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, y de la cátedra “Delito y Sociedad: sociología del sistema penal”, ambos de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, República Argentina.

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales convoca a colaborar a libre pensadores del mundo en la tradición democrática, científica y crítica. Sus destinatarios son los interesados en los estudios sociales, sobre temas relacionados con el delito, el sistema penal y el control social.

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales está auspiciada por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales se encuentra incluida en: DIALNET, Latindex Catálogo, Núcleo Básico de Revistas Científicas y SciELO Argentina.

Coordinación editorial: María Alejandra Sedrán

Diagramación: **Tèntitas**

Registro de Propiedad Intelectual: 341.524
ISSN 0328-0101

Delito y Sociedad.

Revista de Ciencias Sociales

Director fundador

Juan S. Pegoraro (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Director

Máximo Sozzo (Univ. Nac. del Litoral, Argentina)

Consejo de Redacción

Nicolás Dallorso (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Gustavo Gonzalez (Univ. Nac. del Litoral, Argentina)

Mariano Gutiérrez (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Augusto Montero (Univ. Nac. del Litoral, Argentina)

Victoria Rangugni (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Gabriela Seghezzeo (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Colaboradores

Emilio Ayoa Valeria Gramuglia

Guillermina Barukel Natacha Guala

Lucía Cañaveral Karina Mouzo

Waldemar Claus Barbara Ohanian

Antonella Comba Celina Recepter

Natalia Crocco Gabriela E. Rodriguez

Vanina Ferreccio Alina Ríos

Luciana Ghiberto Cecilia Samanes

Consejo de Asesores

Lola Aniyar de Castro (Univ. del Zulia, Venezuela) †

Sergio Bagu (México) †

David Baigun (Univ. de Buenos Aires, Argentina) †

Roberto Bergalli (Univ. de Barcelona, España)

Carlos Cárcova (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

Emilio Dellasoppa (Univ. Estadual de Rio de Janeiro, Brasil)

Enrique Mari (Argentina) †

Juan Carlos Marin (Univ. de Buenos Aires, Argentina) †

Dario Melossi (Univ. de Boloña, Italia)

Ignacio Muñiagorri (Univ. del País Vasco, España)

Massimo Pavarini (Univ. de Boloña, Italia) †

Jose Vicente Tavares Dos Santos (Univ. Federal de Rio Grande do Sul, Brasil)

Fernando Tenorio Tagle (Univ. Autónoma Metropolitana, México)

Sumario

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales

Año 26, n° 44, 2° semestre 2017. Buenos Aires | Santa Fe, República Argentina

Artículos

- 9 *Las formas de las represalias violentas en Argentina. Las acciones colectivas de violencia punitiva (2009-2015)*
Leandro Gamallo
- 41 *Recorridos en la formación de un saber penitenciario argentino. Entre derecho, cultura científica y pragmatismo (1850-1946)*
Luis González Alvo

Dossier

- 67 *Postneoliberalismo y policía en América del Sur. A modo de presentación*
Máximo Sozzo
- 75 *Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014*
Daniel Pontón C.
- 119 *Política policial en Bolivia: entre la continuidad y el cambio*
Loreta Telleria Escobar
- 161 *Políticas de policía y gobiernos de izquierda. El caso de Uruguay*
Rafael Paternain

Documentos

- 203 *¿A qué se llama delincuente?*
Paul W. Tappan

Comentarios de libros

- 217 *Comentario a Máximo Sozzo: La Inflación punitiva. Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015)*
Por Norberto Hernández Jiménez
- 220 *Comentario a Ezequiel Kostenwein (ed.): Sociología de la justicia penal*
Por Martin Schiavoni
- 224 *Comentario a Valeria Vegh Weis: Marxism and Criminology. A History of Criminal Selectivity*
Por Jorge Elbaum
- 228 *Comentario a Gresham Sykes: La Sociedad de los Cautivos. Estudio de una cárcel de máxima seguridad*
Por Ramiro Gual

Artículos **DELITO**
y sociedad
Revista de Ciencias Sociales



Mauricio Centurión. De la serie "Gris Azulado", sobre la naturalización de la presencia policial en las calles de Santa Fe.

Las formas de las represalias violentas en Argentina. Las acciones colectivas de violencia punitiva (2009-2015)*

The forms of violent retaliations in Argentina.

Collective actions of punitive violence (2009-2015)

Recibido: 17/04/2017

Aceptado: 20/05/2017

Leandro Gamallo

Universidad de Buenos Aires – CONICET / leandrogamallo@gmail.com

Resumen

Este artículo analiza la evolución de las acciones colectivas de violencia punitiva en Argentina durante el período 2009-2015 y describe las diversas formas en las que se producen. Mediante el procesamiento estadístico de una base de datos construida con todos los episodios registrados en la prensa nacional y local se muestra su crecimiento y se analizan algunas dimensiones de las acciones colectivas implicadas en su concreción poniendo en correspondencia algunos de sus atributos. La hipótesis del trabajo sostiene que la extensión de estas acciones está relacionada con las transformaciones en la acción colectiva en la Argentina reciente, específicamente la instalación de la violencia colectiva como un formato inscripto en el repertorio de protestas populares y la consolidación de la demanda de justicia y los reclamos contra la impunidad como una de las demandas más convocantes. Desde el punto de vista de las formas, el artículo muestra tres tipos distintos de acciones colectivas de violencia punitiva: los linchamientos, los ataques y los estallidos.

Palabras clave

Linchamientos, estallidos, acción colectiva, violencia colectiva, violencia punitiva.

Abstract

This article analyzes the evolution of collective actions of punitive violence in Argentina during the period 2009-2015 and describes the different ways in which they occur. Based on the statistical processing of a database built with all the episodes recorded in both national and local press, we can make two assertions. First, the collective actions of punitive violence in Argentina have grown in recent years. Second, based on the attributes of this collective actions, we can define 3 distinctive pattern or classes. The hypothesis of the work argues that the increase of these actions is related to the transformations in collective action in recent Argentina, specifically the installation of collective violence as a performance inscribed in the repertoire of grassroots protests and the consolidation of demand for justice along with claims against impunity as one of the most popular demands. From the point of view of the forms, the article shows the three types of collective actions of punitive violence: lynchings, attacks and outbursts.

Key words

Lynching, outbursts, collective action, collective violence, punitive violence.

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que constituyó mi tesis de doctorado, la cual fue realizada gracias a una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

Introducción

Eventos catalogados como “ajusticiamientos populares”, “estallidos”, “puebladas” y “linchamientos”, entre otras denominaciones, se han multiplicado desde los inicios de la primera década del siglo XXI en Argentina. Dichos términos se han usado indistintamente para nombrar, por ejemplo, golpizas a supuestos delincuentes en la vía pública, incendios intencionales de casas de presuntos violadores, ataques a comisarías barriales luego de un delito y hasta destrozos generalizados en edificios públicos como réplica a un homicidio. Estas acciones violentas se han producido en distintas localidades del país con intensidad y repercusión disímiles, pero con un elemento común: surgen luego de un agravio inicial al que un colectivo de personas responde violentamente. Este artículo se propone describir y explicar los atributos principales de estos acontecimientos, conceptualizados como *acciones colectivas de violencia punitiva*. Éstas constituyen eventos en los que un colectivo de personas pretende repudiar, sancionar y/o demandar una sanción en relación a un agravio previo a partir de acciones de violencia dirigidas hacia los considerados responsables (directos o indirectos), sus bienes y/o sus familiares. En otras palabras, se trata de acciones colectivas en las que se provoca intencionalmente un daño físico sobre cuerpos y/o cosas con el objeto de expresar la represalia y/o la disconformidad con respecto a un hecho de violencia previo.

La noción de *acciones colectivas de violencia punitiva* (en adelante, ACVP) fue construida por González *et al.* (2011) en una publicación original que constituye un antecedente directo de esta investigación. Dicho trabajo tiene la gran virtud de presentar los primeros datos sistemáticos sobre acciones de este tipo en Argentina, pero la desventaja de haber definido el concepto de manera restringida, exaltando atributos empíricos que fueron hallados en la investigación a nivel conceptual. Así, por ejemplo, en aquel artículo las ACVP se delimitan como acciones en las que participan familiares, amigos y vecinos de la víctima de un delito en las que generalmente se proponen expulsar al victimario y su familia mediante la destrucción de su vivienda (González, *et al.*, 2011). Con esta definición parcial de los hechos, los autores han acotado el universo de casos posibles; dado que, por ejemplo, un hecho protagonizado por desconocidos de la víctima en respuesta a un delito no sería incluido dentro de las ACVP. A diferencia de aquel antecedente que suponía una forma determinada en las acciones, la hipótesis que nos guía sostiene que los modos en que se efectúan las represalias violentas en Argentina son heterogéneos. Por esta razón, nuestro objetivo es explicar su evolución y describir las distintas formas que asumen dichas acciones en Argentina desde el 1ro de enero de 2009 hasta el 30 de junio de 2015. Dado que los resultados de González *et al.* (2011) abarcan los años 1997-2008, la cobertura del período 2009-2015 permitirá relacionar y dimensionar los hallazgos en ambas investigaciones sobre diversos años.

A nivel conceptual, nuestra definición del objeto encierra ya una gran delimitación, al concebir que estos hechos son episodios que implican una *acción colectiva* coordinada entre individuos. A diferencia de algunos trabajos que han privilegiado abordajes en torno a la construcción de sentido común que habilita acciones de este tipo (Se-

ghezzo, 2014; Hernández, 2014) o las coberturas mediáticas de los eventos (Baquero, 2016; Focás y Fernández, 2014), nos nutriremos aquí de las dimensiones teóricas y los desarrollos investigativos que han estudiado las transformaciones de la acción colectiva en la Argentina reciente. Dentro de ese campo de investigaciones buena parte de los trabajos se han dirigido a examinar las acciones contenciosas en el marco de identidades colectivas que luchan (“protestan”) estratégicamente por recursos económicos, políticos y sociales; relegando las acciones discontinuas, violentas, sin metas claras y explícitas. A un nivel general, esta investigación pretende contribuir al estudio de la violencia colectiva, preguntándose acerca de las posibles conexiones con las acciones reivindicativas estratégicas llevadas adelante por los movimientos sociales contemporáneos en Argentina: ¿Se trata de acciones sin ningún tipo de relación entre sí? ¿Posee la violencia colectiva un carácter meramente expresivo o contiene algún tipo de instrumentalidad en su lógica? ¿Son las ACVP una manifestación más de la protesta social? ¿Qué nos dicen acerca de las formas de la participación política en Argentina?

En resumen, este artículo se propone examinar la evolución de las ACVP y describir dicho objeto en virtud de las dimensiones principales de la acción colectiva. Para llevar a cabo este propósito, adoptamos uno de los métodos más utilizados para su abordaje: la construcción de un *catálogo de eventos* (Tilly, 2000) conformado a partir del agregado de todas las ACVP recopiladas en la prensa periódica durante el período en cuestión. La búsqueda de las acciones a lo largo y ancho del país redundó en la construcción de una base de datos y su posterior procesamiento estadístico. Estas operaciones metodológicas nos han aproximado a las características globales del fenómeno, enmarcando cada uno de los episodios en un contexto más amplio de regularidades empíricas. La elección de los distintos periódicos utilizados como fuente de datos correspondió a un criterio de cobertura regional, tomando al menos un diario por región política del país.¹ Se registraron las acciones publicadas en el diario *La Nación* (a través de su página web: <http://www.lanacion.com.ar/>), de circulación y cobertura nacional y con sede en Buenos Aires, la capital del país. Posteriormente, se realizó una cobertura de medios provinciales. De este modo, se integraron al registro *El Diario de Cuyo* de San Juan (a través de su portal: <http://www.diariodecuyo.com.ar/>), *El Patagónico* de Comodoro Ri-

1 Hemos considerado el criterio de la ficha técnica de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (2010a) que divide a la República Argentina según “regiones estadísticas”. Esas regiones son: Región Gran Buenos Aires o Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), integrada por la Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Gran Buenos Aires (La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Lanús, Moreno, Florencio Varela, General San Martín, Tigre, Avellaneda, Tres de Febrero, Berazategui, Malvinas Argentinas, Morón, Esteban Echeverría, San Isidro, San Miguel, Vicente López, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza y San Fernando); Región Pampeana, integrada por las provincias de Buenos Aires (exceptuando Gran Buenos Aires), La Pampa, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba; Región Noreste (NEA), integrada por las provincias de Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco; Región Noroeste (NOA), integrada por Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy; Región Cuyo, integrada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis y Región Patagonia, integrada por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

vadavia (a través de su portal: <http://www.elpatagonico.com/>), *El Litoral* de Corrientes (a través de su portal: <http://www.ellitoral.com.ar/>), el portal de noticias *Informate Salta* (<http://www.informatesalta.com.ar/>) de la provincia de Salta, *El Ancasti* de Catamarca (a través de su portal: <http://www.elancasti.com.ar/>) y *La Voz del Interior* de la ciudad de Córdoba (a través de su portal: <http://www.lavoz.com.ar/>). En todos los casos el criterio de elección de los periódicos estuvo marcado por la posibilidad de navegar en los portales virtuales y encontrar en los archivos de los medios las acciones colectivas de años anteriores. La búsqueda completa significó la revisión de más de 30.000 noticias y el registro y análisis de todas las ACVP halladas en cualquiera de las publicaciones antedichas desde el 1 de enero de 2009 hasta el 30 de junio de 2015.

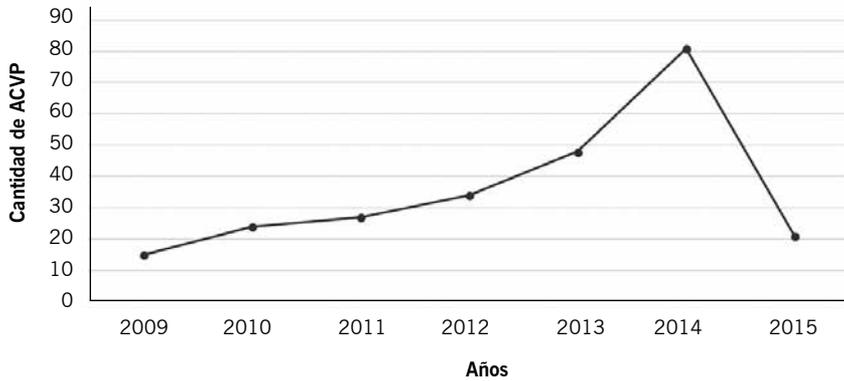
Evolución de las acciones: violencia colectiva y demandas de justicia

El relevamiento de las hemerotecas digitales de los periódicos mencionados arrojó un saldo de 250 acciones colectivas de violencia punitiva desde el 1 de enero de 2009 hasta el 30 de junio de 2015, un promedio de 38 episodios por año. Sin embargo, la evolución anual de los casos muestra una distribución desigual de los acontecimientos (Gráfico 1). Mientras que en el período 2009-2012 las ACVP fueron menores al promedio en todos los años, en el bienio 2013-2014 la frecuencia fue mayor a la media, representando esos dos años poco más de la mitad de los casos. El registro del año 2015 termina el 30 de junio, arrojando 21 eventos que, proyectados para la totalidad del año, darían por encima del promedio (42 casos).² El ascenso en el número de acciones es constante año tras año hasta 2014, año que constituye la moda del período, con 81 eventos.

Más allá de los ciclos coyunturales, el crecimiento sostenido de este tipo de acciones ya había sido mostrado por trabajos que también analizaron el fenómeno de manera cuantitativa (González *et al.*, 2011 y Alvarito y Schwartzman, 2014; este último con datos solamente para la provincia de Buenos Aires). Si bien la comparación entre trabajos es compleja, dado que aquellas investigaciones parten de definiciones diferentes del objeto y se basan en fuentes de datos distintas a las nuestras, destacamos que González *et al.* (2011) habían registrado un crecimiento significativo de lo que ellos denominan *acciones colectivas de violencia punitiva* entre los años 1997 y 2008. La serie de acciones que examinan va de menos de 5 casos a fines de la década del 90 a casi 20 en 2008,³ números similares a los registrados en el inicio de nuestro período (15 acciones en 2009). Coincidimos en la lectura hecha por estos autores acerca de la inscripción de estos eventos en las transformaciones experimentadas en la acción co-

2 La confección de la base comenzó a finales del año 2015, por eso los registros llegan hasta mediados de dicho año. Dado el pico de casos en 2014 resultó necesario continuar la serie para verificar si se trataba de un período de ascenso en las acciones o la moda estadística.

3 Lamentablemente los números exactos de cada año no fueron publicados en el trabajo.

Gráfico 1. Evolución de los casos de ACVP según años en Argentina (2009-2015*)

* Hasta el 30 de junio

Fuente: Elaboración propia en base a presa

lectiva en Argentina. El desarrollo cada vez mayor de episodios de violencia colectiva nos refiere a los modos en que se expresan los conflictos en nuestro país. Las transformaciones en el repertorio de contienda popular –recordemos que Tilly (2000) acuña la noción de repertorio para describir el cúmulo de acciones colectivas “disponibles” en un territorio y época determinados– experimentadas durante la transformación regresiva de la estructura social argentina a fines del siglo XX dieron lugar a la emergencia y consolidación de este tipo de acciones con un carácter violento y expresivo, como los estallidos y saqueos (Farinetti, 2002; Merklen, 2010; Auyero 2002 y 2007; Serulnikov, 2017; entre otros). Este conjunto de mutaciones en el repertorio de contiendas no debe entenderse como un simple inventario empírico de acciones relativamente novedosas, sino como nuevos modos de socialización y participación política. Nos referimos fundamentalmente al proceso de inscripción política territorial y barrial de los sectores populares.⁴ Este proceso ha tenido consecuencias que, de manera extremadamente sucinta, podríamos resumir en dos sentidos. Por un lado, las identidades forjadas al calor del territorio conformaron una densa gama de relaciones sociales que promovió nuevas solidaridades surgidas a partir de la extensión de redes de supervivencia. Este tejido social en torno a la cooperación mutua se sedimentó en organizaciones político-sociales con un fuerte anclaje territorial. En ese marco de redes de

4 Svampa (2009) y Merklen (2010) resumen esta transformación narrándola como el paso de “la fábrica al barrio”.

contención que reemplazaron muchas veces a las funciones estatales, las acciones colectivas emergieron tanto con un matiz “estratégico” como en un sentido “expresivo”:

El barrio deja lugar al desarrollo de una politicidad de base territorial. Ahí puede ser un refugio y permitir, tanto simbólica como materialmente, la organización de la resistencia, y hasta de una proyección política. Eso depende de los contextos, pero no deja de ser cierto que el barrio sirve de base a la articulación de conductas que tienen por objeto “manifestar” en la arena pública, tanto a nivel individual como colectivo. Estas manifestaciones pueden tomar la forma de una lucha por el reconocimiento en la que reclamar “derechos”, aunque puede también actuar bajo la forma de una “violencia expresiva”, de “rechazo” o de revuelta. (Merklen, 2010: 175).

Así, pues, algunos de los episodios de violencia colectiva deben ser leídos en el marco de estas nuevas solidaridades populares que dan lugar a nuevas formas de expresar disconformidades. Sin embargo, el barrio se ha constituido como una categoría socio-espacial ambigua, dado que también ha aparecido como un espacio de fragmentación, dando lugar a conflictos internos, segregaciones y procesos de aislamiento. Desde esta perspectiva, el proceso de territorialización constituyó una instancia de repliegue que produjo un “retramiento hacia el ámbito privado como consecuencia del fenómeno del miedo y la violencia” (Roberti, 2015: 34), generando estigmas y, sobre todo, fronteras espaciales y simbólicas en torno a la construcción de un otro amenazante. La presencia cruzada y contradictoria del Estado en esos territorios excluidos ha favorecido procesos de desintegración y dominación al interior de los barrios, surcados por múltiples violencias hacia dentro y hacia afuera. Desde este punto de vista, la violencia aparece no sólo como el resultado de la manifestación de una politicidad popular particular, sino también como la desintegración de relaciones sociales en un contexto de marginación y exclusión. En este sentido, las represalias colectivas violentas son el resultado de fragmentaciones internas que producen mayores niveles de conflictividad local (Saraví, 2004). Más allá de estos diversos puntos de vista, a nuestro juicio complementarios (la violencia suele ser tanto el efecto y la causa de cohesiones grupales como el resultado de fragmentaciones), resulta indudable que las ACVP se producen en el marco de las transformaciones en las formas de participación y movilización que emergieron entre finales del siglo XX y principios del XXI.

En segundo lugar, sostenemos que el crecimiento de estas acciones se articula también con otro proceso de transformaciones en la acción colectiva, en este caso, aquél relacionado con la relevancia cada vez mayor de las demandas de justicia y lucha contra la impunidad. Surgida como consigna de familiares de desaparecidos y organismos de derechos humanos frente a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura cívico-militar, los reclamos de justicia al Estado cambiaron su contenido a lo largo de los años hasta representar un conjunto diverso de asuntos públicos. Como han desarrollado varios autores (Pereyra, 2011; Galar, 2015; Cerruti, 2015;

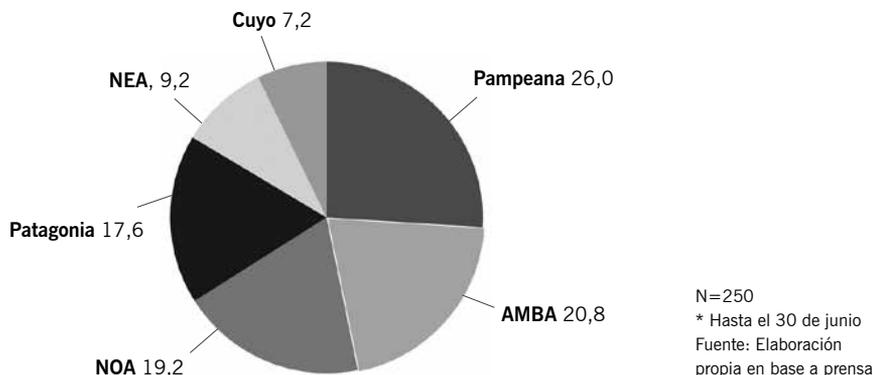
Gutiérrez, 2011; entre otros), dichas demandas han significado en la historia reciente tanto la lucha contra la impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante última dictadura cívico-militar como el reclamo de mayor seguridad vinculado a la demandas de mayor presencia policial en los espacios públicos, pasando por las denuncias contra la violencia institucional de las fuerzas de seguridad o la atribución de la corrupción estatal como la principal responsable de distintos accidentes o tragedias multitudinarias. A pesar de denunciar temas radicalmente distintos, todas estas protestas han contribuido a cuestionar en el espacio público la administración de la justicia (en uno u otro sentido), poniendo en evidencia concepciones diferentes acerca de la prevención y sanción de determinadas violencias. Casi todas ellas, además, dieron lugar a la emergencia de un nuevo actor contencioso con legitimidad para hablar en la arena pública: los colectivos de “familiares y amigos de las víctimas”. En este sentido, todas estas luchas han revalorizado y actualizado la categoría de víctima como lugar privilegiado de enunciación de quienes demandan (Cerruti, 2015; Hernández, 2014; Alfieri, 2015). La enorme variedad de significados de estas demandas está presente de manera explícita o latente en diversos casos de ACVP que, como puede ya verse, contienen una vasta heterogeneidad de significados y formas de expresión.

Así, pues, la emergencia y crecimiento de las ACVP se enmarca en un proceso de transformación de las acciones colectivas en la Argentina reciente, fundamentalmente en algunas de sus dimensiones. Teniendo en cuenta las formas de la acción, debemos tener en cuenta la recurrencia a formatos violentos de acción (saqueos, estallidos y puebladas) como modo de expresar situaciones de disconformidad social de las últimas décadas. Teniendo en cuenta el cambio en las sujetos y demandas, las ACVP expresan la centralidad de la figura de la víctima (las relaciones con ella: los colectivos de familiares y amigos de las víctimas de diversas violencias) como lugar de enunciación de privilegio en los reclamos colectivos por justicia y contra la impunidad, demandas que han aumentado su protagonismo en el marco general de las protestas argentinas.

Lugares y factores precipitantes

Desde el punto de vista territorial, todas las provincias del país excepto Formosa, San Luis y Santiago del Estero presentan al menos un caso, mostrando que la distribución de las acciones tiene un carácter nacional. Agrupando las provincias por regiones se observa una mayor presencia de las acciones en la Región Pampeana y en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); zonas que, sumadas, alcanzan a abarcar a casi la mitad de las acciones encontradas (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución geográfica de las ACVP en Argentina (2009-2015*), según región



Tomando nuevamente como punto de referencia el trabajo de González *et al.* (2011) se observa otro dato similar, dado que en ese estudio se presenta una concentración de casos en la provincia de Buenos Aires (casi el 60% de los casos). En nuestro análisis dicha provincia está incluida tanto en el AMBA (los casos sucedidos en el gran Buenos Aires), como en la Región Pampeana. Ambas contienen el 46,8% de las ACVP. Según aquella investigación, este dato refleja el carácter urbano del fenómeno, a diferencia de otros países de América Latina en los que las acciones de violencia punitiva como los linchamientos suceden en zonas rurales (Mendoza Alvarado, 2003, para la descripción de casos guatemaltecos). Sin embargo, debemos tener en cuenta las condiciones específicas de urbanidad y cómo influyen las formas de organización y participación colectiva características de esos territorios en los modos en que se manifiestan las ACVP. Muchos episodios, por ejemplo, pueden ocurrir en las periferias de las grandes ciudades (fundamentalmente en el *comurbano*, el área que corresponde al perímetro urbano de la ciudad de Buenos Aires y se conoce como Gran Buenos Aires), lugares cruzados por distintos tipos de violencias sobre las cuales se producen y reproducen buena parte de las relaciones sociales de sus habitantes (Auyero y Berti, 2013); mientras que otros (con características distintas) se producen en los centros de las grandes capitales del país. Algunas ACVP, en cambio, ocurren en ciudades medianas y pequeñas del denominado “interior”. Como mostró Galar (2009), el impacto de algunos delitos violentos en dichas ciudades es con frecuencia mayor y hace que haya más reacciones colectivas en esos territorios, algunas de ellas violentas, como las denominadas “puebladas”.⁵

5 El autor registró en dichas localizaciones una mayor cantidad de acciones colectivas de protesta (en su mayoría pacíficas) en demandas de seguridad y en respuesta a delitos violentos en comparación con

Las ACVP surgen, por definición, en respuesta a una acción previa considerada ofensiva. El agravio inicial es el *factor precipitante* (Smelser, 1995) de las acciones de violencia; es decir, el acto que detona el ataque, una acción particular –generalmente un delito– que afronta a una comunidad de personas, sean éstos un pequeño grupo de transeúntes ocasionales, vecinos de un barrio o habitantes de una ciudad entera. Estas acciones pueden darse inmediatamente antes de la respuesta, cuando el colectivo generalmente atrapa de manera flagrante al agresor, o pueden haber pasado días, meses e incluso años desde la agresión original hasta la réplica. La importancia de estos hechos es central porque se instalan, en la terminología de Tilly (2007), como un mecanismo de *activación de divisorias*, gracias al cual las acciones se orientan a través de una división entre un *nosotros*, el colectivo que ejecuta la violencia, y un *ellos*, los sujetos u objetos atacados percibidos como responsables del agravio inicial. Más allá de que no suscribimos a la *teoría del comportamiento colectivo* de Smelser (1995), es necesario tener en cuenta la advertencia que dicho autor realiza en torno a los factores precipitantes, remarcando que éstos activan la violencia en un marco de tensiones previas. De este modo, las acciones destructivas suelen asentarse sobre conflictos latentes, ausentes en el ordenamiento social hasta que un suceso particular las activa. En muchos casos, el factor precipitante sólo puede comprenderse en el marco de antagonismos preexistentes, ejemplo de ello son los enfrentamientos entre un grupo de jóvenes y la policía o entre vecinos con una hostilidad previa entre sí.⁶ En otros casos, tanto los atacantes como los atacados se conforman de manera contingente, a veces con individuos sin ningún tipo de lazos previos. Aquí el agravio inicial no sólo detona la violencia, sino que conforma un colectivo de personas que coordina sus acciones para hacerle frente a un enemigo común. Uno de los ejemplos que podemos mencionar de este tipo de acciones se dio en enero de 2013 en la Ciudad de Buenos Aires, luego de que un taxi arrollara a una joven de 22 años, causándole la muerte. Inmediatamente después del incidente, un grupo de personas que fortuitamente transitaba por la avenida observó la colisión y atacó a golpes de puño y patadas al taxista, que fue rescatado por personal policial de la comisaría 17^a de esa ciudad (La Nación, 30/01/2013). En este caso no existía una divisoria previa entre los atacantes y el taxista, ésta emergió luego del factor precipitante. Tampoco existía un lazo anterior entre los que atacaban, sino que el colectivo se conformó para atacar al taxista y luego se disolvió. En otros casos, a pesar de que los atacantes y los atacados no se conocen previamente, es posible que el factor precipitante rehabilite tensiones entre clases o grupos rivales. Ejemplo de ello son algunos de los linchamientos producidos en 2014 en la ciudad de Buenos Aires,

el Área Metropolitana de Buenos Aires entre los años 2002 y agosto de 2009, teniendo como fuente de datos la prensa periódica nacional con sede en Buenos Aires (Galar, 2009).

6 A través de un estudio cualitativo del estallido social sucedido en Baradero en marzo de 2010 tras la muerte de dos jóvenes en un accidente provocado por una camioneta de la policía de tránsito de dicha ciudad, hemos mostrado cómo un hecho puntual actualiza y refuerza tensiones previas, en este caso, referidas al control de tránsito (Gamallo, 2017).

en los que los agresores manifestaban su “hartazgo” por haber experimentado robos previamente (Gamallo, 2017).

En la medida en que surgen como una reacción detonada por algunas situaciones en particular (y no por otras), los delitos que desencadenan la violencia colectiva nos hablan del universo moral de los que atacan, es decir, del tipo de actos que se consideran intolerables para determinadas comunidades y provocan la reacción violenta. Como puede verse en el gráfico 3, el factor precipitante principal lo constituyen los agravios contra la integridad física, es decir, distintos hechos de agresión, homicidios, accidentes de tránsito, ataques sexuales, etc. Esto concuerda con los resultados de la investigación de González *et al.* (2011) para los años 1997-2008 y se diferencia de lo mostrado en varios de los países de la región (Guatemala, Ecuador, México y Perú, entre otros), lugares en los cuales las acciones de violencia colectiva como los linchamientos son activadas luego de ataques contra la propiedad (Gamallo, 2014).

Gráfico 3. Factores precipitantes de ACVP en Argentina (2009-2015*)



Las causas inmediatas de las ACVP en Argentina muestran especificidades, dado que el tipo de delito más producido (atentados contra la propiedad) no es el que más respuestas colectivas violentas genera, objetando una asociación lineal entre delito y ACVP. Los hechos argentinos parecen estar más asociados a un tipo de condena especial sobre el agravio inicial. Dicho de otra manera: el caso argentino muestra que ni muchos delitos son la causa de la violencia, ni cualquier delito provoca la reacción colectiva. Ésta aparece, con frecuencia, como respuesta a hechos considerados “aberrantes”, acciones que violan principios básicos de los valores colectivos compartidos por una comunidad, tal como fue mostrado en el trabajo que abarca años anteriores (González *et al.*, 2011). Esto se ve acentuado en los casos de violencia como respuesta ante agravios contra ni-

ños, casi un cuarto de los casos registrados. En estos eventos se sanciona no solamente una agresión en general, sino específicamente los atentados contra sujetos socialmente percibidos como vulnerables e indefensos. Un caso emblemático de este tipo se dio en la ciudad de Ayacucho en julio de 2011; ciudad en la que, en circunstancias confusas, se produjo la muerte de una beba de tres meses. Tras declaraciones de la madre en las que afirmó que la habían asesinado tres ladrones encapuchados que habían entrado a robar su casa, 4000 vecinos se trasladaron hacia la comisaría local y hacia la casa del propio intendente produciendo destrozos con piedras y enfrentamientos con la policía. Luego de unos días, y a partir del resultado de las pericias, la madre confesó que había inventado la versión tras la desesperación de encontrar a su hija muerta ahogada en su casa (La Voz del Interior, 28/07/2011). El recurso de la madre de construir un relato que victimizaba a su niña esperando encontrar eco en una reacción social de repudio es una manifestación del rechazo socialmente instalado hacia las acciones de violencia contra niños.

Teniendo en cuenta que ambas categorías representan agresiones (tanto contra adultos como contra niños), pueden agruparse de manera general dentro de “atentados contra la integridad física”. De esa suma obtenemos que casi un 60% de los casos se ve motivado por esta razón. El hecho de que las agresiones físicas sean el factor que más detona la violencia colectiva es también indicador de que estas acciones se enmarcan en contextos más amplios en los que la violencia es la forma en la que grupos e individuos tramitan sus conflictos y sus intereses. Este tipo de ACVP parece responder a la lógica de la represalia observada por diversos estudios sobre violencia en los márgenes urbanos latinoamericanos, en los que se comprueba que “muchos actos violentos tienen por finalidad vengar una ofensa (física o verbal), ya sea individual (una piña en respuesta a un insulto) o colectiva (un linchamiento en respuesta a un intento de violación)” (Auyero y Berti, 2013: 74).

El tercer factor que detona las respuestas colectivas son los atentados contra la propiedad: robos, hurtos, estafas, etc. Estos representan un 25% del total de las acciones registradas. Pese tener mayor cobertura mediática, las acciones en respuesta a ataques contra la propiedad son una fracción minoritaria, algo que no tiene correspondencia con respecto a la proporción de delitos denunciados. Según Kessler, “los delitos contra la propiedad comprenden aproximadamente entre el 55 y el 70% de los hechos totales registrados por la justicia; aquellos contra las personas se ubican en torno al 15%” (Kessler, 2014: 275). Buena parte de los casos de ACVP producidas por robos en Argentina se asientan sobre el “hartazgo” ante un “sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2011) percibido como intolerable. Sin embargo, cabe suponer que algunas respuestas ante robos se produzcan más como venganzas colectivas entre grupos o individuos rivales y conocidos. En esos casos la lógica de la violencia no se ve impulsada por un aparente hartazgo ante un hecho de “inseguridad”,⁷ sino por una *dinámica de inter-*

7 Nos referimos a lo que mediáticamente se conoce como “episodios de inseguridad”, es decir, delitos cometidos al azar sobre las propiedades o las personas.

cambios violentos (Gamallo, 2017) que involucra la “devolución” de este tipo de delitos con eventos de igual o mayor violencia.

El cuarto hecho desencadenante son las acciones llevadas adelante por las fuerzas de seguridad, de las cuales la enorme mayoría se trata de agresiones contra la integridad física. Hemos decidido agruparlas en una categoría aparte porque la violencia estatal presenta particularidades. Contra el prejuicio que afirma que las respuestas violentas emergen ante una “ausencia del Estado”, observamos que, por el contrario, muchas de los eventos de violencia colectiva son en respuesta precisamente a acciones llevadas a cabo por fuerzas de seguridad que actúan en su nombre. Esto tiene una raíz histórica en las prácticas de disciplinamiento político llevadas adelante por el Estado en distintos momentos de la historia reciente, en particular las desplegadas por las fuerzas estatales durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) que otorgaron impunidad y autonomía para reprimir y aniquilar a sectores disidentes de la población civil (Izaguirre, 2009; Marín, 2007). En las últimas décadas, los gobiernos democráticos han procurado detentar una mayor subordinación de las distintas fuerzas estatales. No obstante, desde la recuperación democrática los abusos policiales hacia la población civil no se han detenido, especialmente hacia a los habitantes de barrios precarios.⁸ Una de las consecuencias de dichos abusos son las respuestas violentas de las poblaciones que sufren esa violencia institucional de manera cotidiana, incluso con mayor énfasis con que responden al delito.

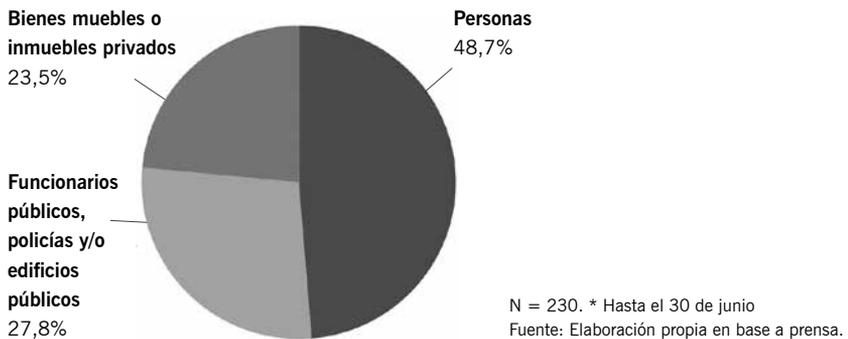
Un último factor detonante de violencia lo constituyen los comercios ilegales de droga en los barrios. Si bien no constituyen un ataque violento en sentido estricto, son un delito repudiado en algunos territorios por las consecuencias que trae su instalación. Su presencia había sido ya registrada por González *et al.* (2011), quienes observan un solo caso ligado a estas circunstancias entre 1997 y 2008. Su frecuencia dentro de nuestra base de datos es también marginal (tan solo dos casos), pero muestra que el narcotráfico, más precisamente el narco-menudeo, trae aparejados múltiples conflictos violentos en los barrios.

8 “El trato de las policías hacia las poblaciones de los barrios pobres asume diversas formas tradicionales. Se manifiesta, en primer lugar, a través de la falta de respuesta cuando se requiere su presencia. En segundo término, a través del hostigamiento y la imposición de controles arbitrarios cuyos destinatarios principales, aunque no únicos, son los jóvenes. Los abusos se repiten también en los grandes operativos, de formato incidental o puntual (allanamientos, razzas, acciones de saturación), que ya forman parte del repertorio ordinario de prácticas policiales en estos barrios. Además, se registran situaciones cotidianas de connivencia policial con redes delictivas que restringen la capacidad de los vecinos de defenderse de otro tipo de violencias, que cuentan con la impunidad que sigue a la complicidad policial” (CELS, 2013: 140).

Los blancos de los ataques y las acciones colectivas involucradas

Una vez que se produce el agravio desencadenante el colectivo ataca personas y/u objetos determinados. Según nuestros registros, las acciones pueden dirigirse directamente hacia el considerado responsable, hacia algún bien ligado a él (o al hecho trágico) o hacia el Estado en alguna de sus personificaciones: generalmente la fuerza policial, pero también hacia edificios públicos como intendencias, bancos, tribunales, así como funcionarios públicos que actúan en su nombre como jueces, intendentes, entre otros. Las acciones violentas contra personas representan el 49% de los casos (ver Gráfico 4). Se trata de los eventos denominados como linchamientos, es decir, el ataque colectivo hacia el cuerpo de un individuo o individuos en inferioridad numérica con respecto a sus atacantes luego de que se lo consignara como responsable de una agresión previa. En estos casos la violencia colectiva “devuelve” la agresión inicial directamente hacia el supuesto responsable, es decir, intenta dañar a quien presuntamente ha dañado.

Gráfico 4. Objeto de los ataques de las ACVP en Argentina (2009-2015*)



A diferencia de lo detectado por González *et al.* (2011), para quienes las ACVP se dirigían, casi por definición, contra la casa de los supuestos agresores, en nuestro análisis los ataques a personas son las acciones más frecuentes. Un ejemplo de este tipo de acciones ocurrió el 1 de mayo de 2014 en la ciudad de Corrientes. En dicha ocasión, un joven que caminaba por la ciudad fue sorprendido por un individuo que le habría arrebatado el celular y se dio a la fuga. Un grupo de personas se percató del hecho y acudió en defensa del joven, persiguiendo al arrebatador hasta que metros más adelante de la acción inicial lo redujeron a patadas y trompadas. La Policía, al ser alertada del hecho, acudió al lugar y evitó que la muchedumbre continuara agrediendo al joven (El Litoral, 2/5/2014). En este caso, un colectivo formado ocasionalmente por personas se

solidariza con el damnificado y activa una agresión contra el hipotético ladrón como si el agravio original los hubiera afectado a ellos también. Esta lógica de agrupamiento de las identidades entre “nosotros” y “ellos” se reconfigura siempre en función de la legitimidad que logren los sujetos en sus acciones. En todos los casos, dicha legitimidad se construye en torno a los roles que configuran las víctimas de los episodios, es decir que el colectivo atacante saldrá en defensa de la víctima de la violencia previa y atacará al considerado victimario. El núcleo de las agresiones reside en identificar las representaciones sociales que asocian determinados roles con la categoría de “víctimas” y configura a otros el rol de victimarios, construyendo adhesiones en torno a aquéllas y hostilidades contra éstos.⁹ Un ejemplo que ilustra este tipo de solidaridades en la conformación de los grupos atacantes y la identificación del enemigo a ser atacado se dio en la provincia de Catamarca. Allí, el 1 de mayo de 2014 un joven fue agredido por cuatro personas que pretendían robarle sus pertenencias. Al observar esta situación un transeúnte quiso auxiliarlo, pero le aseguraron que el damnificado en realidad había acabado de robar y que estaban ajusticiándolo e intentando lincharlo por ese motivo. Con dicha “información” el hombre se sumó a la golpiza (El Ancasti, 12/5/2014). Resulta interesante el mecanismo por el cual los atacantes intuyeron la manera de sumar voluntades a su ataque: la activación de divisorias acusando de ladrón a quien en realidad estaba siendo robado.

Si bien son mucho menos frecuentes, hay ataques a personas producidos un tiempo después del delito original. En estos casos el colectivo no reacciona ante un agravio que observa, sino que organiza una movilización con posterioridad al hecho. Estos linchamientos son entre personas conocidas, generalmente vecinos, dado que el grupo atacante debe conocer dónde vive o donde trabaja el individuo al que deciden golpear. Es el caso del ataque a un presunto violador en la ciudad de Córdoba sucedido el sábado 2 de mayo de 2009. En esa ocasión, decenas de vecinos se concentraron en la vivienda del sujeto, le propinaron una golpiza y amenazaron con quemar su vivienda ante la presencia policial, que logró persuadirlos del hecho. Sin embargo, el grupo atacante cortó una calle de las inmediaciones y quemó cubiertas en reclamo por lo ocurrido e incluso se enfrentó con la policía (La Nación, 4/5/2009). Estos episodios suelen involucrar mayores grados de organización, en tanto implican una movilización colectiva, el conocimiento del domicilio del supuesto agresor y, en el caso mencionado, una acción reivindicativa como es el corte de una calle e incluso un enfrentamiento con las fuerzas del orden.

9 Como han mostrado Hernández (2014) y Cerruti (2015), entre otros, la figura de la *víctima* ha cobrado en las últimas décadas una centralidad social y política que anteriormente no poseía en Argentina. Buena parte de las disputas se producen en torno a la capacidad de ser nombrado como víctima de algún proceso social, político, jurídico, económico, etc.

Existe otro conjunto de acciones que están dirigidas contra objetos relacionados con el agresor original: sus propiedades, casa, automóvil, etc. Éstas representan el 23% de los casos. A pesar de no ser la causa principal de ACVP la presencia de una cantidad importante de casos de este tipo refleja la particularidad de los casos en Argentina, en la medida en que en otros países no hay registros de acciones de este tipo. Como vimos, pueden ser organizadas colectivamente varios días después de la agresión originaria. Como mencionamos recién, este tipo de acciones suelen requerir mayores grados de coordinación con respecto a los ataques producidos inmediatamente después del agravio detonante, en la medida en que implican la movilización de personas hacia una localización determinada. Un ejemplo de este tipo de acciones se produjo en la ciudad de Joaquín V. González, provincia de Salta, cuando un grupo de decenas de habitantes de esa localidad atacó la vivienda de los acusados de violar a una niña de 9 años y pretendió quemarla días después del hecho, luego de conocer los resultados de las pericias genéticas sobre el cuerpo de la niña (La Nación, 29/5/2013). Muchas veces estas acciones presentan reivindicaciones explícitas vinculadas a la exigencia de castigo institucional para los acusados, la expulsión del indicado del barrio o la exigencia de mayor presencia policial. Incluso, según González *et al.* (2011), el objetivo de los ataques y quemas de viviendas es tanto atacar al agresor original como escenificar lo que para estos autores es una acción de *protesta social*. Hay también unos pocos casos en los que los destrozos exceden el radio original y se producen saqueos, enfrentamientos con la policía y ataques a bienes que no tienen ninguna relación con la agresión inicial, como quemas aleatorias de automóviles, comercios, etc., derivando dichas acciones en la forma estallido. En otros episodios pueden destruirse objetos que hayan tenido que ver con el incidente inicial, sin tener que ver con alguna personificación en particular. Es el caso, por ejemplo, de los destrozos de juegos de plazas ocurridos el 18 de septiembre de 2013 en la ciudad de Santa Fe. Vecinos del barrio Fonavi San Jerónimo incendiaron todos los juegos de la plaza del barrio luego de que una niña de cinco años se cayera de un tobogán de una altura de tres metros. Cuando acudieron los bomberos a apagar el fuego los atacaron a piedrazos, rompiendo el parabrisas del autobomba e hiriendo al conductor (La Nación, 19/9/2013).

Hay, finalmente, una serie de eventos (28%) en los que la violencia se dirige principalmente hacia el Estado en alguna de sus personificaciones (policías, intendentes, jueces, edificios públicos, etc.). Dado que el rol de las fuerzas policiales de cualquier Estado es prevenir, dispersar y/o reprimir la violencia civil, éstas intervienen prácticamente ante cualquier enfrentamiento entre privados. Por esta razón, las policías muchas veces aparecen, según el punto de vista del grupo que responde, “defendiendo” a los atacantes primarios y son ellas mismas también objeto de los ataques colectivos. En este sentido, la violencia hacia la policía puede ser parte de una ampliación de las acciones iniciadas a partir de un agravio en particular, como el caso de los enfrentamientos con la fuerza luego de la violencia hacia un presunto ladrón o un ataque a una

vivienda.¹⁰ En muchos otros episodios, la violencia colectiva contra instituciones estatales (municipios, dependencias, etc.) refleja un malestar social contra las autoridades políticas disparado por un hecho puntual.

La gran mayoría de los ataques a la policía se producen luego de un accionar policial considerado agravante: en el 83% de las acciones detonadas por acciones policiales la violencia fue dirigida hacia alguna personificación del Estado, policial o política. Estas acciones aparecen como “lógicas”, en la medida en que los colectivos devuelven las agresiones hacia los directamente comprometidos o hacia las autoridades políticas responsables. Sin embargo, de todos los ataques al Estado, sólo el 39% proviene de un accionar policial previo (ver Tabla 3). La mayoría de las veces (60%) que se ataca al Estado es por agresiones previas contra la integridad física hechas entre privados. Aquí parece primar cierta lógica de protesta, en la medida en que no hay una devolución hacia el agresor, sino un ataque al Estado, a quien se le atribuye responsabilidad por lo ocurrido por la impunidad con respecto a la agresión original o por no haber brindado la seguridad suficiente. Por esta razón, puede ocurrir que estas acciones sean protagonizadas por organizaciones sociales, partidos políticos o agrupaciones que organizan una acción colectiva reivindicativa en demanda de “justicia” o en reclamo contra la “impunidad”. Cuando esas manifestaciones incluyen un ataque a instituciones estatales se convierten en ACVP, aunque aquí el principio no sea vengar la violencia hacia el agresor sino demandar violentamente una condena efectiva por parte del Estado. Un ejemplo de este tipo son las acciones ya repasadas en la ciudad de Ayacucho o las manifestaciones por la absolución de los imputados de un caso de violencia relevante (violencia de género, trata de personas, etc.) que culminan con destrozos de las instalaciones públicas.

10 En estos casos no hemos catalogado a las fuerzas del orden como los objetos del ataque para el procesamiento estadístico de nuestra base de datos, aunque es necesario tener en cuenta su presencia para entender las dinámicas de la violencia de las acciones. La razón de esta decisión metodológica se justifica en la escasa proporción de casos que presentaban esta dinámica y en la dificultad de trabajar con variables con categorías múltiples.

Tabla 1. Factores precipitantes de ACVP según objeto de los ataques en Argentina (2009-2015*)

			Objeto del ataque			
			Personas	Bienes privados	Estado	Total
Factor precipitante	Atentados contra la integridad física	% dentro de Factor % dentro de objeto	37,4% 48,2%	31,3% 86,5%	31,3% 60,8%	100,00% 60,50%
	Atentados contra la propiedad	% dentro de Factor % dentro de objeto	95,0% 50,9%	5,0% 5,8%	0,0% 0,0%	100,00% 25,20%
	Acciones de las fuerzas del orden	% dentro de Factor % dentro de objeto	2,9% 0,9%	11,8% 7,7%	85,3% 39,2%	100,00% 14,30%
	Total	% dentro de Factor % dentro de objeto	47,10% 100,00%	21,80% 100,00%	31,10% 100,00%	100,00% 100,00%

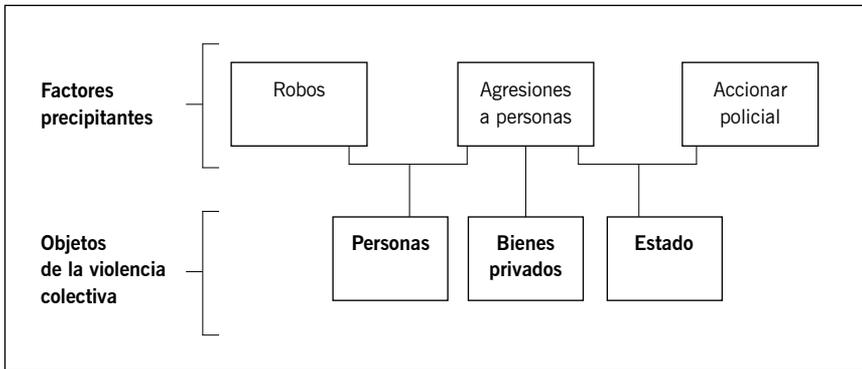
N= 228. * Hasta el 30 de junio.

Fuente: Elaboración propia en base a prensa

De este modo, el análisis de los objetos atacados en función del hecho que los desencadena revela algunas regularidades. En el caso de los atentados a la integridad física como causa de la violencia, ésta se distribuye de manera relativamente homogénea entre los ataques a personas (37,4%), los ataques a bienes (31,3%) y los ataques a funcionarios y/o edificios públicos (31,3%), por lo que puede decirse que los agravios a las personas pueden disparar cualquier tipo de ataque. Por otra parte, los atentados contra la propiedad han generado en casi todos los casos (95%) ataques a los individuos que los perpetraron. Ninguna de las acciones generadas por robo terminaron con hechos de violencia hacia el Estado. Es decir que, a diferencia de las agresiones y crímenes aberrantes, los atentados contra la propiedad no generan protestas violentas hacia las autoridades. Sin embargo, no todos los ataques a personas están generados por robos: sólo la mitad, mientras que la otra mitad fue provocada por daños físicos previos. Por otra parte, los ataques a bienes suelen ser provocados por agravios contra la integridad física (86,5%) y sólo una minoría son catalizados por robos o por un accionar policial.

Este análisis comienza a revelar cierta lógica en las acciones, en la medida en que parece haber una correspondencia relativa entre los hechos desencadenantes y los blancos elegidos para realizar los ataques colectivos. Las correspondencias entre el agravio inicial y los objetos de la violencia colectiva pueden graficarse a partir del siguiente esquema:

Figura 1. Resumen de la relación entre factor precipitante y objeto de la violencia colectiva en las ACVP en Argentina (2009-2015*)



* Hasta el 30 de junio.

Una vez analizados los hechos que desencadenan la reacción colectiva y los objetos atacados es necesario detenernos en el conjunto de acciones específicas a las que apelan los colectivos. Más precisamente, es necesario responder a cómo se produce la violencia colectiva punitiva en Argentina. Una de las variables centrales para entender el grado de coordinación de las acciones colectivas de violencia es la presencia de movilización hacia alguna localización en particular. Como vimos en investigaciones pasadas (Gamallo, 2014) la existencia del traslado de las acciones del grupo hacia algún blanco o localización determinada es un buen indicador del nivel de organización del colectivo, en la medida en que vuelve observable la capacidad de identificar un agresor y trasladarse colectivamente hacia dicho lugar. Además, la coordinación de una movilización revela la activación de recursos para la acción colectiva (por ejemplo, la difusión y convocatoria a las actividades), así como la presencia de roles concretos al interior de los grupos organizadores. Recordemos que la forma de movilización refiere a una performance central del repertorio de acción colectiva contemporáneo: numerosos agrupamientos se movilizan generalmente hacia edificios estatales para manifestar su disconformidad y reclamar en relación a alguna privación relativa. En los casos en los que no hay movilización, esto significa que el colectivo agrede al sujeto u objeto en la localización en que se encuentra, sin desplazarse hacia ningún lugar en particular. Este atributo será indicador de un grado de coordinación escaso de las acciones colectivas.¹¹ Las acciones se distribuyen prácticamente en mitades según la presencia

11 Como afirma Tilly (2007) aunque sea ínfimo es necesario algún grado de coordinación entre los actores de la violencia colectiva.

de movilización colectiva, dado que el 52% de ellas contienen el traslado colectivo de individuos y el 48% no presenta movilizaciones (Tabla 4). El dato es revelador de las dinámicas colectivas de las ACVP en Argentina. A diferencia de lo mostrado por el examen de González *et al.* (2011), en el que las acciones aparecían con un grado de coordinación elevado, al punto que los autores afirmaban que constituían eventos escenificados con características que los asemejaban a rituales violentos, nuestra descripción de los hechos presenta que casi la mitad de las acciones no presentan movilización y, por lo tanto, constituyen acciones escasamente coordinadas.

Observemos la correspondencia entre las acciones y los objetos atacados para acercarnos más a la lógica de las mismas. Como muestra la Tabla 4, los ataques a personas se producen sin ningún tipo de movilización, es decir, en el lugar en el que se encuentra el presunto agresor original (el 85% de los casos). Ésta es la forma que han adquirido muchos de los denominados linchamientos en Argentina: generalmente de modo espontáneo y repentino, se producen luego de un delito detectado de manera flagrante en la vía pública, sin que ese colectivo conformado transitoriamente se traslade a ningún lugar en particular. Los ataques a personificaciones o bienes del Estado y a bienes privados requieren en casi todos los casos de una movilización precisamente hacia estos edificios. Por esta razón, buena parte de estas acciones implican un mayor nivel organizativo. Incluso suele haber en esos ataques demandas específicas hacia el Estado que incluyen acciones contenciosas como el corte de calles y negociaciones con las autoridades.

Tabla 2. Objeto de las ACVP en Argentina según movilización de los atacantes (2009-2015*)

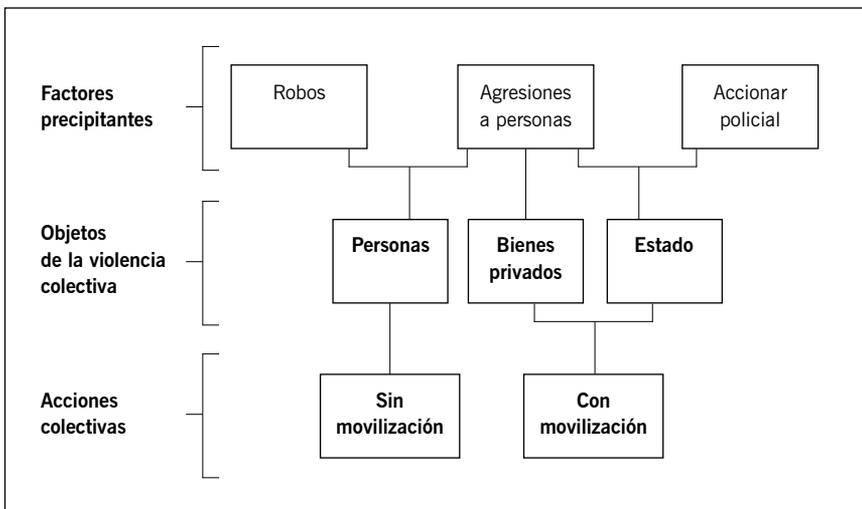
		Acciones colectivas		
		Con movilización	Sin movilización	Total
Objeto del ataque	Personas	14,3%	85,7%	100,0%
	Estado	84,4%	15,6%	100,0%
	Bienes privados	92,5%	7,5%	100,0%
Total		52,0%	48,0%	100,0%

N=229. *Hasta el 30 de junio

Fuente: Elaboración propia en base a prensa

De modo que, teniendo en cuenta los agravios que precipitan las acciones, los objetos atacados y la presencia de movilizaciones en los ataques, el esquema de las acciones colectivas de violencia punitiva en Argentina es el siguiente:

Figura 2. Esquema de las ACVP en Argentina según la correspondencia entre los agravios iniciales, los objetos de la violencia y la presencia de movilización en las acciones colectivas (2009-2015*)



* Hasta el 30 de junio.

Por último, es necesario saber qué tipo de acciones se desplegaron para realizar el ataque, exceptuando la dimensión de la movilización que ya analizamos, es decir, debemos analizar cómo se produjeron las agresiones colectivas. En este ejercicio hemos encontrado una gran heterogeneidad y se nos ha presentado una gran dificultad para poder agrupar el conjunto de las acciones que, como hemos mostrado en algunos ejemplos, van desde los ataques más espontáneos y efímeros hasta expresiones descontroladas de violencia sobre distintos tipos de objetos y personificaciones. Hemos decidido finalmente hacerlo a partir de una dicotomía entre aquellas ACVP que presentan acciones en el marco de *ataques* y aquellas que se dan bajo la forma *estallido*, una dicotomía que construyeron Pérez (2013) y Álvarez *et al.* (2017), para el análisis de las acciones de violencia colectiva de pasajeros de trenes en Argentina. Dichos autores han establecido las diferencias entre distintos tipos de manifestaciones de violencia colectiva a partir de diversos indicadores que poseen como atributo los *estalli-*

dos y están ausentes en los *ataques*. Éstos son la *masividad* en la participación de los eventos; el *desborde* de las acciones, en relación a la intensidad y relevancia cada vez mayor que cobra la violencia colectiva en una dinámica súbita y desorganizada que caotiza el orden social durante su desenvolvimiento; una *duración* prolongada de las acciones que trasciende el impulso inicial del ataque y una ampliación de los *espacios de realización* que conlleva un incremento en los objetos y/o personificaciones atacadas por parte del colectivo (Pérez, 2013). De este modo, los *estallidos* presentan una lógica ampliada que incorpora tanto destinatarios de la violencia que no se encontraban en el inicio del hecho como nuevos protagonistas entre los manifestantes y mayores espacios de realización de las acciones (Pérez, 2013). En contraposición, los ataques son acciones protagonizadas por pocos individuos (un indicador de este atributo es que se puede determinar su número exacto), la violencia se restringe a algunas acciones puntuales y por lo general aisladas, de corta o mediana duración, cuyo radio de desarrollo no se amplía demasiado y en el que las acciones tienden a reducirse a agredir al objetivo inicial y luego se disuelven.

Dado este ordenamiento analítico-conceptual, nos propusimos identificar si los modos en que se desarrollaron los hechos de nuestra base constituyeron, a grandes rasgos, ataques o estallidos. Los resultados arrojaron una escasa proporción de estallidos, tan sólo el 14% contra el 86% de los eventos que no asumen esta forma (Tabla 5). Ahora bien, en el cruce de los tipos de objetos atacados y los tipos de acción involucrados observamos, como era de esperarse, que la violencia contra individuos es, en su gran mayoría (96%) un ataque simple, en la medida en que son episodios en los que no participan muchas personas, con un carácter más efímero y, como acabamos de ver, sin movilizaciones que desplacen las acciones hacia otras localizaciones. Cuando bienes privados son el blanco de las acciones, en su gran mayoría (89%) se suceden mediante acciones simples. Sin embargo, un 11% presentan acciones que desbordan la dinámica violenta del ataque original, involucrando más participantes y prolongando las acciones en el tiempo y el espacio, constituyendo estallidos cuyos blancos principales son fundamentalmente casas de presuntos violadores, atacantes, etc. Los ataques al Estado, en cambio, presentan en un tercio de los casos acciones que se convierten en estallidos a partir de la participación de un gran número de personas que activan violentamente agresiones contra diversos objetos y personificaciones durante un período prolongado de tiempo. Dicho de otra manera, en casi el 70% de los estallidos los objetos de la violencia son fundamentalmente edificios o representantes del Estado nacional, provincial o local.

Tabla 3. Objeto de los ataques de ACVP según el desarrollo de la forma estallido en Argentina (2009-2015*)

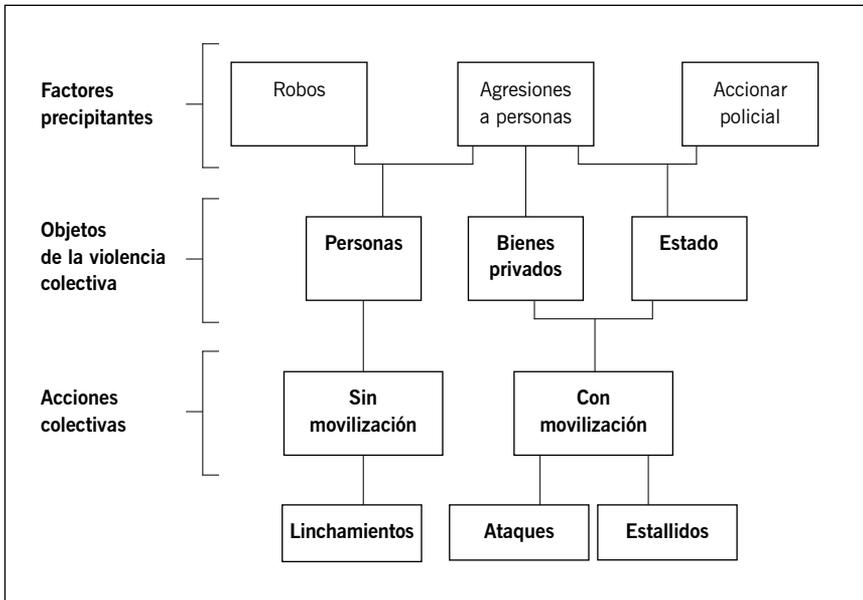
			Desarrollo de estallidos		
			Si	No	Total
Objeto del ataque	Personas	% dentro de Objeto % dentro de estallidos	3,6% 12,1%	96,4% 54,8%	100,0% 48,7%
	Estado	% dentro de Objeto % dentro de estallidos	35,9% 69,7%	64,1% 20,8%	100,0% 27,8%
	Bienes privados	% dentro de Objeto % dentro de estallidos	11,1% 18,2%	88,9% 24,4%	100,0% 23,5%
Total		% dentro de Objeto % dentro de estallidos	14,3% 100,0%	85,7% 100,0%	100,0% 100,0%

N=230. *Hasta el 30 de junio

Fuente: Elaboración propia en base a prensa

Nuestra tipología: linchamientos, ataques y estallidos

El análisis de los datos permite afirmar que los modos en los que se dan las acciones no son aleatorios. Hay relaciones entre las variables presentadas en sentidos determinados, de modo que ciertos hechos desencadenan agravios a objetos específicos y de maneras puntuales. Así, pues, hemos construido una tipología de las ACVP en Argentina (Figura 3). Una tipología que se construye, a la manera de los tipos ideales de Max Weber (1987), abstrayendo algunas de las regularidades empíricas que hemos encontrado a lo largo de nuestra exposición. Estos tipos construidos no significan la plena certeza de que esas formas se darán siempre de esa manera, ni tampoco que sean las únicas posibles. Se trata de una tipología “estructural y articulada” en el sentido en que “pretende ser una abstracción simplificada, general y flexible de una forma de entender el análisis de datos desde una perspectiva metodológica atributiva” (López Roldán, 1996: 26). Esta tipología será analizada a partir de dos grandes dimensiones retomadas del análisis que Tilly (2007) realiza para construir su tipología de la violencia colectiva: el *grado de coordinación de las acciones*, entendido como el nivel de organización y planificación entre los participantes, y la relevancia de los daños a corto plazo, entendida como la intensidad de la violencia, no sólo en relación a la cantidad de daños sino a la proporción de acciones que están mediadas por interacciones violentas dentro del episodio general

Figura 3. Tipos de acciones colectivas de violencia punitiva en Argentina (2009-2015*)

* Hasta el 30 de junio.

En primer lugar, los “linchamientos” son ACVP impulsadas fundamentalmente por robos y agresiones físicas a personas. En estos casos la violencia se descarga contra los individuos presuntamente responsables de la agresión inicial, provocando una represalia colectiva sobre los mismos. Dado que el colectivo suele detectar el factor precipitante de manera flagrante no se moviliza hacia ningún lugar en particular y las acciones se desarrollan en una localización aleatoria. Es por esto que los linchamientos representan las acciones con menor grado de coordinación, aunque puedan presentar alta relevancia e intensidad en la violencia dado que ésta se descarga sobre personas con consecuencias sobre su integridad física. Por otra parte, se trata de las acciones más frecuentes en el período: son el 47% de todos los eventos registrados (ver tabla 5). Estos datos presentan una importante diferencia con respecto a la investigación de los años anteriores (González *et al.*, 2011), dado que allí se mostraba que los linchamientos alcanzaban aproximadamente menos del 10% de las ACVP.¹² A pesar de que en nuestros registros son el tipo de acción más frecuente, su presencia no ha sido homo-

12 Lamentablemente los datos referidos a las formas de acción no están presentados en términos porcentuales.

génea a lo largo del período, mostrando una evolución creciente. En los primeros cuatro años del período (2009-2012) los linchamientos representaron tan sólo el 31,7% de las ACVP, mientras que durante 2013-2015 llegaron a ser el 55% de los episodios (ver tabla 5). Esto se debe, en parte, a la “ola de linchamientos” que se produjo tras el asesinato colectivo del joven David Moreira, luego de que supuestamente robara una cartera junto con un compañero y huyera en una moto. A partir de este hecho, sucedido el 22 de marzo de 2014 en la ciudad de Rosario, se sucedieron en todo el país una serie de agresiones a presuntos delincuentes, instalándose de manera inédita el problema en los medios de comunicación y en el debate público argentino (Hernández, 2014; Caravaca, 2014; Focás y Fernández, 2014; Bermúdez y Herrera, 2015; entre otros).

Tabla 4. Acciones colectivas de violencia punitiva según período de años en Argentina

		Años		
		2009-2012	2013-2015*	Total
Tipo de ACVP	Linchamientos	31,7%	55,4%	47,0%
	Ataques	50,0%	32,4%	38,7%
	Estallidos	18,3%	12,2%	14,3%
Total		100%	100%	100%

N=230. *Hasta el 30 de junio

Fuente: Elaboración propia en base a prensa

Las características principales de los linchamientos en Argentina marcan que, en su mayoría, se producen generalmente como respuesta a robos y/o agresiones ocasionales producidos en grandes centros urbanos. Los colectivos participantes suelen estar conformados espontáneamente por individuos que no se conocen previamente entre sí y ejecutan acciones de violencia en un contexto en el que tienen supremacía numérica con respecto al linchado. Las tensiones preexistentes, en ese marco, se construyen en torno a un extendido “sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2011) o “temor al delito” (Pegoraro, 2002), que generaliza el “hartazgo” y la intolerancia hacia acciones de este tipo. A pesar de que en muchos episodios se producen agresiones de gru-

pos pertenecientes a sectores medios y altos contra presuntos ladrones de extracción popular,¹³ un número considerable de casos están protagonizados por colectivos de sectores medios-bajos contra también sujetos provenientes de las clases trabajadoras poco calificadas. De este modo, la divisoria entre linchadores y linchados no refiere necesariamente a una pertenencia de clase, sino que parece estar ligada a un imaginario extendido que separa a “la gente trabajadora u honesta” contra los “pibes chorros” (Rodríguez Alzueta, 2014). Estos colectivos de personas son efímeros y se disuelven con la culminación de la acción. Las acciones realizadas son “simples”: golpes con el propio cuerpo a través de puños y patadas, no involucran el traslado del cuerpo del linchado hacia ningún lugar en especial ni su retención para realizar negociaciones con las autoridades, es decir, no suelen presentarse demandas hacia las autoridades durante las acciones. En general, los linchamientos provocan lesiones leves o graves hacia los considerados responsables del factor precipitante y culminan con la mediación policial, ya sea para detener la golpiza o para garantizar que el presunto delincuente sea detenido. En algunas pocas ocasiones las agresiones producen la muerte del linchado, aunque esto no es lo más frecuente. Generalmente, las fuerzas de seguridad no detienen ni investigan a los responsables de los linchamientos, aunque en los últimos años algunos de los protagonistas de los episodios de violencia colectiva han sido imputados y condenados (Página 12, 30/5/2017). Todas estas particularidades hacen que las acciones tengan una lógica exclusivamente expresiva y retributiva: en las acciones de violencia se expresa la indignación por el incidente recientemente acaecido y, al mismo tiempo, se “castiga” con el propio cuerpo al supuesto ladrón. En este sentido, las características de los linchamientos en Argentina lo distinguen de las acciones más organizadas (en algunos casos ritualizadas) presentadas en otros países de América Latina, en las que los linchamientos se han configurado como un repertorio de acción instaurado para dar respuesta a diversas situaciones de violencia (Gamallo, 2014).

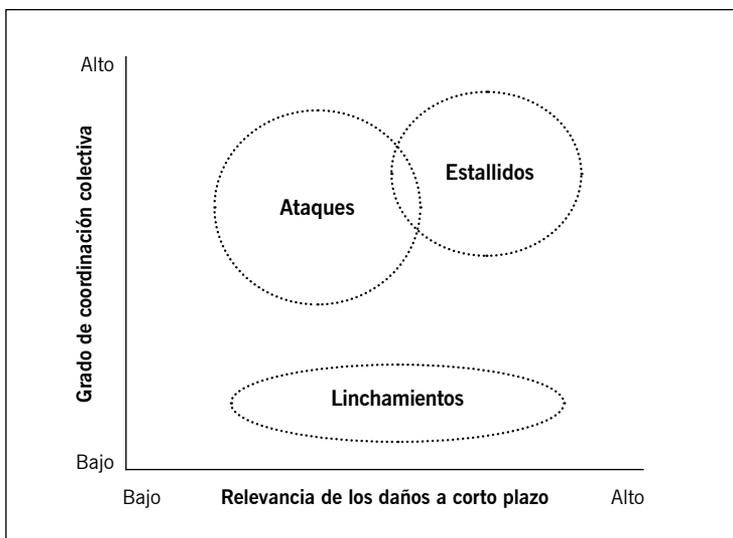
En segundo lugar, los “ataques” son acciones de violencia destinadas a agredir tanto bienes privados vinculados con los agresores originales como a alguna personificación o bienes del Estado. Suelen estar vinculados a delitos contra la integridad física socialmente considerados aberrantes como homicidios, violaciones o agresiones principalmente a víctimas jóvenes. En ambos casos (ataques a bienes de particulares o ataques al Estado), suelen presentar una movilización colectiva hacia ese lugar y, por tanto, implican un nivel de coordinación mayor. Puede ocurrir que se disparen enfrentamientos con la policía, pero éstos son restringidos y de corta duración. Por esta razón, los ataques pueden presentar una relevancia e intensidad de la violencia colectiva menor a los linchamientos, en los que se ataca directamente a los cuerpos (figura 4). A veces hay demandas explícitas hacia el Estado, especialmente cuando se lo ataca, y puede que el ataque derive en acciones reivindicativas pacíficas como cortes de calle.

13 Ver algunos de los casos trabajados en Gamallo (2017).

Los ataques al Estado pueden tener tanto un carácter retributivo como ser la expresión de un malestar más general precipitado por el hecho. Los ataques a viviendas presentan una lógica específica de represalia y pueden tener la intención de expulsar al agresor o exponerlo públicamente como un individuo indeseable en el territorio. Tal como mostraron González et al. (2011), los ataques a viviendas en Argentina se han instalado como una forma colectiva de responder a violencias previas. Muy frecuentemente son realizados desde las redes de organización territorial formales e informales que se hallan en los barrios precarios de los suburbios de las grandes ciudades.

En tercer lugar, los estallidos suelen estar impulsados ya sea por un accionar policial previo o por una agresión entre privados considerada un hecho aberrante. Estas acciones adquieren características particulares –masividad, radicalización, prolongación, ampliación de espacio y de destinatarios- que convierten a estos hechos en acontecimientos sumamente disruptivos. Como hemos visto, estas acciones tienen un escaso peso cuantitativo en relación a la frecuencia de las otras (representan el 14% de las acciones totales, unos 33 casos durante el período); sin embargo, tienen una enorme repercusión política, mediática y social, no sólo en los escenarios en los cuales trascurren, sino a nivel general. También suele ocurrir que haya presencia de otras formas de violencia y de acciones reivindicativas como manifestaciones, cortes de vías. Dado que en estas acciones muchas veces hay demandas explícitas formuladas por el colectivo (demandas de “justicia” y lucha contra la impunidad, por ejemplo), puede ocurrir que participen de estas acciones organizaciones formales como partidos políticos, movimientos sociales, agrupaciones locales, etc. Por su masividad y niveles destructivos, los estallidos presentan el mayor grado de relevancia e intensidad de daños, aunque, dependiendo del caso, pueden tener niveles de coordinación menores con respecto a algunos ataques planificados. La forma estallido como formato de acción colectiva emergió en Argentina durante los años 90, inaugurando lo que para algunos autores constituyó una transformación en el repertorio de acciones colectivas contenciosas en Argentina (Farinetti, 2002; Auyero, 2002; Merklen, 2010; entre otros). Más allá de ser una de las formas de la protesta social en la Argentina reciente, presenta particularidades que la diferencian de las acciones colectivas más organizadas como las movilizaciones, cortes de calles, tomas de establecimientos, etc.

Figura 4. Tipología de las ACVP en Argentina (2009-2015*) en función del grado de coordinación de las acciones y la relevancia de los daños a corto plazo



* Hasta el 30 de junio.

Conclusiones

Algunos de los conceptos centrales de las teorías de la acción colectiva nos proporcionaron las dimensiones fundamentales para entender las formas concretas en que se presentan las ACVP en Argentina. El comportamiento de cada una de esas variables y, fundamentalmente, sus relaciones entre sí nos permitieron agrupar algunas características en determinados “tipos” de acción colectiva de violencia punitiva. Así, pues, la tipología construida refleja las heterogeneidades concretas que presentan las ACVP, sistematizadas a partir de haber encontrado generalizaciones empíricas.

Nos preguntábamos al comienzo acerca de las relaciones entre nuestro objeto de estudio y las acciones colectivas estratégicas enmarcadas en episodios de protesta social. El crecimiento registrado de los episodios refleja que, lejos de ser acciones del pasado que se presentan como una excepcionalidad en nuestros días, las ACVP son acciones que forman parte de la movilización popular contemporánea. En cuanto al contenido, su presencia revela la centralidad de las demandas de justicia y de lucha contra la impunidad en Argentina, así como la relevancia de las víctimas como figuras de enunciación relevantes de demandas sociales. En cuanto a sus formas, se inscriben sobre el escenario de los nuevos repertorios, dentro de los cuales la violencia

colectiva ha ocupado un lugar protagónico. En este sentido, las ACVP son una parte, cuantitativamente pequeña pero cualitativamente significativa, de las formas de lucha y expresión colectivas junto con otras formas de acción más institucionalizadas, más organizadas y más estratégicas.

Sin embargo, las ACVP presentan particularidades que las distinguen del abanico de acciones estratégicas llevadas a cabo mayoritariamente por las organizaciones formales que componen los movimientos sociales argentinos. El caso de los linchamientos tal vez sea el tipo de ACVP más alejado de las acciones colectivas contenciosas, en la medida en que no suelen contener ninguna demanda colectiva hacia el Estado y no dejan saldos organizativos de ningún tipo. Similares a lo que Tilly (2007) denominaba “reyertas”, la forma predominante que tienen los linchamientos en Argentina los coloca en el límite entre las acciones de enfrentamiento individual y las dinámicas de la violencia colectiva: se tratan mayormente de acciones espontáneas, reactivas y efímeras, protagonizadas por individuos sin relaciones preexistentes. Las particularidades de esta forma hacen que sea “usada” tanto por sectores medios y medios-altos contra presuntos delincuentes como por sectores populares contra figuras similares. Los ataques, sin embargo, muestran grados de coordinación más elevados, suelen apoyarse sobre mecanismos de organización informal marcadamente territoriales en los suburbios populares y han ido instalándose como una respuesta colectiva posible ante situaciones críticas vinculadas a la perpetración de un crimen considerado aberrante. Enmarcados entre la simple represalia y la protesta al Estado, los ataques a viviendas pueden contener acciones colectivas escenificadas (González et al., 2011) que expresen la disconformidad social ante una situación de violencia previa. Los estallidos, por último, se asientan sobre un formato de protesta utilizado con frecuencia durante los años 90: la violencia colectiva contras las autoridades estatales. Actualizados en función de la demanda de justicia y la lucha contra la impunidad, los estallidos de justicia muestran acciones colectivas inscriptas generalmente en un escenario de conflictividad latente precipitado por un hecho puntual que simboliza un agravio relevante para una comunidad de personas.

Así, pues, las ACVP se articulan con otras performances de expresión de sectores heterogéneos de la sociedad argentina. En la medida en que se insertan en conflictos locales y/o generales, los participantes dotan de significados particulares sus acciones de violencia contra blancos determinados. Sumergirse en esos significados será tarea de futuras investigaciones, tendientes a profundizar el conocimiento de estas acciones colectivas que no están aisladas con respecto a las formas cotidianas de participación política de nuestro país y nuestro continente.

Bibliografía

- Alfieri, E.:** “Administración de justicia, castigo y violencia. Aproximaciones al significado y efecto simbólico de la pena”, *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 2015, 24 (39), 124-141.
- Álvarez, J.; Pérez, V. y Rebón, J.:** “Fuera de sus carriles. Los estallidos de hostilidad de los pasajeros”, en Pérez, V. y Rebón, J. (coords.): *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*, Biblos/CLACSO, Buenos Aires, 2017, 105-124.
- Alvarito, R. y Schwartzman, C.:** *Ajusticiamientos populares como respuesta punitiva social en la provincia de Buenos Aires*. CIJUSO, Buenos Aires, S/D, 2014.
- Auyero, Javier:** “Los cambios en el repertorio de la protesta social argentina”, *Desarrollo económico*, 2002, vol. 42, 166 (julio-septiembre), 187-220.
- Auyero, J. y Bertí, M.F.:** *La Violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Katz, Buenos Aires, 2013.
- Baquero, R.:** “Violencias legitimadas. Discursos sobre linchamientos en la prensa gráfica argentina”, *Ciencias Sociales*, 2016, 92, 22-28.
- Bermúdez, N. y Herrera, E.:** “Los linchamientos y las moralidades de la inseguridad. De cómo marcar un límite moral”. *Puentes*, 2015, 11-2015, 22-25.
- Caravaca, E.:** “De qué hablamos cuando hablamos de linchamientos. Una sociología de la actualidad”, *Question*, 2014, 42 (1), 29-41.
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]:** *Derechos humanos en Argentina: Informe 2013*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.
- Cerruti, P.:** *Genealogía del victimismo. Violencia y subjetividad en la Argentina postdictatorial*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2015.
- El Ancasti:** “Ladrones fingieron lincharlo para que vecino no lo auxiliara”, 12 de mayo de 2014. Recuperado el 3 de marzo de 2016, a partir de <http://www.elancasti.com.ar/policiales/2014/5/12/ladrones-fingieron-lincharlo-para-vecino-auxiliara-3833.html>.
- El Litoral:** “Un joven arrebató un teléfono móvil y en la fuga fue reducido a golpes por vecinos”, 2 de mayo de 2014. Recuperado el 2 de mayo de 2016, a partir de <http://www.ellitoral.com.ar/es/articulo/307949/Un-joven-arrebato-un-telefono-movil-y-en-la-fuga-fue-reducido-a-golpes-por-vecinos>.
- Farinetti, M.:** “La conflictividad social después del movimiento obrero”, *Nueva Sociedad*, 2002, 182, 60-75.
- Focás, B.M. y Fernández, M.C.:** “La violencia como síntoma. Apuntes sobre el fenómeno de los linchamientos en la Argentina reciente”. *Conflicto Social*, 2014, 12, 12-30.
- Galar, S.:** “Movilización colectiva, acción política y percepción del delito: La justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática”, *Cuestiones de sociología*, 2009, 5-6, 145-164.
- Galar, S.:** “La agenda de la violencia. Muerte violenta, productividad política y problemas públicos en Argentina (1983-2014)”. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología de la UBA, 2015, 13 al 17 de julio. Buenos Aires, Argentina.
- Gamallo, L.:** *Violencias colectivas: Los linchamientos en México*. FLACSO México, México, 2014
- Gamallo, L.:** *Linchamientos, ataques y estallidos. Las acciones colectivas de violencia punitiva en Argentina (2009-2015)*. (Tesis de doctorado no publicada), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017.

González, L.; Ladeux, J. y Ferreyra, G.: “Acciones colectivas de violencia punitiva en la Argentina reciente”, *Bajo el Volcán*, 2011, 3 (16), 165-193.

Gutiérrez, M.: “Trazos para delinear el populismo punitivo en el caso argentino”, en Gutiérrez, M. (comp.), *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor, 2011, 59-104.

Hernández, S.: “Si te agarramos te linchamos: los vecinos, las víctimas y la inseguridad”. *Avatares de la comunicación y la cultura*, 2014, 8, 1-18.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]: Encuesta Permanente de Hogares, 2010a.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010b

Izaguirre, I.: “El mapa social del genocidio” en Izaguirre, I. (comp.), *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina, 1973-1983: Antecedentes, desarrollo, complicidades*, Eudeba, Buenos Aires, 2009, 73-117.

Kessler, G.: *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.

Kessler, G.: *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014

La Nación: “Locura y tragedia en la avenida Santa Fe”, 30 de enero de 2013. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.lanacion.com.ar/1550238-locura-y-tragedia-en-la-avenida-santa-fe>

La Nación: “Violencia en Córdoba. Vecinos casi linchan a un presunto violador”, 4 de mayo de 2009. Recuperado el 14 de mayo de 2016, a partir de <http://www.lanacion.com.ar/1124265-breves>

La Nación: “Incidentes en una pueblada por el crimen de una nena salteña” (2013), 29 de mayo de 2013. Recuperado el 3 de febrero de 2016, a partir de <http://www.lanacion.com.ar/1586485-incidentes-en-una-pueblada-por-el-crimen-de-la-nena-saltena>.

La Nación: “Santa Fe: queman juegos infantiles y atacan a bomberos, luego del accidente de una nena” (2013), 19 de septiembre de 2013. Recuperado el 4 de abril de 2016, a partir de <http://www.lan19/09/acion.com.ar/1621463-santa-fe-queman-juegos-infantiles-y-atacan-a-bomberos-luego-del-accidente-de-una-nena>.

La Nación: “Ayacucho: furia vecinal tras la confusa muerte de una beba”, 28 de julio de 2011. Recuperado el 2 de julio de 2015, a partir de <http://www.lavoz.com.ar/noticias/sucesos/ayacucho-furia-vecinal-tras-confusa-muerte-beba>.

López Roldán, P.: “La construcción de tipologías. Metodologías de análisis”, *Papers*, 1996, 48, 9-29.

Marín, J.C.: *Los hechos armados. Argentina 1973-1976. La acumulación primitiva del genocidio*, La Rosa Blindada/P.I.C.A.SO, Buenos Aires, 2003.

Mendoza Alvarado, C.: “Violencia colectiva en Guatemala: una aproximación teórica al problema de los linchamientos”, en Mendoza, C. y Torres-Rivas, E. (eds.), *Linchamientos: ¿Barbarie o Justicia popular?*, FLACSO-Guatemala, Guatemala, 2003, 89-124.

Merklen, D.: *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Gorla, Buenos Aires, 2010.

Página 12: “Condenas en Monte Hermoso” (2017), 30 de mayo de 2017. Recuperado el 23 de junio de 2017, a partir de <https://www.pagina12.com.ar/40959-condenas-en-monte-hermoso>.

Pegoraro, J.: “Violencia delictiva, inseguridad urbana”. *Nueva sociedad*, 2000, 167, 114-131.

Pereyra, S.: *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Los Polvorines: Universidad Nacional Gral. Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2011.

Pérez, V.: *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires*. (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Rodríguez Alzueta, E.: “Los pibes chorros”, en Tonkonoff (ed.), *Violencia y cultura. Reflexiones contemporáneas sobre Argentina*. CLACSO, Buenos Aires, 2014, 181-206.

Seghezzo, G.: “Verdugos colectivos: el miedo (in)securitario como operador político”. *Voces en el Fenix*, 2014, 24, 54-61.

Smelser, N.: *Teoría del comportamiento colectivo*, FCE, México, 1995.

Svampa, M. (ed.): *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Biblos, Buenos Aires, 2009.

Tilly, Ch.: *Violencia Colectiva*, Hacer, Barcelona, 2007.

Recorridos en la formación de un saber penitenciario argentino. Entre derecho, cultura científica y pragmatismo (1850-1946)

*The formation of an Argentinian penitentiary knowledge.
Between law, scientific culture and pragmatism (1850-1946)*

Recibido: 05/04/2017
Aceptado: 14/05/2017

Luis González Alvo

INIHLEP-CONICET / gonzalezalvo@gmail.com

Resumen

El objeto de este escrito es trazar una mirada panorámica de la formación de un saber penitenciario argentino desde sus orígenes hasta mediados del siglo XX. La década de 1850 se impone como primer hito divisor ya que, con la sanción de la Constitución Nacional y la inauguración de la Cátedra de Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires, se dio inicio al proceso de normalización legal de un saber penal liberal. A partir de entonces, comenzaron a articularse los discursos que fundamentarían teóricamente los ensayos reformistas de las décadas de 1860 y 1870. Se concluye el análisis en 1946 dado que, luego de la llegada del peronismo al poder, se impulsó desde la Dirección General de Institutos Penales una serie de transformaciones sustanciales que produjeron una inflexión en los discursos y en las prácticas penitenciarias.

Palabras clave

saber penitenciario, penitenciarismo, derecho penitenciario, cultura científica, pragmatismo.

Abstract

The purpose of this paper is to provide a panoramic view of the formation of an Argentinian penitentiary knowledge from its origins until the middle of the 20th century. The 1850s are taken as a first divisory point since, with the sanction of the National Constitution and the inauguration of the Chair of Criminal Law at the University of Buenos Aires, began a process of legal normalization of a liberal criminal knowledge. The analysis concludes in 1946, given that, after the arrival of Peronism in power, the "Dirección General de Institutos Penales" promoted a series of substantial transformations that produced an inflection in penitentiary speeches and practices.

Keywords

penitentiary knowledge, penitenciarism, penitentiary law, scientific culture, pragmatism.

Introducción

La ciencia penitenciaria –se ha dicho– no es una ciencia teórica, es una ciencia experimental. No se adquiere en las librerías, sino en las cárceles. No consiste en digresiones intuitivas y metafísicas sino en el conocimiento directo de los hombres delincuentes, en el propio medio en que la pena actúa. En consecuencia, ni el “hobby” exagerado de un modernismo galopante, ni el pudor sensible de un misonéismo enfermizo, pueden condicionar nuestro derecho a plantear el problema sino dentro de los límites de las soluciones razonables que posibilitan la experiencia adquirida (Casiello, 1949: 14).

El campo que en este artículo se designa como *saber penitenciario* o *penitenciarismo* ha variado sensiblemente con el paso del tiempo. La palabra cobró importancia en italiano a comienzos del siglo XIX –*penitenziarismo*– y luego se difundió en el mundo hispanoparlante. Hacia fines de ese siglo, bajo influencia francesa, el estudio del *régimen* o *sistema penitenciario*, comenzó a denominarse *ciencia penitenciaria*. En un artículo de 1955, Juan Carlos García Basalo diferenció los términos *sistema*, *régimen* y *tratamiento penitenciario*, por entonces empleados indiscriminadamente aún entre quienes cultivaban la ciencia penitenciaria (García Basalo, J.C., 1955: 28).¹ Con el paso del tiempo, el término *penitenciarismo* fue vinculándose particularmente a lo jurídico, al punto de haber adquirido hasta cierta sinonimia con *derecho penitenciario*, la “más reciente de las disciplinas penales” (Pradel, 2005: 11).² No obstante, un estudio retrospectivo de los discursos que podrían denominarse *penitenciaristas* demuestra que, a lo largo de la historia, este campo del saber estuvo asociado a diferentes áreas del conocimiento. De hecho, durante todo el siglo XIX, se produjeron estudios sobre temas que podrían denominarse *penitenciarios* sin mayor atención a la esfera normativa de la ejecución de la pena. Bajo títulos como *ciencia*, *régimen* o *sistema penitenciario* o *carcelario* se abordaron temas amplios, como la manera de organizar la ejecución penal, o más específicos, como el régimen alimenticio o la disciplina, sin demasiada sistematicidad jurídica (Téllez Aguilera, 2011: 11). Esos textos formaron

-
- 1 Para J.C. García Basalo, el “régimen penitenciario moderno” debe reunir cuatro condiciones fundamentales: arquitectura adecuada; personal idóneo; clasificación criminológica de los internos y un nivel de vida “humanamente aceptable en relación con el de la comunidad nacional” (García Basalo, J. C., 1955). Aquellas condiciones se montan sobre un discurso –que denominamos *penitenciarista*– que concibe a la privación de la libertad como pena central con finalidad resocializadora y educadora. Preguntarse por los orígenes del saber penitenciario implica indagar sobre quiénes y cómo fueron montando dichos elementos en aquella estructura discursiva y jurídicamente. Luego, por supuesto, restaría ver hasta qué punto pueden ser realizables dichos principios. Agradecemos los comentarios de Alejo García Basalo y la cortesía de habernos facilitado dicho artículo, entre otros.
 - 2 Citado en Téllez Aguilera, 2011. Téllez agrega que el término *derecho penitenciario* “no ha gozado, ni goza, de unánime aceptación” (Téllez Aguilera, 2011: 9).

parte importante del corpus documental de la historiografía de las prisiones latinoamericanas, aunque no se tomó específicamente al *saber penitenciario* y sus transformaciones como objeto de estudio.

En un artículo reciente, Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre retomaron algunas “lagunas temáticas” de *The Birth of The Penitentiary*, libro que marcó el comienzo de la renovación de la historia de las cárceles en América Latina (Salvatore y Aguirre, 1996). Entre ellas mencionaron el encarcelamiento femenino, la prisión política, los reformatorios de menores y el “ocaso de las penitenciarías”, es decir, la demolición o abandono de los edificios radiales construidos a fines del siglo XIX. También se preguntaron por el desarrollo de temas incluidos en su compilación y repasaron los avances de la historia de la criminología y el impacto en la administración de las cárceles de las “coaliciones populistas” de Brasil y Argentina. En lo que refiere a los discursos penitenciaristas, la historiografía latinoamericana otorgó especial relevancia al positivismo criminológico, indagando sobre su auge y ocaso, sus tecnologías de identificación, su relación con reformas en la legislación penal y con la administración penitenciaria. Sobre este último punto señalaron que todavía carece de investigación significativa y que no se ha alcanzado consenso en la historiografía acerca del grado de permeabilidad de las instituciones penitenciarias y de la legislación a los discursos y técnicas del positivismo criminológico (Salvatore y Aguirre, 2017: 7-10).

Resulta difícil negar que la criminología positivista dejó marcas en muchos ámbitos institucionales. Sin embargo, para un análisis de conjunto de la constitución y desarrollo de un *saber penitenciario*, es preciso identificar cuáles características de esos discursos preceden al positivismo y cuáles le suceden. Ese es uno de los aportes que se pretenden lograr al proveer una mirada de largo alcance a nivel nacional. Los trabajos de Aguirre (2000), de Marcos León (2003a, 2003b), de Salvatore (2001 y 2006) y Caimari (2004), entre otros, tienden a señalar que la criminología positivista se volvió el paradigma dominante en Latinoamérica entre fines del siglo XIX y comienzos del XX y que lograron influir en las políticas estatales. Jean Pierre Matus Acuña (2007), Daniel Cesano (2011) y Jeremías Silva (2012, 2013) han señalado que el positivismo siguió influyendo en las políticas penales de Chile y Argentina después de 1930. Cabe preguntarse qué otros discursos contribuyeron a moldear un saber penitenciario a lo largo del tiempo, antes y después del auge del positivismo.

En la Argentina, los discursos que podríamos agrupar bajo la denominación de *penitenciaristas* recorrieron diversos trayectos, desde sus orígenes filantrópico-ilustrados hasta aquel empirismo que Luis Casiello –entre otros– denominó *ciencia experimental*, pasando por las diversas variantes del positivismo criminológico y de sus críticos.³ El epígrafe que encabeza esta introducción es ilustrativo de la tensión que

3 Sobre el desarrollo y los límites del positivismo criminológico en la Argentina, puede verse Núñez (2009).

se manifestó desde comienzos del siglo XX entre las vetas *científica* y *práctica*, a la hora de administrar las instituciones de reclusión.⁴ Casiello, designado director de la Penitenciaría de Rosario en 1943, fue definido como un “ciudadano sin títulos universitarios, pero hombre estudioso, comprensivo, laborioso y profundamente cristiano” (Casiello, 1949: 9). Encarnaba la figura del penitenciarista autodidacta –y creyente–, opuesto al penitenciarista “de librería” alejado de la cotidianeidad de las prisiones.⁵ La tensión generada por la distancia entre teoría y práctica, como resulta evidente, no se circunscribía de manera específica a la Argentina ni era una postura exclusiva de los directores prácticos, es decir, sin formación académica. En 1939, el director general de prisiones de Colombia, el doctor Francisco Bruno, sostuvo que el penitenciarismo ya se había constituido universalmente en una ciencia eminentemente experimental:

Las inducciones del estudio antropológico y sociológico de los delincuentes se han erigido, coordinadas en una lógica y amplia sistematización de principios, en una nueva ciencia, de reciente formación, ya universalmente denominada “ciencia penitenciaria”, y de origen esencialmente experimental y pragmático.

[...] Se deduce que la Ciencia Penitenciaria no podría adquirir categoría de ciencia en la etapa llamada “clásica”, de las ciencias penales, en la que el factor “hombre” era sustituido por el factor delito y la investigación se subordinaba al fenómeno jurídico –violación de la norma– independientemente de la personalidad antropológica y social del autor de la violación (Bruno, 1939: 778).

4 José Ingenieros afirmó en 1911 que pocos temas eran “más tentadores para los incompetentes” que el del régimen carcelario y que era “difícil encontrar personas de alguna cultura que reconozcan su incompetencia en materia de organización carcelaria” (Bruno, 1939: 780). Recordemos también la famosa anécdota en torno a la “gran fuga” de 1923 de la Penitenciaría Nacional, jocosamente narrada por Arturo Jauretche: “En una ocasión, el doctor Juan P. Ramos, penalista famoso y que era director de la Penitenciaría Nacional –de la que acababan de escaparse catorce penados–, visitó la cárcel de Sierra Chica, acompañado de un grupo de penalistas extranjeros. A medida que recorrían el establecimiento, el doctor Ramos contestaba a las preguntas técnicas de los visitantes con reflexiones despectivas sobre el manejo del mismo. El director de la cárcel, que era un modesto paisano de Olavarría, iba juntando rabia y así fue que ante uno de los juicios de Ramos, explotó diciendo: —¡Vea, señor; aquí no sabremos mucho de esa ciencia que usted sabe, pero los presos no se me escapan de a catorce como le ha pasado a usted!” (González Alvo y Núñez, 2016).

5 Jorge Núñez señaló una crítica similar en el caso español tomando como ejemplo los veinticinco años de labor de Fernando Cadalso como inspector general de prisiones (Núñez, 2014). En 1975, García Ramírez sostenía que “ciertamente no es el penitenciarismo, ni quiere serlo, quehacer de gabinete o de salones (...) [Es] un oscuro desempeño, tan oscuro como la materia misma sobre la que se vuelca: porque se trabaja en el mismo almacén de la patología, el abandono y la tristeza, y a veces su ejercicio se paga con la vida: así ocurrió en el principio de estas cosas, en aquella olvidada prisión de Crimea [se refiere a la muerte de John Howard en 1790]” (García Ramírez, 1975: 22)

El objeto de este escrito –que forma parte de una investigación más amplia en curso– es analizar los trayectos de los saberes penitenciarios argentinos desde los primeros discursos *clásicos* hasta la llegada del peronismo al poder. Se propone una mirada sobre un arco temporal amplio con la intención de ponderar el peso específico del positivismo en la constitución del saber penitenciario local. Los sujetos que van formando ese saber son variados; en algunos casos se trata de “expertos” y en otros de funcionarios, aunque los une su relación con las esferas del poder político o la administración del castigo. El corpus documental con el que se trabaja incluye normativa aplicada o proyectada durante el período analizado, textos producidos por los actores mencionados y, en menor medida, la prensa. Una de las principales hipótesis de este trabajo es que el *saber penitenciario* argentino no se formó exclusivamente bajo el auge positivista de fines del siglo XIX y comienzos del XX, sino que se basó en los discursos “clásicos” y se forjó particularmente sobre modelos “pragmatistas” que, paradójicamente, se consolidaron durante el auge del positivismo. Se toma como primer punto divisor a la década de 1850, ya que, con la sanción de la Constitución Nacional (1853) y la inauguración de la Cátedra de Derecho Penal y Mercantil en la Universidad de Buenos Aires (1856), se asiste al proceso de normalización legal de un saber penal liberal (Sozzo, 2015). A partir de entonces, comenzaron a articularse discursos que fundamentaron teóricamente los primeros ensayos reformistas de las décadas de 1860 y 1870. Se concluye el análisis en 1946 ya que, luego de la llegada del peronismo al poder, se impulsó desde la Dirección General de Institutos Penales una serie de transformaciones sustanciales que produjeron una inflexión en los discursos y en las prácticas penitenciarias (Caimari, 2004; Cesano, 2011a y Silva, 2012a y 2012b).

La “tenaz persistencia” de la tradición

Los movimientos independentistas latinoamericanos fueron seguidos de largos y conflictivos procesos de formación de estados nacionales, marcados por el contrapunto entre discursos y proyectos de inspiración liberal y estructuras político-sociales tradicionales (Aguirre, 2009: 211). En medio de la vorágine de las luchas internas surgieron los primeros discursos penitenciaristas locales, voces disonantes que clamaban por la mejora de las condiciones de detención de los procesados y por la reforma de las prisiones para que pudieran cumplir fines tanto de “regeneración” como utilitarios.⁶ En un análisis del largo período 1800-1940, Salvatore y Aguirre han señalado que las reformas de las estructuras del castigo y laborales fueron dos campos de batalla fundamentales en los procesos de transformación política, económica y cultural que las éli-

6 Para un análisis de los discursos y prácticas penales de la primera mitad del siglo XIX puede verse Barreneche (2001).

tes latinoamericanas intentaron llevar adelante (Salvatore y Aguirre, 2015). En medio de esos conflictivos procesos de constitución de los estados-nación latinoamericanos, los discursos *clásicos* encontraron en algunos actores políticos adecuados pero solitarios portavoces. Algunas de las causas de su escasa aplicación residieron en que sus principios de reforma a través del confinamiento solitario y del trabajo resultaron abismalmente distantes de los usos del castigo local, fundados en la inveterada tradición jurídica hispánica, que mantuvo sus prácticas punitivas durante buena parte del siglo XIX (Levaggi, 2002; Agüero, 2011; Salvatore y Aguirre, 2015). De esa manera, y por décadas, el penitenciarismo no encontró cabida ni en la práctica ni en los nuevos reglamentos de justicia, más allá de la abolición teórica de los tormentos o la permanente referencia al principio romano-medieval “*carcere ad continendos homines non ad puniendos haberi debet*” que, por otra parte, se ajustaba más a las intenciones de mejorar las cárceles de la tradición local que a la emergencia de discursos penitenciaristas que buscasen imponer la privación de la libertad por sobre las demás formas de castigo tradicionales. Es decir, que la cárcel sirviese para castigar, pero “civilizadamente” (Salvatore y Aguirre, 1996; Caimari, 2002). En 1816, *La Prensa Argentina* soñó una cárcel de Buenos Aires dividida en departamentos, en los cuales habría diferentes talleres:

Así, el sastre que entraba, iba a trabajar constantemente a la sastrería, el carpintero a la carpintería etc. y los hombres sin oficio se ocupaban en el servicio general y particular de la casa, o en preparar materias primas. De suerte que, ganando cada preso un jornal, pagaba sus costos de cárcel, y le quedaba un remanente para socorrer su familia, o para cuando se hallase en libertad.

En la década de 1820, el ministro de gobierno de Buenos Aires, Bernardino Rivadavia, impulsó un concurso público para edificar un *panóptico* en la entonces capital provincial.⁷ Sin embargo, aunque las propuestas presentadas estuvieron a la altura de las más avanzadas de su tiempo, el proyecto quedó trunco (García Basalo, A., 2013). Son conocidas también las intenciones reformistas de José de San Martín, las lecciones de derecho civil de Pedro Alcántara de Somellera y el proyecto de Guret Bellemare para la organización judicial de la provincia de Buenos Aires (Levaggi, 1978: 147-148; Corva, 2014).⁸ En las décadas siguientes insistieron en la importancia de la reforma penitenciaria Alberdi, en su *Fragmento preliminar al estudio del derecho* (1837) y Sarmiento, en notas periodísticas aparecidas en el periódico chileno *El mer-*

7 Sobre el empleo del término *panóptico* aplicado a las construcciones penitenciarias, puede verse García Basalo, A. (2013).

8 Sobre San Martín y las cárceles puede verse García Basalo, J.C. (1954). Cabe aclarar, no obstante, que San Martín era un hombre de la cultura jurídica tradicional. Sobre las lecciones de Alcántara de Somellera, cabe aclarar que la Universidad de Buenos Aires no tuvo cátedra de derecho penal hasta 1856, de allí que se dedicase parte de las lecciones de derecho civil al penal.

curio, bajo el título de “Sistema penitenciario” (1841). Los principios del penitenciarismo, sin embargo, no consiguieron traspasar los umbrales de las declamaciones aisladas de algunos pensadores alejados de la ejecución de las penas. Quizás, a los ojos de sus contemporáneos, aquellas argumentaciones dejaran la sensación de discusiones bizantinas en un contexto cultural punitivo que continuaba manejándose con lenguajes y prácticas del antiguo régimen. La tradición sólo comenzaría a desarticularse lentamente durante las décadas que transcurrieron entre la sanción de la constitución nacional y del código penal y la consolidación de un mercado laboral libre.

Constitución, tradición y primeras publicaciones penitenciaristas

A partir de 1853, luego de la sanción de la Constitución nacional, las provincias se vieron obligadas a ajustar sus constituciones y reglamentos de justicia al nuevo marco jurídico que estableció la carta magna. No obstante, tanto en los textos constitucionales como en las nuevas reglamentaciones perduraron elementos de la tradición hispánica (Agüero, 2011). El primer reglamento carcelario de la Confederación Argentina, sancionado en febrero de 1855, estaba alejando de los parámetros penitenciarios de su época: si bien prácticamente abolía el encarcelamiento (art.16) no contemplaba el trabajo o la educación de los reclusos e incluía castigos como “la barra” por 24 horas y la utilización de “prisiones”, es decir, grilletes (arts. 21° y 33°).⁹

En materia penal, hasta la sanción del código en 1886, continuaron aplicándose normativas medievales o coloniales, como las *Siete Partidas* o la *Recopilación de Leyes de Indias* en tanto que no contradijeran la Constitución nacional. La codificación procesal continuó en manos de las provincias porque así lo establecía el artículo 64° de la constitución. Como señala Levaggi, aquella cláusula simplemente revalidaba una realidad, es decir, hacía ley la tradición local; de allí el fracaso de intentos como el del ministro Eduardo Costa, dirigidos a unificar la codificación procesal. En 1866, *El Nacional*, diario porteño, sostenía que uniformar el procedimiento no sólo sería “contra el espíritu de la Constitución, que ha garantido a este respecto la autonomía de cada Provincia, sino también contra la naturaleza de las cosas”.¹⁰ En la argumentación no se veía con claridad aquella divisoria de aguas conceptual que habría de separar la tradición jurídica de la “modernidad”, es decir, cuando el orden dejó de ser concebido como una realidad atemporal y “natural” y devino una “invención, un artificio, un constructo” (Costa, 2004: 27).

9 El “Reglamento para las cárceles de las ciudades y villas del territorio federalizado, acordado por el Superior Tribunal de Justicia” tenía 47 artículos y se dividía en 6 partes: régimen interior, comunicación exterior, de las penas, del alcaide, del alguacil mayor y de la guardia. *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo Tercero. 1852 a 1856*, Buenos Aires, Imprenta La República, 1882, pp.193-195.

10 *El Nacional*, Buenos Aires, 25-08-1866, citado en Levaggi (1995: 14)

Los reglamentos de justicia de los años posteriores a la sanción de la Constitución mostraron un panorama punitivo ajeno al horizonte conceptual penitenciarista. El reglamento catamarqueño de 1859, por ejemplo, no mencionaba la privación de la libertad como una pena en sí misma. Se refería, en cambio, a *trabajos forzados* o *trabajos públicos*, a la pena capital y a penas *pecuniarias, corporales, afflictivas y arbitrarias*. Las penas corporales más comunes eran el cepo, los grillos y los azotes.¹¹ En ese horizonte punitivo, los significantes *cárcel* o *prisión* no referían al significado que esas palabras cobraron luego del ascenso del penitenciarismo.¹² El vocablo *cárcel* no sólo hacía referencia al edificio público destinado a tal fin sino que cualquier sitio podía cumplir esa función. Se mantenía la concepción descrita por un letrado de fines del siglo XVIII, era cárcel “cualquier lugar, que se destine por el Juez a los que se consideren en clase de reos, sea aquel lugar oscuro, y tenebroso, que regularmente se gradúa con este nombre, sea la casa de uno, sea la ciudad, o ésta con sus arrabales”.¹³ Durante el gobierno de Rosas, hubo unitarios a los que, por “vía de indulto”, se les dio la ciudad de Buenos Aires por cárcel, prohibiéndoles alejarse más de un determinado número de leguas de la plaza de la Victoria (Levaggi, 2002: 34). Incluso pasado el umbral de la codificación penal “la tenaz persistencia de la antigua articulación entre autoridades públicas y domésticas seguía proporcionando la base normativa del control sobre la población marginada de los sistemas productivos” (Agüero, 2011: 40).

Sin embargo, aquellas voces aisladas de la primera mitad del siglo XIX, fortalecidas por la sanción de la constitución en 1853, encontraron un nicho donde crecer a partir de 1856, con la creación de la cátedra de derecho penal de la Universidad de Buenos Aires. Desde allí comenzarían a producirse las primeras publicaciones del saber penitenciario vernáculo. La inauguración de aquella cátedra fue un incentivo para que se publicaran las primeras teorizaciones locales sobre el *saber criminal*, de las que derivaron los posteriores proyectos de codificación penal. Las lecciones del primer docente de la cátedra, Carlos Tejedor, fueron la base del proyecto de código penal

11 Los elementos inmovilizantes fueron abolidos en las provincias en las décadas de 1880-1890 e incluso a comienzos del siglo XX. La abolición del cepo en Tucumán se realizó junto la quema de los aparatos en las plazas públicas (González Alvo, 2013: 27). Según denunció el diputado jujeño Benjamín Villafañe, el cepo continuaba siendo usado en Jujuy en 1917. *Caras y Caretas*, 28-7-1917, n. 982, p. 53.

12 En el *Reglamento de Justicia de Catamarca* (1856), el artículo 132 indica que, ante la negativa de un testigo a comparecer, sería “apremiado a ello con prisiones en estado de incomunicación hasta que de la declaración que se le pide, amonestándole antes en nombre de la justicia”. Este mismo reglamento hace referencia a su alcance a toda persona “cualquiera sea su clase o rango” pero no a eclesiásticos y militares, sujetos a sus respectivas justicias.

13 Letrado patrocinante: José Pacheco Gómez. “Expte. Obrado a instancia de vários individuos de La zumaca portuguesa Ntra. Sra. De los Dolores”. Citado en Levaggi (2002: 33)

que se terminó aprobando a nivel nacional en 1886.¹⁴ A fines de la década de 1860, los estudiantes de derecho comenzaron a presentar tesis doctorales sobre el *régimen penitenciario*.¹⁵ La primera tesis sobre el tema fue presentada en 1869 por el estudiante sanjuanino Nicanor Larrain, cuando la cátedra estaba a cargo de Miguel Esteves Sagú.¹⁶ Aquella tesis, titulada *Sistema penitenciario en la República Argentina*, basada principalmente en el manual de Joseph Ortolan, *Éléments du droit pénal* (1856), se inscribe en una primera etapa de disertaciones sobre el tema, previa a la inauguración de la Penitenciaría de Buenos Aires, en la que podrían incluirse también los trabajos de Juan Manuel Terán, Fermín Alsina y Aniceto Latorre (González Alvo y Riva, 2015).¹⁷ Eran trabajos relativamente breves, que abogaban por la aplicación de la reforma penitenciaria y se encuadraban dentro de la escuela “clásica”, dominante por entonces en los claustros porteños.¹⁸ Sostenían que, de realizarse la reforma, se haría justicia a los preceptos constitucionales incumplidos y se concluiría con las tres principales penas “bárbaras” aún aplicadas en el país: la pena de muerte, el servicio a las armas y la

14 El *Curso de Derecho Criminal* de Tejedor (1860) fue la base del primer proyecto de código penal para la provincia de Buenos Aires (1866-1867) y del código penal que entró en vigor a nivel nacional en 1887. Junto al *Curso de derecho penal* de Manuel Obarrio, publicado en 1884, fueron los principales textos expertos hasta fines del siglo XIX. Sobre la conformación de un saber penal puede verse Sozzo (2009).

15 Durante el siglo XIX, entre el 80 y el 90% de las tesis doctorales en jurisprudencia versaron sobre derecho civil. El porcentaje restante incluyó temas de derecho penal, fundamentalmente el debate en torno a la abolición de la pena de muerte (Zimmermann, 1999). Cabe destacar que algunos tesisistas que escribían sobre la pena de muerte mencionaban la reforma penitenciaria como el camino hacia la abolición. Ejemplo de ello, entre muchos otros, son la tesis de Marco Avellaneda (1834) y Antonio Cruz Obligado (1850). Similares argumentaciones se producen en Uruguay (Fessler, 2012), Chile (León León, 2003a) y Brasil (Neder, 2017), por citar algunos ejemplos.

16 Entre 1858 y 1887 cinco profesores ocuparon la cátedra de Derecho Penal y Mercantil. Carlos Tejedor (1856-1858 y 1861-1864), Ángel Navarro (1858-1861), Miguel Esteves Sagú (1864-1872), Gregorio Pérez Gomar (1872) y Manuel Obarrio (1872-1887). En 1887 se separa la cátedra de Derecho Comercial (queda a cargo de Obarrio) y la Cátedra de Derecho Penal es delegada a Norberto Piñero. Su discurso inaugural para el curso de 1887 marcó el inicio del predominio positivista en materia penal (Levaggi, 1978).

17 El listado de tesis de la etapa es el siguiente: Larrain, Nicanor (1869), *Sistema penitenciario en la República Argentina*; Terán, Juan Manuel (1874), *Sistema penitenciario*; Alsina, Fermín (1877), *Sistema penitenciario*; Latorre, Aniceto (1877), *Pena de penitenciaría*. Otra tesis que tocó tangencialmente el tema fue la de Del Piro, Antonio (1878), *Estudio sobre los delitos y las penas*. Durante este período se presentó la primera tesis que toca el tema en la Facultad de Medicina: Maldonado, Tomás (1874), *Higiene de cárceles y presidios*.

18 Cabe aclarar que algunos tesisistas, como Fermín Alsina, si bien creían en el libre albedrío, también consideraron a la delincuencia como un estado patológico. Alsina sostuvo que “el hombre es libre y puede por lo tanto obrar bien o mal (...) La criminalidad tiene pues por causas, entre otras, la ignorancia y la ociosidad”, sin embargo luego agregó que “la edad y el temperamento, contribuyen en mucho al desarrollo de la criminalidad. Con la edad y el clima las fuerzas físicas y las pasiones toman cuerpo, notándose que el mayor número de delincuentes varía desde los 16 a 35 años. La criminalidad es por lo tanto un estado patológico de las sociedades y ella, como las enfermedades de los individuos, varían de acuerdo con sus diversas organizaciones”. (Alsina, 1877: 9-10). Alsina estuvo influido principalmente por autores francófonos de la décadas de 1830 a 1850. En su tesis citó a Louis Marquet-Vasselot, Guillaume Ferrus, Léon Faucher, Charles Lucas y Camille Breton.

permanencia en cárceles insalubres y corruptoras.¹⁹ Para Larraín, los elementos del penitenciarismo eran la enmienda del culpable mediante la religión, el trabajo y la educación y el castigo “conforme a la equidad y a la justicia”; en suma, el “gran principio de castigar reformando al condenado” (Larraín, 1869: 42-45). Terán propuso, como luego hicieron otros tesisistas y legisladores, la construcción de penitenciarías regionales en tres zonas: Litoral, Cuyo y Centro. De esa manera se podría aplicar finalmente la pena específica, cuyo fin era “corregir las costumbres depravadas y criminales por medio del trabajo, de la moralidad y de la instrucción”.

Una segunda etapa en la elaboración de tesis comenzó luego de la inauguración de la Penitenciaría de Buenos Aires y se extendió hasta fines de la década de 1880, cuando la cátedra de derecho penal experimentó un giro discursivo hacia el positivismo. De esa manera, hasta fines de los '80, continuó la preeminencia de la escuela clásica y la impronta cristiana de la reforma.²⁰ Uno de los tesisistas, Ramón Burgos, sostuvo que “la tendencia religiosa de nuestros legisladores buscó una solución a la pena de muerte, que consideró siempre inmoral” (Burgos, 1879: 3). Santamarina afirmó que no era la fatalidad la que presidía los actos de los hombres sino la libertad, el “atributo más noble que el Hacedor les dotara”. Todos los mortales estaban, sostuvo, en condiciones de elegir entre el bien y el mal, “orientarse entre los arreboles de la gloria o los funestos resplandores del crimen” (Santamarina, 1883: 11). Esta segunda etapa se caracterizó por visiones optimistas de la reforma, probablemente alimentadas por las expectativas acerca de la recientemente inaugurada Penitenciaría de Buenos Aires, y una concepción humanitaria del castigo, con marcadas características tradicionales. En este sentido, las referencias religiosas de los textos convivían con citas científicas, con el fin de ofrecer propuestas con intenciones prácticas. Las nociones sobre la función de las penitenciarías que los tesisistas de esta etapa manejaban se encontraban ampliamente difundidas, fundamentalmente en versiones simplificadas en la prensa. Una nota del diario *Intereses Argentinos* da un ejemplo de una generalizada noción de cárcel para esa época:

19 En el mismo momento que Larraín escribía su tesis, la Argentina arrasaba, junto a Brasil y Uruguay, al vecino Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870). Es célebre la imagen de los “voluntarios” enviados encadenados a luchar en la guerra. Quedó inmortalizada en un recibo de un herrero catamarqueño que decía: “Recibí del gobierno de la provincia de Catamarca, la suma de 40 pesos bolivianos por la construcción de 200 grillos para los voluntarios catamarqueños que marchan a la guerra contra el Paraguay” (Pomer, 1971).

20 Burgos, Ramón (1879), *Estudio comparativo del sistema penitenciario argentino*. Santamarina, Ramón (1883), *Sistema penitenciario en la República Argentina*. Tahier, Amador (1883), *Estudio sobre los sistemas penitenciarios y sus reformas*. Entre 1883 y 1889 se presentan otras siete tesis que tocan tangencialmente el problema del sistema penitenciario. Van Gelderen, Manuel (1883), *Estudio sobre las penas*; Castro, Rafael (1880), *Estudio sobre la penalidad*; Masón, Enrique (1880), *De las penas*; Seguí Juan Francisco (1884), *Sistemas penales. Investigación sobre el origen y fundamento del derecho de castigar*; Quevedo, Argentino (1886), *Ligeras reflexiones sobre las penas*; Carreras, Felipe (1887), *De la pena en general*; Ceballos, José (1888), *De las penas*. Asimismo se presenta la primera tesis que toca el tema en la Facultad de Ingeniería: Sarhy, José (1886), *Cárcel correccional para 300 detenidos*.

Por penitenciaria se entiende (...) una prisión pública donde los criminales, según su mayor o menor criminalidad son obligados por más o menos años al trabajo, al silencio, a adquirir la instrucción de que carezcan, a moralizarse por medio de la religión y del ejemplo, a convertirse, por decirlo así, en hombres nuevos para ser en lo futuro útiles a sí mismos y a la sociedad a quien ofendieron con su desordenada vida: la penitenciaria es una institución santa y verdaderamente inspirada en la doctrina del Salvador que dijo: ‘Yo no quiero muerte del pecador sino que se convierta y viva’. (...) Es una pena y de ahí el silencio y la incomunicación, el trabajo forzado y las cadenas si ellas fuesen necesarias.²¹

Aquella noción del castigo tuvo vigencia hasta fines del siglo XIX, cuando comenzaron a predominar puntos de vista influidos por el positivismo criminológico en el contexto que Salvatore denominó *estado médico legal* (Salvatore, 2001). No obstante, como ha señalado Aguirre para Perú, México y Brasil, aún durante la segunda mitad del siglo XIX el encarcelamiento continuó siendo “un componente relativamente poco importante dentro de las estructuras de poder de la mayoría de países latinoamericanos” (Aguirre, 2009: 221).

El penitenciarismo del *estado médico-legal*

El relativo aplazamiento del triunfo del penitenciarismo en la Argentina –en relación a otros países latinoamericanos– fue atribuido, entre otros factores, a que su emergencia no sólo estaba ideológicamente condicionada por la emergencia de un estado nacional sino también de un modo material. La historia del cruce de los discursos penitenciaristas con su aplicación práctica está directamente ligada a la de la consolidación del estado del que debía formar parte indisoluble (Caimari, 2002: 142). Esto explica también, podríamos agregar, los diferentes ritmos provinciales, en la medida en que esos estados fueron consolidándose y que se fueron forjando las condiciones materiales y culturales para llevar adelante sus respectivas reformas penitenciarias. No debe olvidarse tampoco la importancia de la formación de un mercado libre de trabajo, inexistente no sólo en parte de Argentina sino de América Latina en general (Salvatore y Aguirre, 2015: 273).

No obstante, hacia fines del siglo XIX la expansión del estado, el incipiente ingreso al mercado internacional y la inmigración masiva cambiaron radicalmente el panorama social, político y económico, al tiempo que introdujeron nuevos problemas y

21 *Intereses Argentinos*, 05-08-1868. Citado en Levaggi (2002: 61-62).

conflictos en gran parte del país.²² El concepto de *modernización* comenzó a signar todo el lenguaje político de la época (Terán, 2008: 109). A medida que los estados nacionales y provinciales fueron robusteciéndose, los discursos cientificistas cobraron mayor importancia entre las élites dirigentes dando lugar al surgimiento de un *estado médico-legal*, basado en una concepción médica de los problemas sociales que habría empleado al sistema penal para experimentar sus hipótesis (Salvatore, 2006: 254).²³

Así las cosas, los discursos cientificistas habrían contribuido a redefinir los instrumentos de poder estatales, proveyendo a las élites gobernantes de tecnologías de poder y de la retórica necesaria para ejercitarlo con eficacia. Según Salvatore, categorías fundamentales del positivismo, como *peligrosidad*, *defensa social* o *semialienación* y sus herramientas penales como *sentencias indeterminadas*, *tratamiento individualizado*, *clasificación de las desviaciones*, habrían ayudado a remodelar las instituciones, prácticas y mentalidades que alteraron significativamente la naturaleza del estado.²⁴ Una de las hipótesis sostenidas por Salvatore es que la emergencia y difusión de la criminología positivista tuvo una profunda y duradera influencia en la “red disciplinaria” y señala que las instituciones disciplinarias adoptaron ideas, conceptos y políticas para el control, rehabilitación y resocialización de los “desviados” sugeridos por los criminólogos positivistas (Salvatore, 2006: 255). Teniendo en cuenta esas consideraciones, la historiografía posterior puso de relieve la importancia de la criminología, cuya influencia en las principales instituciones de reclusión es notoria. No obstante, a partir del cambio de siglo, la experiencia de las autoridades penitenciarias cristalizará en nuevos discursos que pondrán en cuestión algunos supuestos del positivismo criminológico, que en muchos casos se revelaba inaplicable en la práctica.

22 La mayor parte de las transformaciones mencionadas se concentran en la Capital Federal, las provincias de la pampa húmeda y el litoral, que concentraban las tres cuartas partes de la población del país hacia 1895 y, hacia 1906, el 81% de la población encarcelada. Paralelamente, el impulso de de las agroindustrias del azúcar y del vino acercó a las provincias del noroeste y del cuyo a los beneficios del modelo agroexportador y permitió un considerable crecimiento fiscal, base de la ampliación estatal. Cabe mencionar, no obstante, que Mendoza inició su reforma penitenciaria décadas antes de su salto económico de fines de siglo. Puede verse García Basalo (2006 y 2017).

23 Siguiendo a Salvatore y Cesano, entre otros, podría afirmarse que la influencia del positivismo criminológico permaneció hasta mediados del siglo XX. Si bien “a partir de la década del treinta, esta concepción comenzó a perder fuerza; sobre todo con la crítica realizada por Sebastián Soler. Sin embargo, la persistencia de algunas de sus ideas –como sucedió con la ideología subyacente a la cuestión carcelaria o en la materia que aquí se aborda [la cuestión indígena]– parece innegable” (Cesano, 2011: 19).

24 Oscar Terán, en sus últimos trabajos, reemplazó la categoría de análisis *positivismo* por *cultura científica*. Sobre esta elección, Paula Bruno sostiene que no descartó la noción de positivismo sino que “fueron un cambio interpretativos los que habilitaron la convivencia de términos para describir la escena cultural de la época” (Bruno, 2015: 193). La cultura científica estaría “encarnada en una serie de intervenciones que se amparan en el prestigio de la ciencia para dotar de legitimidad a sus argumentos”. Esa categoría le habría resultado preferible a positivismo por ser más abarcativa, “lo que se debería no solamente a las distancias existentes entre Comte, Spencer y sus lectores argentinos, sino también a que se considera al ‘movimiento positivista’ como un espacio en el que convivieron distintas tendencias” (Bruno, 2015: 198-199).

Dicha experiencia provendrá de un pequeño “auge constructivo” de edificios penitenciarios –algunos más logrados que otros– experimentando luego de la primera codificación penal. Al analizar los discursos de los directores de las primeras penitenciarías, de los jueces y juristas que las visitaron y de la opinión de la prensa, pueden advertirse los alcances y límites de los discursos positivistas, tanto en las prisiones “modelo” como en otras menos favorecidas por los erarios públicos. Para el caso de la Penitenciaría de Buenos Aires, Caimari afirma que, en la base de las reservas sobre la posible contribución de la ciencia a los regímenes penitenciarios, residía una permanente tensión entre la tradición penitenciaria y la criminología positivista (Caimari, 2004: 104-105).²⁵ Como se ha mencionado, la construcción de las dos primeras penitenciarías del país respondió a una primera etapa de la reforma de cuño *clásico*, inserta en un contexto de “tenaz persistencia” de una cultura punitiva del antiguo régimen y de inexistencia de un marco normativo penitenciario.²⁶ Tal situación se fue modificando a partir de las décadas de 1880 y 1890, cuando las provincias encararon sus respectivos procesos de reforma penitenciaria, algunos ya influidos por el pensamiento positivista, pero limitados por fuertes resistencias de orden material y cultural.²⁷ Hacia 1906, la arquitectura penitenciaria se había difundido en la Capital Federal, siete provincias y un territorio nacional.²⁸ Sobre 65 cárceles, nueve fueron construidas siguiendo principios penitenciarios de aislamiento y rehabilitación mediante el trabajo, aunque la mayor parte fue severamente criticada.²⁹ En esas nueve cárceles se concentraba el 38% del total de encarcelados del país, unas 3.111 personas. El orden cronológico en que fueron construyéndose nuevas penitenciarías en las provincias y territorios nacionales presenta un panorama de la difusión de las ideas penitenciarias así como también de la disposición a invertir en esa materia de los diferentes estados, provinciales o nacional. Asimismo, cabe mencionar que, en las nueve penitenciarías edificadas, participaron nueve arquitectos e ingenieros europeos y dos argentinos (cuadro 1).

25 Algunas de esas tensiones en otras penitenciarías argentinas construidas a fines del siglo XIX y comienzos del XX pueden verse en García Basalo, J.C. (1988), Cecarelli (2009), González Alvo (2013), Luciano (2014). Para Buenos Aires y Mendoza, los ya citados García Basalo, J.C. (1977), Caimari (2004) y García Basalo, A. (2006, 2017).

26 Durante la década de 1860 y hasta la sanción del primer código penal nacional en 1886 casi todas las provincias adoptaron provisoriamente el proyecto de Tejedor. Sin embargo, aquel texto no constituía una única fuente de derecho sino que era una más junto a otras como, por ejemplo, las *Siete Partidas* (siglo XIII).

27 Para el caso cordobés puede verse Luciano (2014).

28 Al respecto puede verse el notable esfuerzo abarcativo presentado en García Basalo (2017).

29 Podría considerarse la posibilidad de que, en las provincias que aún no podían costear la construcción de nuevos edificios, los principios del penitenciarismo hubieran comenzado a aplicarse en locales no construidos bajo la arquitectura penitenciaria aunque resultaría difícil de demostrar.

Cuadro 1. Habilitación de construcciones de planta penitenciaria, nacionalidad de los autores de los planos y población al año del Primer Censo Carcelario Nacional

Habilitación	Ciudad / Provincia o Territorio	Autor de los planos / Nacionalidad	Población (1906)
1865	Mendoza / Mendoza*	Fernando Berhgms / Belga y Carlos María Rivarola / Italiano	215
1876	Buenos Aires / Buenos Aires**	Ernesto Bunge / Argentino	879
1881	Salta / Salta	Noe Macchi / Italiano y Ernesto Aberg / Sueco	169
1883	Sierra Chica / Buenos Aires	Eduardo Aguirre / Argentino	490
1886	Tucumán / Tucumán	Mariano Lana y Sarto / Español	214
1890	Gualeguaychú / Entre Ríos	Bernardo Rígoli / Suizo	133
1893	Rosario / Santa Fe	Herbert Boyd Walker / Inglés	589
1895	Córdoba / Córdoba	Francisco Tamburini / Italiano	267
1902	Ushuaia / Tierra del Fuego	Catello Muratgia / Italiano	155
Total			3.111

*Al realizarse el censo, Mendoza se encontraba construyendo una nueva penitenciaría.

**La Penitenciaría de Buenos Aires fue federalizada en 1880

Fuentes: Alejo García Basalo (2017); Censo Carcelario (1906)

Los resultados del censo carcelario de 1906 arrojaron alrededor de un 60% de encausados y un 40% de condenados sobre 8.011 personas encarceladas. En esa época la Argentina tenía una población de 5.674.031 habitantes, por lo que la tasa de encarcelamiento era de 141 presos por cada 100.000 habitantes.³⁰ El siguiente censo de alcance nacional fue llevado a cabo en 1932 y registró un notable descenso de la tasa a 98,9 cada 100.000 habitantes (Olaeta, 2017: 7). La relación entre encausados y condenados se mantuvo casi invariable. Aquella caída de la tasa se sostuvo por dos décadas más al continuar creciendo la población general y mantenerse estancado el número de personas detenidas entre 1932 y 1951.³¹ Sólo después de 2010 –más de un siglo luego del primer censo– con una población cercana a las 60.000 personas privadas de libertad (condenados y procesados, sin incluir detenidos en comisarías), la tasa de encarcelamiento volvió a superar a la de 1906, al alcanzar los 146 cada 100.000 habitantes, con similar relación entre procesados y condenados.³²

30 Para un análisis histórico de la estadística penitenciaria puede verse Olaeta (2017).

31 El censo carcelario de 1951 dio un total más bajo que el de 1932: 11.413 (Olaeta, 2017: 10).

32 Después del censo de 1906, durante casi todo el siglo XX la tasa de encarcelamiento se mantuvo debajo de las 100 personas encarceladas cada 100.000 habitantes. Desde comienzos del siglo XXI, Olaeta señala que “la población total fue creciendo sostenidamente hasta el año 2005, momento en el que se estabiliza hasta el 2008 y, a partir, de allí, vuelve a crecer periódicamente hasta alcanzar los 72.693 detenidos registrados en 2015, lo que significa una tasa de 169 cada 100.000 personas,

En los ámbitos académicos y jurídicos –y también en la prensa–, impulsado por la vehemencia de la difusión de la criminología positivista, el penitenciarismo cientificista no tuvo rivales teóricos. Sin embargo, hacia el cambio de siglo las prácticas penitenciaristas comenzaron a cristalizar en algunos discursos divergentes, tanto en las cárceles modelo como en zonas periféricas de difícil aplicación de aquellos principios. En algunos territorios nacionales, como Neuquén o Santa Cruz, donde las cárceles no siguieron los principios arquitectónicos del penitenciarismo, los administradores elaboraron programas más pragmáticos y ajustados a las posibilidades materiales de sus prisiones.³³ El desfase entre las pretensiones del discurso criminológico y la realidad institucional fue denominado por Bohoslavsky y Casullo como la etapa de la *cárcel-miseria*. Durante ese período:

El marco material de desenvolvimiento de la vida penitenciaria se distinguió por la precariedad, producto de un marcado abandono o, al menos, desatención del estado nacional: escenas de hambre, falta de provisiones, hacinamiento y pésimas condiciones de salud fueron las postales de la prisión. También fueron notorias las deficiencias en la profesionalidad del personal, en parte debido a su alta rotación y la inexistencia de una carrera penitenciaria. (Bohoslavsky y Casullo, 2003: 57).

En una segunda etapa, los autores subrayan que la cárcel se “industrializó”, acercándose a los parámetros del penitenciarismo: se instalaron talleres de carpintería, de sastreía y una fábrica de mosaicos, entre otros oficios. De esa manera, se registró una conversión de presos-encerrados a presos-trabajadores, a la vez que crecía la proporción de argentinos sobre extranjeros. Paralelamente, el personal penitenciario fue profesionalizándose, lo que contribuyó a disminuir las formas más primitivas de tratamiento de los internos (Bohoslavsky y Casullo, 2003). En el caso de Río Gallegos, Pablo Navas sostuvo que se experimentó un desencanto entre los sectores dirigentes provocado por el funcionamiento de la cárcel, tan apartado de las expectativas que se habían depositado en esa institución como la propia manifestación de la modernidad (Navas, 2012). Frente a los discursos predominantes del cientificismo, o por debajo de ellos, se gestaba otro modelo de cárcel en el que primarían los principios de un “penitenciarismo práctico”.

pico máximo en toda la serie estadística (Olaeta, 2017: 15). A fines de 2016 había 76.261 personas privadas de la libertad (175 cada 100.000). *Informe Ejecutivo del Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SNEEP)*, Buenos Aires, 2016, p. 4. Es de suponer que la población encarcelada superará las cinco cifras dentro de muy poco tiempo.

33 Siguiendo a Cesano y Caimari podemos afirmar que los ensayos más notables de aplicación de las ideas del positivismo criminológico estuvieron concentradas en puntos específicos tales como la Penitenciaría Nacional o el Reformatorio de Marcos Paz (Caimari, 2004; Cesano, 2009).

La nueva codificación, la ley de “Organización carcelaria” y el afianzamiento del penitenciarismo práctico

Entre 1920 y 1946 la influencia cultural del positivismo criminológico siguió siendo importante, aunque su presencia en las penitenciarías fue disminuyendo. En aquellos años existieron tentativas para reformar y centralizar el sistema carcelario, tales como los proyectos de Leopoldo Bard (diputado por Capital Federal, UCR) para la edificación de cárceles regionales (1924) y para la construcción de una penitenciaría modelo en la isla Martín García (1925), la creación de la Comisión de Superintendencia de Cárceles y Establecimientos de Corrección Nacionales, por decreto del Poder Ejecutivo (1926) y la constitución de la Dirección e Inspección de Cárceles de los Territorios Nacionales dependiente del Ministerio de Justicia, creada por el Acuerdo General de Ministros en 1931 (Silva, 2012).³⁴

La promulgación en 1922 del nuevo código penal significó un importante cambio en los discursos penitenciarios.³⁵ Según Levaggi marcó el punto culminante del proceso de integración de las normas penales en un solo cuerpo orgánico. Asimismo redujo las penas privativas de la libertad, que en el código de 1886 eran cuatro tipos, a sólo dos: reclusión y prisión.³⁶ De esta manera, el penitenciarismo de esa etapa siguió los lineamientos establecidos por los congresos internacionales de fines del siglo XIX, tendientes a la simplificación de las penas privativas de la libertad. El nuevo código también impulsó la construcción de las dos penitenciarías provinciales más importantes de los años 1920 y 1930: las “cárceles modelo” de Tucumán en Villa Urquiza y de Santa Fe en Coronda, inauguradas en 1927 y 1933 respectivamente. Aquellos establecimientos, que se erigieron efectivamente en modelos institucionales por algún tiempo, tuvieron direcciones preeminentemente de “hombres prácticos”. Como evaluación general del código, Zaffaroni sostiene que, además de abolir la pena de muerte y de in-

34 Los gobernadores de los territorios nacionales tuvieron funciones de superintendencia de las cárceles federales hasta la creación de la Comisión de Superintendencia de Cárceles en 1926 (Navas, 2009: 3). Tal atribución provenía de las Comisiones de Vigilancia y Construcción de las Cárcel de los Territorios Nacionales, integrada por gobernadores, directores de cárceles y fiscales, creadas en 1902.

35 Levaggi advierte, sin embargo, que “pocos años después, y cada vez más a medida que transcurría el tiempo, no sólo sufrió modificaciones, sino que aparecieron a su vera numerosas leyes que han puesto al derecho penal en un estado de disgregación normativa, reñida con el concepto de codificación” (Levaggi, 1978: 204).

36 El código de 1886 contenía cuatro penas privativas de la libertad: presidio, penitenciaría, prisión y arresto. Constituía, a su vez, una simplificación del modelo bávaro, ya que, como ha señalado Zaffaroni, suprimió la pena de cadenas bávara, combinándola con la de presidio. La pena de fortaleza también fue suprimida, la pena de casa de trabajo equivalía a la pena de penitenciaría y la pena de prisión era equivalente en ambos textos. Cabe aclarar que, en el caso argentino, había muy poca diferencia entre la ejecución de las cuatro penas ya que todas se ejecutaban en los mismos espacios. Algo similar ocurrió después de 1922 por la falta de establecimientos: “en la realidad penitenciaria la ejecución penal [de la reclusión] fue siempre exactamente la misma que para la prisión” (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 2005: 938).

troducir la condenación y la libertad condicionales, “escapó a la influencia positivista del ambiente, siendo escueto y racional”. Tuvo además el mérito de unificar la legislación penal, antes escindida entre la ley 49, el código de 1886 y las sucesivas reformas posteriores.³⁷ En suma, facilitó el desarrollo de la dogmática jurídica, aunque fue atacado por juristas positivistas inmediatamente después de su sanción, quienes, en diversas ocasiones, intentaron modificarlo a través de leyes complementarias impulsadas por la policía de la Capital. Entre 1924 y 1928, durante la presidencia de Alvear, se enviaron al Congreso tres proyectos de estado peligroso y ninguno fue aprobado (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 2005: 253).³⁸

Uno de los mayores hitos en la historia del penitenciarismo argentino fue, sin dudas, la aprobación de la ley n°11.833 de “Organización carcelaria y régimen de la pena” y la creación de la Dirección General de Institutos Penales (DGIP), mediante la cual comenzarían sendos procesos de profesionalización y centralización de los sistemas penitenciarios federal y provinciales, aunque con muy diferentes tiempos.³⁹ Córdoba ya contaba con una Dirección General de Cárceles de la Provincia (DGCP) desde 1929,⁴⁰ mientras que en Buenos Aires se creó la Dirección General de Establecimientos Penales (DGEP) en 1937.⁴¹ En Santa Fe se concretó en 1948 y en Tucumán en 1950.⁴² El proceso de centralización y profesionalización fortaleció tanto a los peni-

37 La ley 49 era “el listado de tipos de delitos federales sin parte general. La parte general y los delitos de competencia ordinaria quedaban sometidos a una especie de *common law* regido por las viejas leyes españolas coloniales, en todo lo que no fuera incompatible con la Constitución Nacional, según jurisprudencia de la primera Corte Suprema de Justicia de la Nación” (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 2005: 248-249).

38 El concepto de peligrosidad, enunciado en 1877 por el criminólogo italiano Raffaele Garofalo bajo el término *temibilità*, fue definido como “la relevante capacidad de un sujeto de ser, con probabilidad, autor de un delito”. Las mayores polémicas jurídicas se desataron en torno a los proyectos de legislación contra la peligrosidad-pre delictual. La cita corresponde a otro criminólogo italiano, Filippo Grispigni, y fue tomada de Luis Carlos Pérez (1946: 237-238). Sobre Grispigni y su relación con el derecho penal fascista puede verse Muñoz Conde (2014).

39 La ley n° 11.833 ley fue reglamentada en 1947 mediante el decreto-ley 412/58, “Ley Penitenciaria Nacional”, complementaria del código penal (Marcó del Pont, 1975: 29). Aquel decreto, según Silva, sentó las bases del proyecto penitenciario peronista. Si bien la administración penitenciaria justicialista continuó con los principales lineamientos vigentes hasta entonces, “le imprimió a la legislación sus propias concepciones de la pena: garantizó el bienestar de las familias de los penados, creó nuevas divisiones en la estructura administrativa, implantó un régimen especial para presos próximos a recuperar la libertad y creó la Escuela Penitenciaria de la Nación” (Silva, 2012b: 62).

40 La DGCP estaba a cargo del director de la Penitenciaría, con superintendencia sobre esa institución y todos los establecimientos penales de Córdoba: las cárceles de encausados de Río Cuarto, Villa María y San Francisco y los asilos de menores y mujeres de la capital y de Río Cuarto. Su reglamento, diseñado por el primer director, el doctor Andrés Rampoldi, fue aprobado al año siguiente mediante decreto n° 4.437. *Archivo de Gobierno de la Provincia de Córdoba (AGPC)*, Gobierno, 1930, t. 1, pp. 800-801.

41 Decreto del gobernador Fresco, complementario de la Ley 4555 “Autorizando al Poder Ejecutivo a invertir una suma de dinero para el cumplimiento del plan de racionalización de cárceles”, (1937).

42 Las provincias de Jujuy y Entre Ríos sancionaron sus leyes de centralización en 1952. Agradecemos la información a Alejo García Basalo.

tenciaristas provenientes de una formación jurídica como a los *prácticos* formados en el ejercicio de la profesión. Los primeros directores de la administración penitenciaria federal fueron Juan José O'Connor (1933-1937), José María Paz Anchorena (1937-1941) y Eduardo Ortiz (1941-1946), todos ellos juristas y con largas carreras en la administración de la justicia. Esto señaló los comienzos de una paulatina profesionalización que conduciría a la formación del personal y una normativa de ejecución penal de alcance nacional. En sus respectivos mandatos los directores de la DGIP profundizaron las tareas conducentes a cumplir con los objetivos que debían guiar al penitenciarismo: educación moral e instrucción práctica, aprendizaje de un oficio y el sometimiento a un régimen disciplinario que inculcara los hábitos necesarios para la reinserción social del penado. Como sostiene Silva, el discurso penitenciario mantuvo a la educación, el trabajo y la disciplina como “los pilares que garantizarían el éxito de las instituciones carcelarias argentinas”, aunque no habría que olvidar el peso de la religión.⁴³

Con la creación de la DGIP, el Instituto de Criminología fundado por José Ingenieros fue sustituido por un Instituto de Clasificación pensado para aplicar correctamente la individualización de la pena mediante el estudio de la personalidad de cada penado y su “grado de readaptación”. Un anexo psiquiátrico estaría encargado de formular aquellos diagnósticos.⁴⁴ Otros notables cambios en el saber penitenciario comenzarían a operarse tras la aprobación del régimen progresivo de la pena, el comienzo de una incipiente profesionalización de los penitenciarios y la creación de organizaciones centralizadas a nivel nacional y provincial. La ley n°11.833 estableció cinco grados para condenados a más de tres años. Por lo demás, en lo que respecta al pensamiento criminológico, el positivismo continuó por las sendas marcadas desde comienzos del siglo XX: dominio en lo discursivo y en parte de la academia pero menor repercusión en las cárceles, en los órganos representativos y en la codificación penal.⁴⁵ La mayor expresión del dominio discursivo –que fue continental– fue el Primer Congreso Latinoamericano de Criminología, celebrado en Buenos Aires en 1938. Mientras tanto, en las cárceles, el dominio de los juristas y de los *prácticos* parecía irreversible. Los siguientes cambios discursivos, que quedan fuera del presente análisis, se produjeron a partir de la militarización de la estructura penitenciaria impulsada por el “Estatuto del personal penitenciario” (1946) y la administración de Roberto Pettinato al frente de la DGIP (1947-

43 Para un estudio reciente de la importancia de la religión en la gobernabilidad de las cárceles puede verse Mauricio Manchado (2015b).

44 Para los individuos con condenas menores de tres años, la DGIP “determinaba el establecimiento donde debía cumplirse la condena. El cumplimiento de esta premisa dependía de la construcción de nuevas cárceles y también de la diferenciación de funciones. En lo inmediato no se pudo poner en práctica este objetivo de la ley por la carencia que sufría el sistema penal en materia edilicia” (Silva, 2013: 99-100).

45 En 1937 Eusebio Gómez y Jorge Eduardo Coll elevaron al congreso, a pedido del ejecutivo, un proyecto de código que, según Zaffaroni, poseía una clara tendencia peligrosista pero no llegó a ser considerado por las cámaras.

1955).⁴⁶ La militarización se materializó en la imposición de uniforme y grados militares al personal penitenciario y la denominación de “cuerpos” y “unidades” –términos castrenses– a los empleados y a las cárceles. Los gobiernos dictatoriales de las décadas de 1960, 1970 y comienzos de los años '80 profundizaron aquel proceso de abandono definitivo del carácter civil que originalmente había tenido el personal penitenciario.⁴⁷

Breves reflexiones a modo de cierre

En este fugaz repaso se ha pretendido reflexionar sobre la constitución de un campo de saber específico, con la intención de abarcar más allá del lapso central de influencia del positivismo (1890-1920), periodo en el que, además, se ha concentrado buena parte de la historiografía específica reciente. Este tipo de aproximación abarcativa ha permitido mostrar que, en la configuración de un saber penitenciario argentino, hubo elementos centrales que precedieron al positivismo y otros que lo sucedieron. En el largo lapso transcurrido entre el dominio clásico del saber penitenciario hasta el advenimiento del peronismo, los discursos analizados mostraron cuatro momentos diferenciados. El primero transcurrió desde los albores revolucionarios hasta la sanción de la Constitución nacional y se caracterizó por ser netamente declamativo, de cuño clásico con impronta de antiguo régimen. Sus protagonistas constituyeron aisladas voces y no consiguieron concretar ningún proyecto de renovación. Transformar el inveterado sentido tradicional de cárcel no sería una tarea simple.

En aquel sentido, los primeros pasos fueron dados en la década de 1850, luego de las sanciones de las constituciones de la Nación y de las provincias y la creación de la cátedra de Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires. Si bien los nuevos reglamentos de justicia y de cárceles de la confederación siguieron apegados al sentido punitivo tradicional, en la cátedra de Derecho Penal y parte de los sectores dirigentes, comenzó a cobrar fuerza un incipiente saber penitenciario. El sentido clásico dominó los discursos y orientó la construcción de los primeros ensayos de “cárceles penitenciarias”. No obstante, continuó una fuerte persistencia de la tradición punitiva que llegó a influir en la codificación penal, convivió con ella y llegó incluso al interior de los nuevos edificios penitenciarios. Junto a los intentos de extender la pena privativa de la

46 *Decreto 12.351 “Estatuto del personal penitenciario”* (10 de octubre de 1946). El primer considerando especifica que “el personal afectado al servicio de los Institutos Penales de la Nación ha sido excluido del Estatuto del Servicio Civil”. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 21 de noviembre de 1946. Agradecemos a Alejo García Basalo la remisión del decreto.

47 Otro hito de la historia penitenciaria argentina fue la sanción de la “Ley Penitenciaria Nacional” en 1958, la cual, por cuestiones cronológicas, ha quedado fuera de este análisis. Poco tiempo antes, a nivel internacional se habían dictado –con participación de Juan Carlos García Basalo y Roberto Pettinato– las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, durante el *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955.

libertad como pena principal pervivieron –aunque en retroceso– cepos, grillos, azotes, servicio de armas, trabajos públicos y pena de muerte.

En un tercer momento de conformación del saber penitenciario, que comenzó en la década de 1890 y se extendió hasta 1920, irrumpió con vehemencia el positivismo criminológico. En las tesis de jurisprudencia doctorales sobre temas penitenciarios comenzó a sustituir a la escuela clásica, aunque no completamente ya que los principios centrales del penitenciarismo siguieron siendo los “clásicos”: disciplina, trabajo, educación y religión, elementos indiscutibles al interior de los establecimientos penales. En 1924, el director interino de la Penitenciaría de Córdoba, Gabino Caballero, un caso singular por su larga experiencia en materia penitenciaria, afirmó que:

Se ha hecho en beneficio de los reclusos todo lo que es posible dentro de la sanción legal de la pena y de las disposiciones del reglamento vigente, tratándose de encaminarlos hacia el bien mediante el ejemplo, la persuasión y el trabajo, para convertirlos en hombres útiles a la sociedad.

Creo firmemente Señor Ministro, que en esto estriba la síntesis de la ciencia carcelaria, de esa ciencia más humanitaria que positivista, que desde su precursor John Howard, en el siglo XVIII, hasta nuestros días, ha conseguido transformar en un proceso lento pero seguro, los cepos infamantes en instrumentos de labor y de esperanza y el odiado delincuente, no ya torturado ni envilecido, en hombre susceptible de reintegrarse a la vida libre redimido de sus culpas y de sus errores.⁴⁸

Caballero era una voz autorizada en el tema ya que no sólo tenía veinticinco años de experiencia laboral penitenciaria, sino que además había trabajado en las instituciones más emblemáticas del país bajo las órdenes de prestigiosos directores: en el presidio de Ushuaia de Catello Muratgia, en la Penitenciaría Nacional de Armando Claros, en la Colonia de Menores de Marcos Paz y en la Penitenciaría de Rosario.⁴⁹

Luego de la promulgación del código penal de 1922 y la sanción de la ley 11.833 se agregaron otros elementos esenciales del penitenciarismo: el gradualismo y la condena y libertad condicional, aportes normativos en los que contribuyó el positivismo mientras que sus prácticas criminológicas iban diluyéndose en el marasmo de la cotidianidad penitenciaria. En estas décadas el penitenciarismo comenzó a ser entendido como parte accesoria de una cultura penal netamente codificada. A partir de entonces comenzó un posicionamiento privilegiado del saber “experimental” sobre las prisiones y un ascenso de los *prácticos* mientras continuaba decayendo la influencia positivista. El nuevo código unificó la ley penal, simplificó la escala de penas en general y de privación de la libertad en particular y posteriormente dio lugar a la ley 11.833.

48 Gabino Caballero fue jefe de guardiacárceles y director interino de la penitenciaría cordobesa en dos ocasiones, en 1922 y en 1924-1925. *AGPC, Gobierno*, 1925, t. 36, f. 374-375.

49 *AGPC, Gobierno*, 1925, t. 36, f. 374-375. Agradecemos los comentarios de Juan Gabriel González.

Dicha ley, importante hito de la historia penitenciaria, dio inicio al proceso de afianzamiento del penitenciarismo con la creación de organismos centralizados a nivel nacional y provincial, la reglamentación de la ejecución de las penas, la instalación del gradualismo y de instituciones post-penitenciarias.

Bibliografía

- Aguirre, C.:** “Delito, raza y cultura: El desarrollo de la criminología en el Perú (1890-1930)”, *Diálogos en Historia*, 2000, n°2, 179-206.
- Aguirre, C.:** “Cárcel y sociedad en América Latina: 1800-1940” en Kingman Garcés, E. (comp.): *Historia social urbana. Espacios y flujos*, FLACSO, Quito, 2009, 209-252.
- Agüero, Alejandro:** “Tradición jurídica y derecho local en época constitucional. El Reglamento para la Administración de justicia y policía en la campaña de Córdoba, 1856”, en *Revista de Historia del Derecho*, enero-junio 2011, N° 41, pp. 1-43.
- Alsina, F.** (1877), *Sistema penitenciario*, Buenos Aires, 1877.
- Barreneche, Osvaldo:** *Dentro de la ley, TODO. La justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*, Ediciones Al Margen., La Plata, 2001.
- Bohoslavsky, E. y Casullo, F.:** “Sobre los límites del castigo en la Argentina periférica. La cárcel de Neuquén (1904-1945)”, *Quinto Sol*, 2003, n°7, 37-59.
- Bruno, F.:** “La ciencia penitenciaria”, en *Derecho. Revista del Colegio de Abogados de Medellín*, 1939, v.5, n.49 (13), Medellín, pp.778-785.
- Bruno, P.:** "Positivismo y cultura científica. Escenarios, hombres e ideas", *Prismas. Revista de historia intelectual*, 2015, N° 19, pp. 193-200.
- Caimari, L.:** “Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la argentina (1827-1930)”, en Gayol, S. y Kessler, G. (Comps.): *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002, 141-167.
- Caimari, L.:** *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.
- Casiello, L.:** *Cárceles y encarcelados*, Editorial Ciencia, Rosario, 1949.
- Cesano, J.D.:** “Notas para la comprensión de una hipótesis interpretativa sobre la libertad condicional”, en *Horizontes y convergencias*, 2009, s/n, s/p. Disponible en <http://horizontesyc.com.ar/?p=3582>.
- Cesano, J.D.:** *La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955): humanización, clima ideológico e imaginarios*, Editorial Brujas, Córdoba, 2011a.
- Cesano, J.D.:** *Élites, redes intelectuales y recepción en la cultura jurídico penal de Córdoba (1900-1950)*, Ediciones del Copista, Córdoba, 2011b.

- Cesano, J.D.:** “Discurso jurídico y cuestión indígena (Argentina 1887-1967)”, *Naveg@mérica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas*, n°6, 2011c, s/n.
- Corva, M.A.:** *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, Prohistoria-Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Rosario, 2014.
- Costa, P.:** “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2004, n° 8, 15-62.
- Fessler, D.:** *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, Universidad de la República, Montevideo, 2012.
- García Basalo, A.:** “La influencia chilena en la construcción del primer edificio penitenciario argentino”, en *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 2006, n. 9, 113-151.
- García Basalo, A.:** “¿Un panóptico en Buenos Aires? La primera penitenciaria proyectada en Sudamérica”, *Épocas. Revista de Historia*, 2013, n°8, 47-90.
- García Basalo, A.:** *Para seguridad y no para castigo. Origen y evolución de la arquitectura penitenciaria provincial argentina (1853-1922)*, INIHLEP, Tucumán, 2017.
- García Basalo, J.C.:** *San Martín y la reforma carcelaria. Aporte a la historia del derecho penal argentino y americano*, Arayú, Buenos Aires, 1954.
- García Basalo, J.C.:** “En torno al concepto de régimen penitenciario”, *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, Madrid, Julio-Agosto de 1955, Año XI, n° 117, 28-33.
- García Basalo, J.C.:** *Historia de la Penitenciaría de Buenos Aires (1869-1880)*, Editorial Penitenciaria, Buenos Aires, 1979.
- García Basalo, J.C.:** *La colonización penal de Tierra del Fuego*, Marymar, Buenos Aires, 1988.
- García Ramírez, S.:** *La Prisión*, FCE, México, 1975.
- González Alvo, L.:** *Modernizar el castigo. La construcción del régimen penitenciario en Tucumán (1880-1916)*, Prohistoria, Rosario, 2013.
- González Alvo, L. y Núñez, J.:** “La gran fuga de la Penitenciaría Nacional”, *Todo es Historia*, mayo de 2016, n° 586, 22-30.
- González Alvo, L. y Riva, B.:** “Tesis doctorales en jurisprudencia y saber penitenciario en la Universidad de Buenos Aires (1869-1915). Revisitando una fuente de historia social de la justicia y el derecho”, *Revista de Fuentes y Archivos*, 2015, n°6, pp. 66-87.
- Larraín, N.:** *Sistema penitenciario en la República Argentina*, Buenos Aires, 1869.
- León León, M.A.:** *Encierro y corrección. La configuración de un sistema de prisiones en Chile (1800-1911)*, Universidad Central de Chile, Santiago, 2003.
- León León, M.A.:** “Los dilemas de una sociedad cambiante: criminología, criminalidad y justicia en Chile contemporáneo (1911-1965)” *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 2003, n°19, pp. 223-277.
- Levaggi, A.:** *Historia del derecho penal argentino*, Perrot, Buenos Aires, 1978.
- Levaggi, A.:** *Orígenes de la codificación penal en la Argentina*, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1995.
- Levaggi, A.:** *Las cárceles argentinas de antaño (Siglos XVIII y XIX). Teoría y realidad*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002.
- Luciano, M.:** “La Penitenciaría de Córdoba: proceso de construcción, régimen interno y tensiones institucionales, 1887-1907”, *Prohistoria*, enero-junio de 2014, n°21, Año XVII, 131-155.
- Manchado, M.:** *Insumisiones carcelarias. Procesos comunicacionales y subjetivos en la prisión*, Río Ancho Ediciones, Rosario, 2015.
- Manchado, M.:** “Dispositivo religioso y encierro: sobre la gubernamentalidad carcelaria en Argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio de 2015, v.77, n.2, 275-300.

- Marcó Del Pont, L.:** *Penología y Sistemas carcelarios*, Depalma, Buenos Aires, 1975.
- Matus Acuña, J.P.:** “El positivismo en el derecho penal chileno: análisis sincrónico y diacrónico de una doctrina del siglo XX que se mantiene vigente”, *Revista de Derecho*, 2007, vol.20, n°1, 175-203.
- Muñoz Conde, F.:** “Algunas notas sobre Filippino Grisigni y el derecho penal fascista”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, marzo de 2014, n°2, año IV, 205-210.
- Navas, P.:** “Esos económicos brazos. El trabajo de los presos en la cárcel de Río Gallegos”, ponencia presentada en *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Bariloche, 2009.
- Navas, P.:** *La construcción de soberanía y el control social en la periferia patagónica desde la cárcel de Río Gallegos (1895-1957)*, Tesis de Doctorado en Historia inédita, Universidad Nacional de La Plata, 2012.
- Neder, G.:** “Sentimientos e ideas jurídicas no Brasil: pena de morte e degredo em dois tempos”, en Nunes Maia, C. et Al. (Eds.): *História das Prisões no Brasil*, Anfiteatro, Río de Janeiro, 2017, 79-108.
- Núñez, J.:** “Algunos comentarios acerca del desarrollo y límites del positivismo criminológico en la Argentina (1903-1927)”, en *Horizontes y Convergencias* [En línea], 2009, s/n. Disponible en <http://horizontesyconvergencias.com.ar/?p=3573>.
- Núñez, J.** *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939)*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014.
- Olaeta, H.:** “Las estadísticas penitenciarias en Argentina, 1906-2015. Apuntes sobre su historia y breve repaso por algunas cifras”, ponencia presentada en las *II Jornadas Horizontes historiográficos de los estudios penitenciarios. Nuevos enfoques, herramientas y convergencias teóricas*, realizadas en San Miguel de Tucumán, 2017.
- Pérez, L.C.:** “Teoría del Estado peligroso”, *Revista de la Universidad Nacional*, Bogotá, 1946, n°7, 233-257.
- Pomer, L.:** *La guerra del Paraguay. Estado, política y negocios*, CEAL, Buenos Aires, 1971.
- Pradel, J.:** “Approche comparée du Droit pénitentiaire”, *Revue de Pénitentiaire e de Droit Pénal*, 2005, n°1, 11-22.
- Salvatore, R.:** “Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)”, *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 2001, n° 20, año XI, 81-114.
- Salvatore, R.:** “Positivist criminology and State Formation in Modern Argentina (1890-1940)”, en Becker, Peter y Wetzell Richard (eds.): *Criminal and their scientists. The history of criminology in international perspective*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, 253-280.
- Salvatore, R. y Aguirre, C. (eds.):** *The Birth of the Penitentiary in Latin-America*, UTP, Austin, 1996.
- Salvatore, R. y Aguirre, C.,** “Colonies of Settlement or Places of Banishment and Torment? Penal Colonies and Convict Labour in Latin America, c.1800-1940” en De Vito, Christian G. y Lichtenstein, Aex (eds.), *Global Convict Labor*, Brill, Leiden-Boston, 2015, 271-309.
- Salvatore, R. y Aguirre, C.,** “Revisitando *El nacimiento de la penitenciaría en América Latina* veinte años después”, *Revista de Historia de las Prisiones*, 2017, n°4, 7-41.
- Silva, J.,** “Las políticas penitenciarias del estado nacional entre 1930 y 1960”, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 2012.
- Silva, J.:** “Las cárceles de la ‘Nueva Argentina’: Administración del castigo y catolicismo durante el peronismo clásico” *Trabajos y Comunicaciones*, 2012, n°38, 57-86.
- Silva, J.:** “El sistema penitenciario del Estado Nacional entre 1930 y 1943”, en Salvatore, R. y Barreneche, O. (eds.): *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Prohistoria, Rosario, 2013, 227-250.

Sozzo, M. (coord.): *Historias de la cuestión criminal en la Argentina*, Del Puerto, Buenos Aires, 2009.

Sozzo, M.: *Locura y crimen. Nacimiento de la intersección entre los dispositivos penal y psiquiátrico*, Didot, Buenos Aires, 2015.

Téllez Aguilera, A.: “Novelli y su tiempo. Una aproximación a los orígenes y al concepto del Derecho penitenciario”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, 2011, n°255, 9-34.

Terán, O.: *Historia de las ideas en la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

Zaffaroni, E., Alagia, A. y Slokar, A.: *Manual de derecho penal. Parte general*, Ediar, Buenos Aires, 2005.

Zimmermann, E.: *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

Zimmermann, E.: “The Education of Lawyers and Judges in Argentina”, en Zimmermann, E. (comp.): *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America*, ILAS, Londres, 1999, 104-123.

Dossier **DELITO**
sociedad
Revista de Ciencias Sociales



Mauricio Centurión. De la serie "Gris Azulado", sobre la naturalización de la presencia policial en las calles de Santa Fe.

Postneoliberalismo y policía en América del Sur. A modo de presentación

Máximo Sozzo

Universidad Nacional del Litoral, Argentina / msozzo@fcjs.unl.edu.ar

Como es sabido desde fines de los años 1990s procesos de cambio político decisivo emergieron en diversos contextos nacionales de América del Sur, ligados al ascenso de alianzas y programas políticos contruidos en torno a vocabularios vinculados más o menos estrechamente a las tradiciones locales de la Izquierda, con distintos niveles de radicalidad e importantes diferencias entre sí, ligadas también al conjunto de elementos que integraban la situación política peculiar de cada escenario. Pero en todos los casos la identidad de dichas alianzas y programas políticos se construyó en torno a un fuerte antagonismo con la precedente difusión del “neoliberalismo”. En este sentido, mínimo y restringido, es que estos cambios políticos abrieron un nuevo momento “postneoliberal”. Por supuesto, el grado de traducción práctica de las promesas de ruptura con el momento neoliberal precedente ha variado extraordinariamente en las diferentes experiencias –y ha estado relacionado también en parte con la masividad y profundidad de los cambios que se introdujeron en dicho pasado reciente– y se encuentra abierto a todo un juego de valoraciones alternativas en el debate de las ciencias sociales contemporáneas sobre la región en torno a diversos temas particulares. En esta dirección, este Dossier se piensa como una contribución a dicho debate específicamente en torno a la política policial. Es el producto de un trabajo conjunto de un grupo de investigadores sudamericanos desarrollado en el marco del Grupo de Trabajo 39: “Postneoliberalismo y control del delito en América del Sur” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales desde el año 2013 en adelante y que se cimentó en dos encuentros realizados en Caracas y Buenos Aires.¹ Este trabajo se estructuró en paralelo a una investigación conjunta con objetivos similares en torno a la política penal –ver al respecto (Sozzo, 2016a; 2017a; 2017b; 2018); Paladines (2017); Azevedo y Cifali (2017); Hernández y Grajales, 2017)

1 Participaron en dicha iniciativa como investigadores, además de los autores de los artículos incluidos en este Dossier, Marcelo Sain (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina), Emilio Dellasoppa (Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil) Josebelk Gonzalez y Luis Díaz (Universidad Experimental de la Seguridad, Venezuela). En los seminarios de Caracas y Buenos Aires además tuvimos debates con numerosos activistas, políticos e investigadores de ambos escenarios nacionales. Un reconocimiento especial para Soraya El-Achkar y María Lucrecia Hernandez, que en ese momento conducían –en el marco de una estrategia reformista mas amplia– la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela que apoyó fuertemente este proyecto.

Los procesos de cambio político que se produjeron en Venezuela, Bolivia y Ecuador frecuentemente han sido reconocidos como más radicales en el marco de este giro “postneoliberal”. En el primer caso, comenzó en febrero de 1999 con la asunción de la Presidencia por parte de Hugo Chávez quien fue reelecto sucesivamente en los años 2000, 2006 y 2012 y luego de su muerte en marzo de 2013, ha continuado bajo la Presidencia de Nicolás Maduro, en el marco de fuertes tensiones sociales y políticas. En el segundo caso, comenzó en enero de 2006 con la asunción como Presidente de Evo Morales quien fue reelecto sucesivamente en los años 2010 y 2014. En el tercer caso comenzó en marzo de 2007 con la asunción como Presidente de Rafael Correa, quién fue reelecto luego de la reforma de la Constitución, en 2009 y 2013. En 2017 asumió la presidencia Lenin Moreno y si bien ganó las elecciones en el marco de la misma alianza gubernamental, una vez llegado al gobierno genero un cisma en el marco de la misma con los consiguientes acusaciones de traición y transacción que ha dado lugar a un debate acerca de en qué medida esta nueva experiencia gubernamental puede ser visualizada como una continuidad con el proceso político anterior o no. La apelación común inicial en estos tres procesos políticos a una nueva versión de Socialismo como fuente de su retórica y práctica política es probablemente una de las razones de este frecuente reconocimiento de su radicalidad. Pero también porque han encarnado –con sus peculiaridades– un grado amplio de ruptura con patrones políticos de larga duración en cada contexto nacional, produciendo un fuerte efecto de movilización y participación social –particularmente entre los sectores económicamente desventajados– y generado profundas transformaciones de las estructuras estatales –no resulta casual que en estos tres casos se hayan desenvuelto procesos constituyentes que han dado lugar a nuevas Constituciones que producen fuertes modificaciones con respecto a las tradiciones constitucionales de cada uno de estos países. La fuerte intervención estatal en la economía, los procesos de re-estatización de diversas actividades productivas y de servicios públicos, la reconstrucción de mecanismos de negociación colectiva entre trabajadores y empleadores y la expansión de las políticas sociales son algunos ejemplos de innovaciones introducidas en el marco de estos procesos de cambio político que implicaron reafirmar una identidad “postneoliberal”.

En cierta medida –precisamente, en qué medida esto es objeto de contestación y debate– esto puede decirse de las experiencias políticas recientes en Brasil, Argentina y Uruguay. En el primer caso, se trata del proceso político abierto a partir de enero de 2003 con la asunción de la Presidencia por parte de Lula da Silva. Este proceso continuó a partir de la reelección de Lula da Silva en 2007 y, luego, con la presidencia de Dilma Rouseff desde 2011 a su vez reelecta en 2014. Sin embargo, a partir de un golpe parlamentario fue desplazada de su cargo en mayo de 2016, restaurando un gobierno con una clara orientación de derecha, aunque nacido en parte de sectores de la misma alianza gubernamental precedente. En Argentina este proceso se abrió a partir de la asunción de la Presidencia por Néstor Kirchner en mayo de 2003, continuada por la elección en forma consecutiva en 2007 y 2011 de su esposa Cristina Fernández de Kir-

chner como Presidente de la Nación. Como en Brasil, esta experiencia política también concluyó con la asunción de una nueva alianza gubernamental liderada por el Presidente Mauricio Macri, luego de haber ganado las elecciones generales de 2015, que ha encarnado una reconstrucción evidente de una orientación de derecha. Por último, en Uruguay este proceso político comenzó a partir de marzo de 2005 con la asunción de la Presidencia por Tabaré Vázquez del Frente Amplio. Este proceso político fue continuado por el Presidente José Múgica entre 2010 y 2015 y desde 2015 con una nueva presidencia de Tabaré Vázquez. En estos tres contextos nacionales se dieron mayores síntomas de compromisos con el pasado reciente y una cuota más importante de moderación en las propuestas y cambios en diversos terrenos, lo que se ha traducido en algunos casos en la gestación de las alianzas gubernamentales, incluyendo a sectores y partidos que están muy lejos de cualquier tipo de vinculación con una tradición de izquierda. Ahora, esto no ha impedido el despliegue de diversas iniciativas que encarnaron claramente este rostro postneoliberal, que fueron colocadas en el centro de la agenda política y pública y sobre las cuales se ha construido una parte importante de la adhesión de los votantes y sostenedores de estas experiencias políticas. Así en el ejemplo de Argentina, el “kirchnerismo” —como compleja alianza gubernamental que encarna un rostro postneoliberal de la larga tradición peronista— instaló diversas iniciativas edificadas como antagónicas con los modos de pensar y actuar neoliberales y neoconservadores dominantes en el pasado reciente: la cancelación de la deuda externa con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y el rechazo de su rol dictando y controlando las decisiones de política económica local, el alineamiento con los gobiernos progresistas de la región en el rechazo de la propuesta de Estados Unidos del ALCA; una política económica neokeynesiana que reconstruyó diversos mecanismos de intervención estatal; una gran expansión de las políticas sociales —particularmente la creación de la Asignación Universal por Hijo—; la reversión de ciertas reformas neoliberales en el terreno del derecho del trabajo y la reconstrucción de instancias de negociación colectiva entre empleadores y sindicatos; la nacionalización de empresas productivas y de servicios públicos privatizadas durante la ola de reformas neoliberales; etc. El peso y significado de las mutaciones experimentadas en el período de 2003 a 2015 en este contexto nacional se acrecienta frente a las múltiples reversiones generadas en los más variados planos por la nueva alianza gubernamental en torno al Presidente Macri. En todo caso, parecería ser que resulta muy difícil pensar estos procesos políticos como una mera continuidad con la era neoliberal o de la nueva derecha en la región.

En este Dossier se incluyen tres trabajos que analizan detalladamente la conexión entre este tipo de procesos políticos y el campo policial en América del Sur. Estas diversas alianzas y programas políticos postneoliberales debieron construir unas posiciones y estrategias de política policial frente a los múltiples y fuertes legados autoritarios que atraviesan los campos policiales en la región —a pesar de los procesos de democratización experimentados desde los años 1980s en adelante—, que a su vez fueron acentuados marcadamente en el marco de los deteriorantes efectos económicos, sociales y

políticos de los gobiernos neoliberales o de la nueva derecha durante los años 1980s y 1990s (Sozzo, 2016b; 2016c). Evidentemente el desafío no resultaba –ni resulta– menor. Se trataba –y se trata– de desmontar procesos de larga duración que moldean las maneras de pensar y actuar de las instituciones y agentes policiales pero también desandar los peculiares efectos que en este campo tuvieron las experiencias neoliberales o de nueva derecha en cada contexto nacional. La existencia de altos niveles –aunque variables– de militarización, violencia y corrupción policial y de desconfianza e ilegitimidad pública planteaban –y plantean– un terreno difícil, plagado de riesgos para los actores de estas alianzas gubernamentales postneoliberales. Desde su inicio, la cuestión policial no aparecía –como la cuestión penal– en el centro de sus programas gubernamentales y por tanto, no constituía una fuente de configuración de su identidad política –aun cuando sus líderes principales, ocasionalmente, pudieran generar una retórica al respecto de un carácter “progresista”, en términos generales, algo que ha sido observado para ciertos momentos en los casos de Chávez y Kirchner (Sozzo, 2016a; 2017b; 2018). Esto daba –y tal vez aun da, en los contextos en que estas experiencias gubernamentales continúan– lugar a que a lo largo y lo ancho de estas alianzas gubernamentales existieran actores con posiciones y actitudes diversas –incluso contradictorias– con respecto a esta temática, que lanzaban iniciativas y acciones en sentidos diversos. Estas iniciativas y acciones sólo se comprenden en el marco de las luchas políticas al interior de estas alianzas gubernamentales. A su vez, estos variados actores gubernamentales tenían –y tienen– fortalezas diversas, que mutan a lo largo del tiempo, en relación con los cambios mismos que experimentan estas alianzas y programas gubernamentales. De este modo realizaban –y realizan– “maniobras” (Garland, 2018), teniendo en cuenta las posiciones y actitudes de los otros sectores y actores de la propia alianza gubernamental, pero también –y jugando un papel fundamental– de los actores del campo policial –a su vez también marcados, más allá de una primera mirada superficial, por una cierta pluralidad de posiciones y actitudes. Y esto, al mismo tiempo, en el marco del estado del juego político en la “democracia realmente existente”, incluyendo las tácticas y movimientos de las fuerzas políticas opositoras y de los medios de comunicación en relación a la cuestión del delito y el control del delito y su impacto la instalación de “problemas” y “soluciones” en la agenda pública (Sozzo, 2017b; 2018). Esto ha dado lugar –y continúa dando lugar– a procesos y efectos híbridos y ambivalentes, en los que se presentan balances diversos y móviles de continuidades y discontinuidades con respecto al pasado reciente (Sozzo, 2016b; 2016c).

Algunos de estos procesos políticos postneoliberales dieron lugar a la emergencia de procesos francos de “reforma policial”, identificados y comunicados de este modo, que a su vez han tenido diferente nivel de ambición, duración y resultados. Esto ocurrió –tal vez del modo mas radical– en Venezuela desde el año 2006 en adelante, a partir de una serie de iniciativas mas o menos coordinadas que implicó el nacimiento de nuevas instituciones (la Comisión Nacional de Reforma Policial, el Consejo General

de Policía, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, la Policía Nacional Bolivariana) y a todo un plexo complejo de cambios normativos, organizacionales y prácticos que, sin embargo, estuvieron constantemente sometidos a presiones en sentido inverso, orientadas hacia una remilitarización de las fuerzas y prácticas policiales venezolanas, que fueron cobrando mas fuerza desde inicios de los años 2010s. (Gabaldon y Antillano, 2007; 2008; El Achkar, 2010; Antillano, 2012, 2014; 2017). También ha sido el caso en Argentina, mas tardíamente, en donde en la esfera federal nació a fines de 2010 un conjunto de iniciativas mas o menos coordinadas que tuvieron mucho menor alcance y profundidad que las registradas en el caso venezolano, pero que fueron definidas por los actores gubernamentales como una dinámica de “reforma policial” hacia un “modelo de seguridad democrática”, desde el nacimiento al Ministerio de Seguridad de la Nación como instancia de control político a cambios en las instituciones y prácticas de formación y capacitación policial. Si bien esta dinámica reformista tuvo inicialmente una cierta intensidad, los cambios de autoridades ministeriales a partir de 2012 fueron haciéndole perder fuerza a dicho impulso, reestableciendo orientaciones mas tradicionales (Sain, 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2014; Sozzo, 2014). Estas iniciativas de reforma policial en estos dos contextos nacionales, sus condiciones, estrategias, dinámicas, resultados y declinaciones han recibido cierta atención por parte de los investigadores sociales recientemente. Sin embargo, sobre los otros escenarios nacionales la literatura generada desde las ciencias sociales sobre la relación entre estos procesos políticos postneoliberales y la cuestión policial ha sido mas reducida –para el caso de Brasil, ver Cifali y Azevedo (2017). De allí que las contribuciones del presente Dossier resultan muy significativas.

Se exploran en detalle los casos de Bolivia, Ecuador y Uruguay. Se trata de tres países que tienen en común una estructura unitaria de sus regímenes estatales y presentan, por tanto, una única fuerza policial de alcance nacional, cuya fuerza es muy importante. En este sentido, el ejemplo ecuatoriano y el tentativo de golpe y atentado contra el presidente Correa por parte de sectores de la Policía Nacional en septiembre de 2010 –analizado en su significado e implicancias en la contribución de Ponton a este Dossier– resulta un ejemplo extremo al respecto. A su vez, se trata de escenarios nacionales en los que –a diferencia de Brasil o Argentina– estas experiencias gubernamentales continúan en la actualidad –aunque en el caso de Ecuador a partir del cisma político de 2017 esto aparece como ampliamente discutido. Los trabajos reunidos en este Dossier son distintos entre si, pero nos presentan escenarios en los que, a diferencia de Venezuela o Argentina –aun con sus alcances ampliamente distintos–, no se produjeron procesos francos de “reforma policial”. En estos marcos, la “inercia” ha tenido dosis importantes. Pero las exploraciones de Telleria, Paternain y Ponton, nos advierten sobre algunas “innovaciones” de diversa índole, sobre distintos aspectos de las instituciones y prácticas policiales, de las que intentan dar cuenta. Inercia e innovación en el campo policial (Sozzo, 2014) son descritas en estas contribuciones pero

también se avanza incipientemente en su comprensión a través de la conexión con los procesos políticos postneoliberales y sus vicisitudes y alternativas.²

A partir de estas contribuciones sobre contextos nacionales previamente poco analizados, que se suman a la literatura producida sobre otros casos nacionales que atravesaron estos cambios políticos recientemente, se abren interesantes vías para la generación de miradas comparativas que sean capaces de dar cuenta de las dinámicas que se han producido y producen y nos brinden pistas no solo para avanzar en nuestra comprensión de estos fenómenos sino también para imaginar estrategias y tácticas políticas para nuestro presente que intenten interrumpir la perpetua reproducción de un campo policial autoritario atravesado por la violencia, la corrupción y la desigualdad.

Referencias

Antillano, A.: “Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: la seguridad en el debate político venezolano entre 1998 y 2009” *Espacio Abierto*, 2012, año 4, n° 21, 701-726.

Antillano, A.: “La reforma policial en la Venezuela bolivariana”, en Zavaleta, Jose A. (ed.): *El laberinto de la inseguridad ciudadana*, Clacso, Mexico, 2014, 63-92.

Antillano, A.: (2017) “La reforma policial en Venezuela”, *Civitas. Revistas de Ciencias Sociales*, 2017, año 4, n° 16, 618-635.

Cifali, A.C. y Azevedo, R.: “Public security, criminal policy and sentencing in Brazil during the Lula and Dilma Governments, 2003-2014: Changes and continuities”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 148-165.

El Achkar, S.: “Police reform in Venezuela: an ongoing experience”, *Polcing and Society*, 2010, año 1, n° 22, 89-100.

Gabaldon, L.G. y Antillano, A.: *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Ministerio del Interior y Justicia, Caracas, 2007.

Gabaldon, L.G. y Antillano, A.: “Las reformas policías en Irlanda del Norte y en Venezuela: una visión comparada”, *Capítulo Criminológico*, 2008, año 3, n°36, 5-27.

Garland, D.: *Castigar y Asistir. Una historia de las estrategias penales*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2018.

Grajales, M. y Hernández, M.L.: “Chavism and criminal policy in Venezuela, 1999-

2 En general, estos trabajos comprenden el período que se inicia con el nacimiento de las experiencias de estas alianzas gubernamentales postneoliberales en el contexto nacional respectivo –en Uruguay, 2005; en Bolivia 2006 y en Ecuador, 2007– hasta el año 2015. También se abre hacia el futuro la tarea de continuar con el análisis de esta conexión con el campo policial en los últimos dos años.

2014”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 166-187.

Paladines, J.V.: “The ‘Iron Fist’ of the Citizens’ Revolution: The punitive turn of Ecuadorian left-wing politics” *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017, año 1, n° 6, 186-204.

Sain, M.: “Es la política, estúpido. El gobierno federal frente a la reforma policial en Argentina”, *COMUNES, Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico*, 2012a, n° 1, 35-64.

Sain, M.: “Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial”, *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, 2012b, año 21, n° 34, 67-99.

Sain, M.: “La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente”, en Basombrio, C. (ed.): *¿A dónde vamos? Análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-UMET, Buenos Aires, 2013a, 267-300.

Sain, M.: “El kirchnerismo y la seguridad pública en la Argentina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Giro a la Izquierda y Política Policial en América del Sur, UNES, Caracas, Noviembre de 2013b.

Sain, M.: “Gobierno y policía durante el kirchnerismo”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Policía y política

en América del Sur: Miradas Comparativas UMET, Buenos Aires, Junio de 2014.

Sozzo, M.: “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional”, *Cuestiones de Sociología*, 2014, n° 10.

Sozzo, M.: *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, CLACSO, Buenos Aires, 2016a.

Sozzo, M.: “Policing after dictatorship in South America”, en Loader, I.; Bradford, B.; Jauregui, B. y Steinbeck, J. (eds): *The Sage Handbook on Global Policing*, Sage, London, 2016b, 337-355.

Sozzo, M.: “¿Legados dictatoriales? Instituciones policiales entre pasado y presente en América del Sur”, *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, 2016c, año 4, n° 16, 552-574.

Sozzo, M.: “Postneoliberalism and penalty in South America: By way of Introduction”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017a, año 1, n° 6, 133-145.

Sozzo, M.: “A postneoliberal turn? Variants of the recent penal policy in Argentina”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2017b, año 1, n° 6, 205-223.

Sozzo, M.: “Beyond the ‘neo-liberal penalty thesis’? Punitive turn and political change in South America”, en Carrington, K.; Hogg, R.; Scott, J. y Sozzo, M. (eds.): *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South*, Palgrave Macmillan, London, 2018, 658-685.

Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014

Police and citizen revolution:

A balance of police reform in Ecuador 2007-2014

Recibido: 02/05/2017

Aceptado: 24/05/2017

Daniel Pontón C.

FLACSO Sede Ecuador / daniel.ponton@iaen.edu.ec

Resumen

La administración presidencial de Rafael Correa, iniciada en el 2007, forma parte de la tendencia política post-neoliberal que presentan algunos países de la región. En materia de política pública se planteó como desafío, transformar y modernizar a la Policía Nacional como parte de un nuevo modelo de seguridad integral. ¿Qué cambios estructurales ha experimentado la cuestión policial en el Ecuador? ¿Qué explica y qué razonamiento político está asociado con estos cambios? La presente investigación analizará el ámbito policial y su proceso de cambios, continuidades y retrocesos en el periodo 2007-2013. Se argumentará que pese a existir avances en la transformación de la policía, estos no se enmarcan bajo una orientación programática de una reforma institucional democrática de la policía. Por el contrario, los cambios han obedecido a lógicas de aprendizaje propias del pragmatismo político en el ejercicio del poder y las racionalidades del gobierno contra el delito. La ausencia de esta agenda programática, ha dado paso a un proceso de colonización policial en la comprensión y conducción política de la institución policial, lo cual ha generado que las reformas iniciadas reproduzcan estructuras tradicionales y corporativas.

Palabras clave

revolución ciudadana, postneoliberalismo, policía, reforma, cambios, continuidades.

Abstract

The administration of President Rafael Correa, which started in 2007 in Ecuador, is part of the post-neoliberal political trend shared by some countries in the Latin American region. In terms of public policy it was conceived as a challenge to transform and modernize the National Police as part of a new model of an integral security system. What structural changes have the police experienced in Ecuador? What political reasoning has been associated with these changes? This article analyzes the changes, continuities and setbacks in National Police institution from 2007 to 2013. We argue that although there has been progress in the transformation of the police, the key to understand the changes is not within the democratic police reform framework. By contrast, the changes have been part of the typical political pragmatism in the exercise of power and the government rationalities in the fight against crime. The combination of these factors has led to a process of "police-perspective colonization" in understanding and governing the police, which meant that the reforms reproduce traditional corporate structures.

Keywords

Citizen revolution, post-neoliberalism, police reform, changes, continuities.

Introducción

La entrada en escena del gobierno de la revolución ciudadana en Ecuador en el año 2007 liderado por el Presidente Rafael Correa, se planteó como desafío una profunda transformación social, económica y política del país. Esta pretensión se enmarca dentro de los lineamientos ideológicos de la nueva izquierda latinoamericana que ha buscado tener una agenda diferenciadora a las dominantes visiones neoliberales y neoconservadoras puestas en marcha en la región desde los años 80 y 90. Varias han sido las estrategias adoptadas para este cometido, pero sin duda, la transformación y fortalecimiento del Estado ha sido un pilar del nuevo modelo de desarrollo y sobre la cual se ha sostenido este proceso político del Ecuador en estos 8 años de gobierno.

Desde la década de los 80, por su parte, el debate sobre reforma policial se ha constituido en una tendencia generalizada en la región. Este tema ha tenido como eje central la necesidad de reformar leyes orgánicas que rigen el funcionamiento de las policías de la región. Sin embargo, también hace referencia a otros ámbitos que trascienden el plano legal, pero que tienen una gran incidencia en la construcción de una policía con orientación democrática. Para ello, se hacía necesario reformas sistémicas e integrales en varios niveles: cambios doctrinarios, cambios organizacionales, cambios en el sistema de controles internos y externos de la policía, modificaciones en los procesos de selección y formación y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, entre muchas cosas más.

Varias son las definiciones de reforma policial. Por ejemplo, Sain plantea que “la reforma policial constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes doctrinarios, orgánicos y funcionales a fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas a los fines democráticos de protección ciudadana de derechos y libertades” (Sain 2009:2). A su vez Frühling (2002), centra su mirada en el *accountability* policial; es decir, la necesidad de someter las policías al mando civil a través de una sistemática práctica de rendición de cuentas y controles que aunque tienen que ver con el diseño legal de las policías, están también orientadas a una nueva gobernanza policial y al control democrático civil. A pesar de esta diversidad de criterios para definir la reforma policial, el contexto en el cuál se ha desarrollado este debate en América Latina es en la necesidad sistémica de los países de reformar estructuras policiales anquilosadas en prácticas de autoritarismo, corrupción y violación sistemática de derechos humanos producto de la influencia de la doctrina de seguridad nacional, pero que también responden eficientemente a los nuevos desafíos de seguridad de los países insertos en proceso asimétrico de globalización.

No obstante, la cuestión policial fue un proceso ausente en las reformas del estado ecuatoriano desde su regreso a la democracia en 1979 hasta el año 2007 (Pontón, 2007, 2009). Si bien el debate de la reforma del estado se instauró como una salida a las recurrentes crisis políticas y sociales sufridas por el Ecuador entre la década del 80 y 90, la policía se mantuvo intacta en términos estructurales, funcionales y orgánicos. Por

esta razón vale la pena preguntarnos: ¿han existido cambios estructurales importantes en la gestión policial del Ecuador en estos 8 años de gobierno? Si es así, ¿en qué consistieron? ¿Qué continuidades se mantienen? ¿Cuáles son sus características? La presente investigación analizará el campo policial en Ecuador y su proceso de cambio en este periodo de cambio político.¹ Se argumentará que pese a que existen avances en la transformación de campo policial en este periodo gubernamental, esta se debe a la influencia de la política programática de reforma del Estado en general, pero se encuentra marcado, a su vez, por el aprendizaje propio del pragmatismo del ejercicio de poder no exento de conflictos. Por su parte, los eventos del 30 de septiembre de 2010 y las necesidades propias del gobierno contra el delito de las sociedades tardomodernas, han dado paso a un proceso de colonización policial de la mirada gubernamental de la seguridad y el manejo de la Policía Nacional que hacen que las modificaciones alcanzadas sean discontinuas, poco integrales y se mantengan viejas estructuras tradicionales.

La Policía Nacional en la era democrática

Con la finalización de las dictaduras y el regreso a la democracia en el año 1979, en Ecuador no se vislumbraron transformaciones fundamentales en la estructura institucional de la Policía Nacional. Hasta la actualidad, a nivel orgánico, la Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único de naturaleza civil, cuyo representante máximo (Comandante General) es nombrado directamente por el Presidente de la República. El contexto que circunscribió el accionar policial durante el regreso a la democracia estuvo marcado por una recurrente crisis económica ligada principalmente a los altos intereses de la deuda externa del país y las caídas abruptas del precio del petróleo (principal producto de exportación y sostén de la economía nacional). Esto trajo consigo problemas de eficiencias administrativa y recurrente denuncias de corrupción que significó un permanente descrédito de credibilidad ante la ciudadanía.

De igual forma, En este periodo la política del enemigo interno producto de las herencias de la Doctrina de la Seguridad Nacional de las dictaduras de los 60 y 70 se mantuvo en la cultura de la Policía Nacional en plena etapa de vida democrática del país, incluso hasta nuestros días. El periodo presidencial democrático de León Febres Cordero (1984-1988) fue la época donde más se puso en práctica este tipo de estrategia debido a una fuerte política antisubversiva, lo que consecuentemente derivó en graves hechos de abuso policial. A principio de los años 90, estos abusos terminaron

1 El presente artículo buscará dar cuenta de la conducción de la Policía Nacional del Ecuador principalmente resaltando cualitativamente sus principales transformaciones y restricciones al cambio en Ecuador en estos 7 años, pero también se referirá a otras instancias de gestión policial que trasciende el ámbito de la Policía Nacional. Es esta situación le hemos llamado la cuestión policial, para diferenciar el análisis al tema netamente institucional de la Policía Nacional.

por generar la abolición del Servicio de Investigación Criminal (SIC),² unidad creada a principio de los años 80 identificada como la causante de la desaparición de los Hermanos Restrepo³ y a violaciones a los derechos humanos.

Durante la década de los 80 y 90, el Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad. Así, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,4 en 1980 a 10,4 en 1990. En el año 1999 la tasa ascendió a 14,8 y a mediados de la década de los 2000 llegó a 17. De igual forma, durante los años 90, se evidenció un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999 (Arcos *et.al.*, 2003; datos tomados de la Policía Judicial del Ecuador), alcanzando en el año 2007 una tasa de 515,78 denuncias por cada cien mil habitantes.

Pese a estos hechos importantes, no se experimentaron cambios o reformas relevantes en la institución policial para enfrentar los problemas de la criminalidad y la corrupción hasta el año 2007. Aunque con la Constitución Política de 1998 en el Ecuador se establecieron algunas de las condiciones jurídicas e institucionales para la implementación de reformas, la Policía se mantuvo prácticamente intacta con una estructura militar, jerárquica y centralizada.⁴ (Ver gráfico 1.)

Con la Ley Orgánica de 1998, la Policía Nacional logró tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera a pesar de ser una institución adscrita al Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior). No obstante, en la práctica esto fue matizando el desenvolvimiento institucional de la Policía durante los primeros años de la década de los 2000. Por un lado, un abandono, desapego y desconocimiento del mando civil del mundo policial marcado por una alta instrumentalización de la misma a los efectos de enfrentar la conflictividad social, y un autogobierno policial que ha gestionado sus propia mirada de los procesos de fortalecimiento institucional.

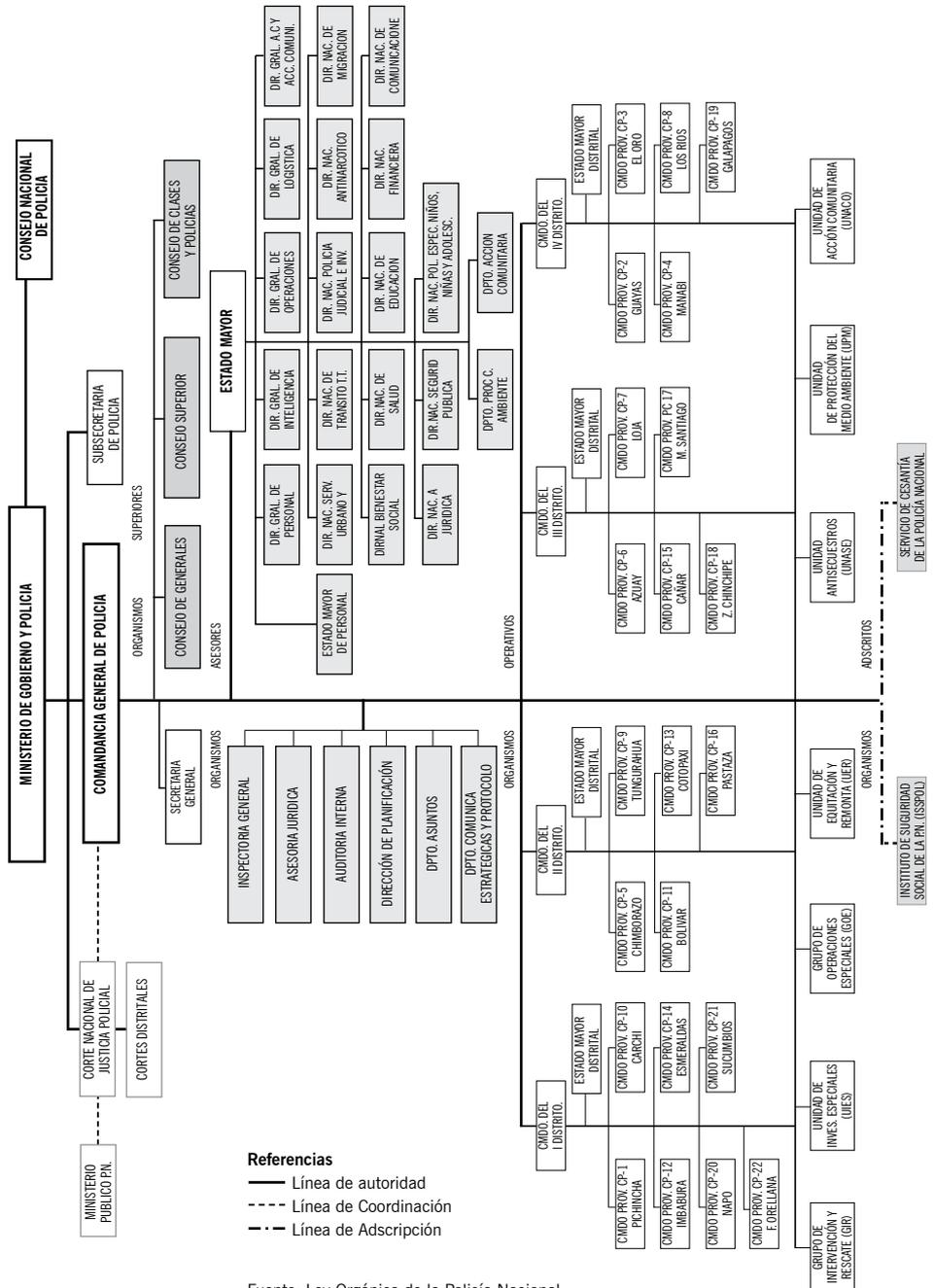
La palabra modernización es el término que se utilizó desde la década de 2000 como una estrategia para el control de la criminalidad y el delito a través de la optimización de una serie de servicios policiales (tanto operativo como administrativo), con el fin mejorar su debilitada credibilidad ante la población. Si bien la modernización no

2 Con la abolición del SIC se dio paso a la creación de la OID (Oficina de Investigación del Delito). A partir de la Reforma Judicial del año 2000 se creó lo que hoy se conoce como Policía Judicial (PJ).

3 Hermanos menores de edad de nacionalidad colombiana residentes en Ecuador desaparecidos por esta unidad en el año 1988. Los motivos de esta extraña desaparición aún no se esclarecen al igual que no se esclarece aún el paradero de los cuerpos de estos menores.

4 A pesar del crecimiento en los indicadores de criminalidad, al que hicimos referencia la idea de que "el Ecuador es una isla de paz" (mito muy común y repetido hasta muy entrados los años 90, consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú a causa de sus conflictos políticos y sociales) pudo haber generado un ambiente poco propicio para generar la motivación política para producir cambios estructurales en la policía..

Gráfico 1. Organigrama estructural de la Policía Nacional del Ecuador



Fuente: Ley Orgánica de la Policía Nacional R.O. 368 del 24-VII-98
 Elaboración: DIRPLAN. Fecha: febrero / 2000.

es propiamente dicho una reforma institucional, aunque incorpore ciertos cambios de índole administrativa y operativa al interior de la institución, debe reconocerse como la muestra o señal embrionaria de una nueva mirada y voluntad de mutación institucional que tuvo la Policía hacia adentro para hacer frente a las recurrentes crisis de seguridad pública en Ecuador antes de 2007. Por esta razón, en el año 2004 la Policía Nacional, aprendiendo de otras experiencias similares en América Latina, lanzó el Plan Estratégico de Modernización y de Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador (2004-2014).

A pesar de esto, según Carlos Calahorrano,⁵ este Plan de Modernización tuvo alcances limitados ya que no contó con el necesario respaldo presupuestario. Por esta razón, se tuvieron muchos problemas en la ejecución final del mismo en cuanto a sus alcances. Para este funcionario, el incremento evidenciado en el Presupuesto General del Estado desde el año 2000 se debió principalmente al aumento del personal policial, así como de la recuperación del poder adquisitivo de las remuneraciones en general. En efecto, el número de efectivos policiales entre los años 2000 al 2007 creció de 20.000 a cerca de 40.000 efectivos. Esta brecha entre recurso humano y capacidad operativa generó que la Policía tenga un enorme déficit en infraestructura física y logística (falta de equipos, parque automotor y armas, entre muchas falencias más).

Revolución ciudadana y reforma del Estado

El ascenso de Rafael Correa al poder en el año 2007 en Ecuador es tal vez uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la nueva era democrática del país. Este gobierno puso fin a una etapa de alta inestabilidad política que generó 12 presidentes constitucionales en 28 años y la destitución de 3 en apenas 10 años. Hijo del ambiente político nacido alrededor de la destitución del Presidente Gutiérrez en 2005 a través del movimiento de “los forajidos,” Correa supo interpretar perfectamente el contexto político de ese momento. Esto lo llevó a candidatearse a Presidente de la República en el año 2006, tras un breve pasó por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Gobierno de Alfredo Palacios. Apoyado por su movimiento Alianza País, la candidatura de Correa se caracterizó por una radical crítica a la clase política y partidos tradicionales que él denominó “partidocracia”, lo cual lo llevó a sortear una contienda electoral sin presentar candidatos al Congreso Nacional.

El gobierno de Rafael Correa en estos 8 años ha estado caracterizado por tener un altísimo respaldo popular. Esto le ha permitido ganar consecutivamente 8 elecciones

5 Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador, impulsor del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003 y miembro del equipo técnico que del Plan de Modernización de la Policía del 2004. Fue miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador. Entrevista realizada en agosto de 2007.

desde 2006 entre las que se destacan, elecciones presidenciales (3), consultas populares o referéndums (3), elección de asambleístas (1), elección de autoridades locales (1). En la última elección de febrero de 2013, ganó para su tercer mandato presidencial con un 57,17% de los votos, 25 puntos por encima de su inmediato perseguidor. De igual forma, consiguió 100 curules de 137 posibles en la nueva Asamblea y es uno de los presidentes de mayor aceptación popular de América Latina.⁶

Los lineamientos político ideológico de este gobierno se orientan a lo que muchos denominan el giro a la izquierda latinoamericana, que busca ser una alternativa a la influencia dominante del Consenso de Washington puesta en práctica en la región durante las décadas de los 80 y 90. Las coordinadas del gobierno de Rafael Correa se han situado principalmente en la redefinición de la política económica basada en una reorientación de la estrategia de pago de la deuda externa y prioridad en la inversión social, disminución de la dependencia y la integración regional, y la inversión en capital humano y social, es decir una nueva mirada a la política de desarrollo nacional (Correa, 2005). El proyecto se ha caracterizado también por generar una revisión crítica de los mecanismos de cooperación con Estados Unidos, la renuncia a la posibilidad de tratados de libre comercio con ese país, una posición crítica hacia las estrategias y resultados del Plan Colombia y el rescate de visiones soberanistas y de unidad nacional (Ramírez y Minteguiaga, 2007).

Pero uno de los elementos más importantes de este proyecto político ha sido la recuperación del rol del Estado. En este escenario, el Estado ha sido visualizado como un elemento activo y vital para la estrategia de desarrollo nacional y la estrategia del gobierno ha sido la incorporación de reformas legales e institucionales para la descorporativización del Estado y la recuperación de importantes facultades públicas como la rectoría, regulación y control de la política pública con amplio espíritu de redistribución equitativa de recursos y capacidades en el territorio. Por esta razón, se ha dado una fundamental política de descentralización y desconcentración del Estado a través de un fuerte proceso de inversión pública, modernización y cambio de cultura en la atención de servicios (Muñoz, 2012).

Un elemento clave en este proceso político es sin duda la nueva Constitución de la República aprobada en el 2008. Esta Constitución ha sido, por un lado, el elemento central donde se articulan los grandes lineamientos del gobierno de la revolución ciudadana y también donde se empieza a solidificar la fortaleza política de este gobierno.

⁷ La Constitución se caracteriza por la incorporación de un gran contenido de derechos

6 Ver: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/10/22/presidente-ecuatoriano-ocupa-primer-lugar-en-aceptacion-entre-mandatarios-latinoamericanos-6462.html>

7 En efecto, puesta como una oferta central de la campaña de 2006, el plebiscito para la convocatoria a la Asamblea Constituyente, las elecciones de Asambleístas y la aprobación de la Constitución en 2008 fueron, sin lugar dudas, los mayores triunfos políticos de este proceso de gobierno en su etapa inicial. En todos estos procesos, el margen de aprobación fue mayor al 80% del electorado.

sociales bajo el paraguas doctrinario del nuevo garantismo, e incorporara por primera vez temas novedosos como el reconocimiento de la plurinacionalidad y los derechos de la naturaleza, entre muchas cosas más. En su parte orgánica, incorpora la creación de 2 poderes más del Estado (electoral y control social) y plantea los cimientos jurídicos y doctrinarios para el proceso de modernización y reforma del Estado.

Otro hito importante dentro del ámbito de seguridad fue la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Puesta como un mandato constitucional, la nueva Ley de Seguridad fue aprobada en 2009 como alternativa a la vieja Ley de Seguridad Nacional que estuvo en vigencia desde 1979. La Ley de 2009 basa su mirada en el concepto de seguridad integral y redefine un nuevo espacio estatal de articulación para la seguridad del Estado alrededor del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). De igual forma, se incorpora a esta Ley una sección explícita sobre inteligencia, creando así la nueva Secretaría Nacional de Inteligencia.

En lo que se refiere a la Policía Nacional, no se observan mayores avances con respecto a su carácter doctrinario, orgánico y funcional en la nueva Constitución. Esto a pesar de que por primera vez se habla del concepto de seguridad ciudadana y se establece la necesidad de coordinación con los gobiernos locales. De la misma manera, se ratifica la necesidad de establecer la unidad jurisdiccional para el manejo de la justicia militar y policial y se le otorga competencias a los gobiernos locales en el control de tránsito que hasta ese entonces era de responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional. No obstante, los avances en materia de reforma y transformación institucional fueron limitados.

Esto es reconocido por personas como Miguel Carvajal (actual asambleísta oficialista y ex Ministro de Defensa y de Coordinación de Seguridad),⁸ para quien no existió una agenda programática del gobierno en materia policial. En palabras del entrevistado “aunque se tenía precedentes de los abusos y violaciones de derechos humanos cometidos por la Policía Nacional durante gobiernos como el León Febres Cordero, se tenía cierta experiencia de colaboradores iniciales en el manejo de Derechos Humanos y se sabía de antemano la penetración de agencias de inteligencia y seguridad internacional en la Policía Nacional sin ningún control del mando central, no se puede decir que esto obedecía a una agenda programática de transformación y cambio institucional dentro de los parámetros democráticos.”

Las razones de esta ausencia de agenda reformista no parecen alejarse de las explicaciones que se han dado en la región para entender las restricciones y fracasos de los procesos de reforma policial. Por ejemplo, Sain (2009) señala la inercia de la tensión derecha izquierda frente al tema policial. La derecha al concebir el problema de la policía y su rol frente al delito como un problema de restricciones legales y la necesidad de ampliar su poder discrecional plantea un llamado a la conservación del *statu quo* policial. La izquierda, por su parte, presenta poco interés y conciencia de la va-

8 Entrevista realizada el día viernes 1 de noviembre de 2013.

lidez estratégica de meterse a fondo en temas organizativos, doctrinales, culturales y funcionales de la policía, producto de su mirada al problema de la violencia y el delito como un problema de reforma social como frente a la explotación, la desigualdad y la marginalidad (Sain, 2009: 16-18).

Por otro lado, hay autores que encuentran las razones fundamentales de este acuerdo en el costo político de la reforma policial. De acuerdo a Arias et al (2012: 21) “la reforma policial es un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas con alto nivel de incertidumbre política.” Esto debido a la ausencia de modelos referenciales en la región⁹ y sobre todo, por la dinámica impuesta por lo que autores como Garland (2005) denominaron como el “la cultura del control” que se caracteriza por la primacía de las medidas y estrategias de control, el aumento a la carga emocional de la política criminal, el “populismo punitivo,” entre otras cosas, las mismas que han sido mediadas identificadas con las agendas más conservadoras. Todo esto puso a las policías de la región en el desafío de atender demandas crecientes bajo la idea permanente de déficit policial y del corto plazo, que ha incidido en el crecimiento de las nóminas y el presupuesto policial, agudizando los problemas de desgobierno policial (mala planificación estatal), mediocres procesos de selección y formación, problemas de corrupción.

Ahora bien, pese a estas inercias, la reforma policial si ha tenido cierto asidero en las agendas progresistas. Según Sain (2009) la reforma policial fue puesta en el debate en América Latina por ciertos grupos progresistas en la región que vieron en la misma una salida programática e integral a los preocupantes y relevantes temas de seguridad pública en América Latina. No obstante, la pregunta que salta a la vista es: ¿cómo en un gobierno reconocido internacionalmente por su alta vocación reformista e intelectual pudo haber dejado por fuera una agenda programática de reforma policial?

Las razones de esto pueden ser atribuidas al desconocimiento de la temática por parte de sus cuadros dirigenciales y por ende la falta de priorización de la misma. Es más, el mismo Presidente Rafael Correa ha reconocido en reiteradas ocasiones que los temas seguridad no son su especialidad. En todo caso, Ecuador es el típico caso donde la agenda reformista no parece haber alcanzado la dinámica del problema de la seguridad. Por esa razón, según Carvajal:

9 Una de las críticas principales generadas a los procesos de reforma policial en la región es que estos adolecen de referentes institucionales a seguir, provocando cierta confusión en los actores políticos. Por ejemplo, mientras se plantea la idea en ciertos países de modelos republicanos unitarios sobre las ventajas de tener policías descentralizadas con mayor capacidad de autonomía financiera y administrativa, en países como México y Venezuela discuten seriamente la importancia de unificar sus cuerpos policiales para efectos de mejorar la conducción política, control territorial, manejo de la disciplina interna, etc. Todo esto dentro de un contexto democrático.

Los avances del proceso de cambio y transformación policial en el Ecuador dentro de los parámetros democráticos deben entenderse dentro de lo que es el gran paraguas de la recuperación del Estado en forma general. A todo esto se ha ido uniendo una experiencia propia del ejercicio del poder que ha ido diseñando a manera de proceso la nueva arquitectura institucional de la policía en estos 7 años de gobierno.

Sin embargo, esta experiencia no ha estado exenta de conflictos con muy amplias repercusiones políticas en este proceso gubernamental.

La agenda inicial y primeros conflictos

A pocos días de posesionado como nuevo mandatario del Ecuador en el año 2007, Rafael Correa empieza a imprimir un estilo de gobierno caracterizado por una vertiginosa carrera para la recuperación y fortalecimiento del Estado producto del abandono de la “larga noche neoliberal,” según sus palabras. En este sentido, la Policía Nacional no fue la excepción. De acuerdo a Máx Campos¹⁰ la asistencia del Presidente a la primera graduación de cadetes y posteriormente su visita al Regimiento Quito, puso al tanto al Presidente de las amplias necesidades logísticas e institucionales acarreadas por la Policía Nacional hasta ese entonces.

Producto de ello se constituyó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, como muestra de una nueva voluntad política. Tras varios meses de trabajo, diversas fueron las acciones realizadas por estas Comisiones. Sin embargo, una de sus recomendaciones fundamentales estuvo encaminada a elevar el monto de inversión inicial asignado por el Presidente. Estas sugerencias quedaron plasmadas, cuando por decisión del Presidente Correa apoyado en el Ministro de Gobierno Gustavo Larrea, se decretó la entrega de 300 millones de dólares desembolsable en tres años para efectos de emprender un proceso de mejoramiento de la gestión institucional.

En el mes de marzo de 2008 se lanzó –por parte del Gobierno Nacional a través de Ministerio de Gobierno– el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que no fue más que un Plan para ejecutar una larga lista de inversiones policiales. Este Plan contempló en primer lugar, un aumento del monto asignado que ascendió a 320 millones de dólares (280 millones para la Policía y 40 millones para temas de Justicia y Rehabilitación Social)¹¹ y la creación de la Unidad de Ejecución del Plan de Seguridad Ciuda-

10 Ex Coronel de la Policía y ex Coordinador de Seguridad Interna del Ministerio Coordinador de Seguridad Entrevista realizada el 22 de octubre de 2013.

11 Para el año 2009, y tras problemas provocados por la crisis económica a nivel mundial que afectarían los proyectos de inversión del gobierno nacional, este rubro de 320 millones asignados a la Policía sufrió recortes importantes.

dana como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno para la ejecución de proyectos previamente presentados por la Policía Nacional.¹²

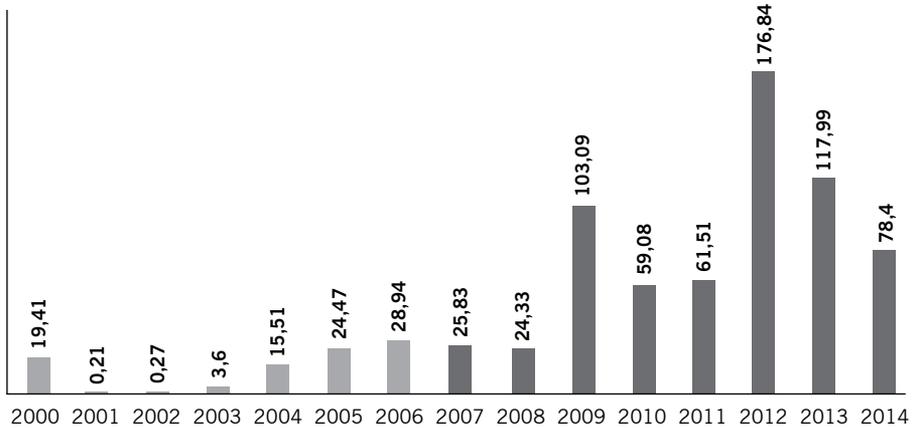
La ausencia de una coordinación adecuada (no exenta de celos institucionales por parte de la Policía) y la falta de experiencia en cuestiones policiales por parte del personal civil de la Unidad, terminaron minando su capacidad y eficiencia en la ejecución de proyectos hasta su completa desaparición a principios de 2011. La inversión a cargo de esta Unidad estuvo enfocada en el equipamiento logístico de la policía con un 89% del total del monto asignado (Ministerio de Gobierno, 2008).

La recuperación institucional a través de los Planes de emergencia decretados por el Presidente en otras áreas del Estado fue la impronta para la decisión gubernamental de modernizar la Policía Nacional. Sin embargo, en la práctica estas inversiones cuajaron también perfectamente con la limitante principal del Plan de Modernización de la Policía Nacional del año 2004 que fue el tema de recursos. Por esta razón, fue la misma institución la que marcó las características y contenidos de esta modernización policial, en la cual la reforma doctrinaria y legal institucional quedó relegada a un segundo plano.¹³

Esta cuestión generó que el presupuesto asignado a la Policía Nacional en estos 7 años haya crecido a niveles importantes. Mientras en 2006 este presupuesto total bordeaba los 550 millones de dólares, al año 2014 este rubro creció a más de 1,174 millones. Es decir, aproximadamente un 100% de crecimiento, manteniendo aproximadamente un promedio de 40.000 miembros en estos 8 años. Desde el año 2007 hasta el 2013, se invirtieron casi 600 millones de dólares en Policía Nacional en materia de modernización, lo cual representa el 88% de la inversión en Policía desde el año 2000.

12 Hasta diciembre de 2007, la Policía no pudo plasmar proyectos de inversión para la ejecución de los 60 millones iniciales asignados por el Presidente en marzo de ese mismo año, razón por la cual, la creación de esta Unidad Especializada civil respondió a las propia falta de capacidad policial para la planificación y ejecución presupuestaria.

13 Esto queda corroborado con lo dicho por el general Calahorrano: "El Plan Estratégico siglo XXI debe tener un hito conductor con el Plan de Modernización de la Policía". Entrevista realizada en agosto de 2007.

Gráfico 2. Inversión en Policía Nacional 2000-2014 (millones de dólares devengados)

Fuente: Subsecretaría de Inversión Pública, SENPLADES. A partir del año 2008, se ha juntado la información de Policía con Ministerio del Interior para fines comparativos. Gráfico: Elaboración propia

A pesar de esta importante dotación de recursos, los resultados para el control del delito no fueron los esperados en los primeros años de gobierno. La tasa de homicidios alcanzó los niveles más altos de la década entre 2008, 2009 y 2010 por encima de los 18 por cada cien mil habitantes según la Policía Nacional. El robo a personas, por su parte, creció de 11.427 denuncias por año a casi 16.000 en 2010, el robo de motos de 2292 a 4888, el robo de automotores de 4785 a 5996 en este mismo periodo de tiempo y qué decir de delitos como el secuestro *express* o robo extorsivo cuyos crecimientos generaron alarma social. Esto generó que el miedo al delito fuese considerado una de las principales prioridades de la población. Según la Encuesta de Perfiles de Opinión realizada en febrero de 2012, mostró que el 72,8% de los encuestados creía que el fenómeno de la delincuencia iba a empeorar en los próximos doce meses. Entre septiembre de 2009 y julio de 2011 el temor por la inseguridad subió de 32% cerca del 47% en la población quiteña (Perfiles de Opinión, 2012).

Esto generó que la seguridad ciudadana sea vista como la piedra angular para la lucha política por parte de la oposición política en Ecuador; y por lo tanto, un tema de altísima sensibilidad política.¹⁴ Desde el lado de la oposición se atribuía que los fracasos en la seguridad se debían a las políticas del gobierno plasmadas la Constitución de 2008 como la libre movilidad de los migrantes (suspensión de visas a ciudadanos ex-

14 Esto hasta el punto que la seguridad ciudadana se constituyó en el tema central de la Consulta Popular de mayo de 2011. Sobre esto volveremos más adelante.

tranjeros), la permisividad al refugio colombiano; así como la extrema aplicación de medidas garantistas a favor de la delincuencia como la liberación de presos sin sentencia, la caducidad de la prisión preventiva y la aplicación de medidas alternativas a la prisión. Desde el lado oficialista, por su parte fueron repetidos los lamentos al evaluar el costo/efectividad de su política de inversión en modernización policial. Esto hasta el punto que en varias ocasiones repitió el Presidente que “la revolución ciudadana aún no ha llegado a la seguridad ciudadana.”

La situación descrita puso a la Policía Nacional en el “ojo del huracán”. Es decir, existía una altísima presión política para aumentar su efectividad, una fuerte exposición frente a la opinión pública que afectaba en su credibilidad, un crecimiento de la demanda ciudadana por servicios policiales que afecta la gestión y planificación institucional; y por otro lado, la recurrente incapacidad para resolver el problema del delito y la inseguridad cuyos orígenes y causas traspasan su ámbito de competencia. De igual forma, frente a esta premura por atender las demandas de seguridad, se decretó en reiteradas ocasiones estados de emergencia para contar con el involucramiento de las Fuerzas Armadas para el apoyo a la Policía Nacional en el manejo y control de la seguridad interna. Estos estados de emergencia, fueron decretados a lo largo de todo el territorio nacional y en ciertas ocasiones focalizadamente a ciertas provincias. Esta práctica se hizo tan rutinaria que actualmente las Fuerzas Armadas operan directa y abiertamente en labores de seguridad interna y ciudadana con reformas legales que permiten el involucramiento de Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna sin la necesidad de recurrir a Estados de excepción (esto lo veremos más adelante).

A nivel comparativo en el gobierno de Rafael Correa se ha dado una mayor estabilidad tanto de los Ministros como de los Comandantes de la Policía que en el periodo 1979-2006.¹⁵ Sin embargo, las tensiones gobierno/policía fueron constantes en los primeros años de este proceso. Según Euclides Mantilla¹⁶ la llegada de un gobierno de izquierda al poder fue vista con sospecha por la oficialidad mayor de la Policía de preferencia mayormente conservadora. Incluso se sabía de antemano que no fue del agrado de ciertas cúpulas policiales que ex miembros de agrupaciones subversivas como “Alfaro Vive Carajo” que tuvo vigencia durante los años 80 en Ecuador, estuvieran colaborando con el gobierno actual y peor aún, en cargo directivos y de responsabilidad política. Esto hizo que las tensiones producto de visiones política diferenciadas marcaran los primeros años de gobierno.

15 Hasta diciembre de 2013 han existido 5 Ministros de Gobierno (y actualmente Interior) y 5 Comandantes de la Policía con un promedio de casi 16 meses de gestión cada uno. En el periodo 1979-2006 el promedio de permanencia en el cargo de un Ministro de Gobierno era de 7 meses.

16 General en servicio pasivo de la Policía Nacional, y ex Asesor presidencial en temas de seguridad. Entrevista realizada el día lunes 28 de octubre de 2013.

Un tema central en esta dinámica fue la creación de la llamada Comisión de la Verdad. Creada para investigar casos de violación de derechos humanos entre los años 1984 y 2008, esta Comisión centró su mirada en el periodo 1984-1988 bajo el Presidente León Febres Cordero. Este fue acusado de aplicar una política de miedo, represión, persecución y desaparición de personas bajo el esquema del enemigo interno, ampliamente difundida por la doctrina de la seguridad nacional en su lucha contra el comunismo en la región. Según las conclusiones de esta Comisión, entre 1984 y 2008 la Comisión de la Verdad registró 118 casos, varios de ellos colectivos, con un total de 456 víctimas (Zambrano, 2010).¹⁷ A pesar de que los resultados esta Comisión ya fueron judicializados, no se ha producido sanciones importantes aún entre los responsables. Sin embargo, generaron también tensiones importantes en la relación gobierno/policía, pues de los 460 presuntos responsables, el 49,6% corresponde a oficiales y miembros activos y pasivos de la Policía Nacional.

Otro elemento significativo que marcó conflictos en la relación gobierno/policía es sin duda los efectos del famoso bombardeo a Angostura en 2008 (territorio ecuatoriano) por parte del gobierno colombiano. Como es sabido, este evento terminó con la muerte de Raúl Reyes, alto dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Si bien ya se sabía por parte del gobierno del control e intromisión de agencias estadounidense y colombianas en agencias de inteligencia ecuatorianas, la constatación fáctica de los peligros que acarreaaba esta relación dio como resultado la ruptura inmediata de la cooperación estadounidense con Ecuador para la lucha antinarcóticos y antiterrorista y posteriormente a una evaluación y reestructuración de los sistemas de inteligencia militar y policial en Ecuador.¹⁸ De la misma, manera se eliminó la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), agencia que por largo tiempo estaba bajo el control y subvención estadounidense (incluso pagaban bonificaciones extras a personal policial ecuatoriano que laboraba en esa unidad). Producto de esto se creó la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO), cuya dependencia y mando estaba bajo el control del sistema de inteligencia policial en general. Este amargo incidente internacional del gobierno ecuatoriano y sus consecuencias políticas e institucionales, produjo también el descontento ciertas facciones de funcionarios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que habían sido por largos años adoctrinados y subvencionados por el gobierno estadounidense.

17 Su mayor concentración se produjo en el gobierno de León Febres Cordero en el cual se agrupa el 68% de las víctimas, es decir, 311 personas.

18 En el año 2009, se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado que modificó y dio cabida legal al nuevo sistema de inteligencia del Ecuador.

30 de septiembre y sus consecuencias

El acontecimiento más relevante del conflicto entre gobierno y policía en Ecuador fue el episodio del 30 de septiembre de 2010. En efecto, de lo que empezó como una simple protesta policial y militar por la aprobación en la Asamblea de la nueva Ley de Servicio Público, terminó generando la desestabilización política más importante sufrida por este gobierno.

El detonante principal de este acontecimiento se originó por la integración de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Aviación Civil a la nueva Ley de Servicio Público.¹⁹ Este hecho suscitó una serie de eventos de protesta iniciados en la mañana del 30 de septiembre de 2010. El mayor nivel de conflictividad se concentró en el Regimiento Quito²⁰ la cual, produjo la reacción del Presidente de la República quien decidió ir personalmente a este cuartel con la finalidad de explicar las ventajas de las medidas adoptadas y notificar su decisión de continuar con ella. Esto generó una protesta generalizada que derivó en agresiones, uso de gases lacrimógenos y la retención forzada del Presidente (según la mirada oficialista)²¹ una vez ingresado a las instalaciones del hospital policial contiguo al regimiento.

El resultado de este acontecimiento significó la paralización del servicio policial en todo el país, agresiones policiales a población civil, grandes saqueos a locales comerciales en la ciudad de Guayaquil producto de la inacción policial, la suspensión de frecuencias aéreas nacionales e internacionales y lo más grave de todo, la agresión e intento de magnicidio contra el Presidente de la República. Por esta razón, por orden presidencial se dispuso la entrada de fuerzas especiales de la policía y militares para rescatar al presidente del hospital de la policía que derivó en un cruce abierto de disparos y la muerte de 10 personas (entre policías, militares y civiles), así como varios cientos de heridos. La magnitud de este evento generó que se convoque a una reunión urgente de presidentes de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y reciba el rechazo de organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU), y la Alianza Bolivariana de los Pueblos para nuestra América (ALBA).

19 Estas instituciones se habían mantenido al margen de las regulaciones legales del servicio público convencional mediante un régimen especial que le daba ciertos beneficios y privilegios. Básicamente la razón fundamental de la molestia policial y militar se suscitó por la prohibición que se establecía de recibir pagos extras y adicionales por condecoraciones y ascensos como tradicionalmente se venía haciendo al interior de los mismos. Como compensación, el gobierno promovía el pago de horas extras al personal militar y policial para suplir monetariamente la pérdida de ingreso producto de la prohibición de las bonificaciones mencionadas.

20 Regimiento Quito es el nombre del cuartel general de la Policía Nacional, sede operativa del comando policial en toda la ciudad.

21 Detrás de este suceso existe una alta polémica al respecto. Desde el lado oficialista, se plantea la existencia un de "secuestro." Desde algunos cuadros policiales se señaló, en cambio, que se trató de una permanencia voluntaria.

Varias son las interpretaciones otorgadas a este suceso, las cuales se han impregnado de un alto nivel de politización. Pese a ello, lo que sí se puede afirmar de manera objetiva es que este conflicto no fue solamente producto de la aprobación de la nueva Ley de Servicio Público, sino que esta fue el detonante para activar una serie de tensiones existentes desde el año 2007 en la gestión policial cuyo punto más alto se evidenció el 30 de septiembre de 2010.

Dos son las consecuencias que este conflicto trajo a nivel institucional: 1) La sumisión de la Policía Nacional a la peor crisis de legitimidad ante la población desde el regreso a la democracia; y 2) una altísima desconfianza del mando gubernamental a la institución policial.²² Por ello, en palabras de Miguel Carvajal,²³ “se creó la necesidad de una mayor consistencia en la política de seguridad.” Producto de esto, se empezaron reuniones semanales del Gabinete de Seguridad lideradas por el Presidente de la República con el fin de dar un mejor direccionamiento y seguimiento a la política de seguridad. De igual forma, se iniciaron una serie de investigaciones judiciales a cargo de la Fiscalía para determinar los responsables y perpetradores de las agresiones contra el presidente y demás acciones violentas.

A pesar de estos cambios en la conducción política, se abría también la necesidad de profundizar cambios o reforma institucionales en la Policía Nacional y una nuevo tipo de relación policía - autoridad civil en el manejo de la seguridad interna del país. Esto lo veremos a continuación.

Cambio legal e institucional de la policía

Las reformas o proyectos de reforma legal antes del 30 de septiembre de 2010 fueron inexistentes en el campo policial. Esto a pesar de que se venía trabajando ya desde hace varios años en la redacción de un anteproyecto de Ley Orgánica de la Policía desde el lado del ejecutivo conjuntamente con la Policía. Sin embargo, este no fue más que un borrador que fue desechado una vez suscitado los acontecimientos del 30 de septiembre. El criterio al interior del gobierno fue que la Policía se necesitaba la redacción de un nuevo proyecto de Ley.

En el 2010, un tema importante a nivel institucional fue el cambio de nombre que se le dio al hasta ese entonces Ministerio de Gobierno, Culto y Policía. Mediante el Decreto Presidencial 410, el Ministerio de Gobierno pasó a llamarse Ministerio del Interior con el objetivo de otorgarle mayor focalización y especialización en el manejo

22 A partir del evento de septiembre de 2010, por decisión presidencial, la Policía Nacional dejó de custodiar a la Asamblea Nacional. Esta labor fue encomendada a las Fuerzas Armadas previa declaración de Estado de Emergencia que fue renovado repetidas veces hasta el mes de junio de 2012.

23 Actual asambleísta oficialista y ex Ministro de Defensa y ex Ministro de Coordinación de Seguridad. Entrevista realizada el día viernes 1 de noviembre de 2013.

de la seguridad y la policía. A esta cuestión se sumaba la necesidad de modernizar una vieja estructura burocrática institucional poco capacitada y tecnificada para la gestión pública en seguridad.

Otro cambio importante fue la emisión del decreto 632 del 17 de enero de 2011. Este decreto puso fin a la autonomía legal, administrativa y financiera que había tenido la Policía Nacional a partir de la Ley Orgánica de 1998.²⁴ Con esta medida se buscó poner fin al corporativismo y autogobierno policial. Con esta acción, toda la gestión institucional quedó en manos del Ministerio del Interior donde se ratificó su rol de órgano responsable de la conducción y planificación estratégica de la institución policial.²⁵

Aunque esta reforma significó un cambio estructural profundo en la relación gobierno y policía en Ecuador, la institucional de la Policía sigue estando regida por la Ley Orgánica y de Personal de 1998. Por esta razón, el 30 de septiembre de 2011 (un año después del levantamiento policial) se presentó por parte del Ejecutivo a la Asamblea el proyecto de Nuevo Código Orgánico de Entidades de Seguridad. Este proyecto ha sido hasta ahora la expresión política más importante por establecer las bases de un nuevo modelo policial en Ecuador.

Ahora bien, el nombre de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana se debe a que no solamente se pretende crear una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional sino que da cabida a la creación de dos nuevos cuerpos policiales más: el nuevo Cuerpo Civil de Investigaciones e Infracciones Penales y el nuevo Servicio de Protección Pública. El primero de estos, tomando como referencia el modelo chileno con su policía civil de investigaciones, busca ser un cuerpo altamente especializado para el tema de investigaciones criminales de características civiles dependiente del Ministerio del Interior y, en el otro caso, se busca constituir un cuerpo especializado en protección de autoridades del servicio público que dependa directamente de la Presidencia de la República.²⁶

24 La figura jurídica con la cual se gestionó esta reforma fue la Constitución de la República la Ley de Modernización del Estado aprobada en el año 2003. Esta frase no se entiende En estos cuerpos legales se le da amplia facultad al Presidente de la Republica para emitir decretos para fusionar, reorganizar y suprimir aquellas entidades dependientes del gobierno central con el objetivo de alcanzar el desarrollo nacional. Al ser la Policía una instancia estatal según el artículo 163 de la Constitución y dependiente del Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior) según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Policía de 1998, se generó el canal jurídico para esta reforma sin la necesidad de modificar o aprobar otra Ley Orgánica.

25 De la misma manera, como una forma de optimizar el recurso humano, se dispuso que el personal policial se dedique netamente a labores operativas, quedando las labores administrativas en manos de personal civil.

26 La creación de este Cuerpo de Protección de Autoridades Civiles ha sido criticada por la oposición política. Se denuncia intenciones del Presidente de la República de constituir una guardia pretoriana con lealtad incondicional al mismo. Diario hoy (2014a).

A pesar de ser un gobierno con alto respaldo legislativo durante estos años, la Ley no ha sido aprobada por la Asamblea aún.²⁷ Con respecto a la parte que corresponde a la Policía Nacional, este proyecto unifica en un solo cuerpo legal la parte orgánica de la policía, el manejo de personal y el régimen disciplinario. Otra de las novedades más importantes es el pretendido cambio doctrinario en la orientación de la Policía Nacional. Con esto se busca pasar de una institución con orientación militar a una institución con una clara vocación civil de servicio a la comunidad. A nivel territorial, se armoniza de la desconcentración policial con el esquema de distritos y circuitos manejado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). En materia de personal, existen algunos avances respecto a la formación y carrera policial y en la parte disciplinaria, se atenúa en cierta manera el sistema de sanciones y castigos.

El modelo institucional y organizacional, no obstante, sigue orientado por los valores castrenses. En este sentido, se conserva la estructura centralizada, jerarquizada y disciplinaria donde los grados y carrera policial son militares. En consecuencia, de lo que empezó como una importante oportunidad histórica para establecer cambios profundos y urgentes en la institución policial, terminó siendo una réplica mejorada del régimen policial tradicional. Es decir, un modelo colonizado e influido por los valores policiales tradicionales.

Por otro lado, a partir del año 2011 se empezó a hacer efectivo el mandato Constitucional que da la posibilidad de que los gobiernos locales puedan efectivamente hacerse cargo de la planificación y control de tránsito en sus ámbitos de competencia. Con esta política, se ha iniciado en Ecuador un proceso de retirada parcial de la Policía Nacional en el manejo de tránsito en ciertas ciudades, aunque todavía mantiene responsabilidad sobre el control de tránsito en carreteras y municipios que no pueden asumir directamente esta competencia (esta labor la comparte la Comisión de Tránsito del Ecuador)²⁸.

Esta medida juntamente con la decisión de crear nuevos cuerpos policiales, está enmarcada dentro de la política gubernamental de focalizar netamente las funciones de la policía a las labores de seguridad ciudadana y orden público. En consecuencia, se podría decir que lo que ha vivido Ecuador hasta el momento es un proceso de reorganización de los servicios policiales en su conjunto y una reconfiguración del mando de los mismos, imponiendo la conducción gubernamental. Sin embargo, no se evidencian cambios fundamentales en la doctrina y práctica de la Policía Nacional del Ecuador con más de 42.000 miembros.

27 En noviembre de 2013, se presentó a la Asamblea el cuarto Libro de esta Ley donde se busca homologar y fortalecer cuatro cuerpos de seguridad ya creados en el Ecuador: la Unidad de Vigilancia Aduanera, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Sistema de Guías Penitenciarios, y el Sistema de Guardias Forestales.

28 La provincia de Guayas ha tenido un régimen especial desde los años 60 para el manejo del tránsito. Este estuvo manejado por la Comisión de Tránsito de Guayas, la cual pasó a llamarse Comisión de Tránsito del Ecuador por órdenes del Presidente Correa, lo cual ampliaba su marco de jurisdicción. Esta institución actualmente se encargan del control de tránsito en las carreteras de ciertas provincias de la Costa ecuatoriana, así como en ciertos municipios.

Otra de las modificaciones legales planteadas luego del 30 de septiembre fue la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que plantea que las Fuerzas Armadas tengan competencia directa en el manejo de la seguridad interna. Esta reforma fue aprobada en mayo de 2014 tras tres años de haber permanecido en la Asamblea Nacional y ha estado orientada a dotar de un instrumento jurídico que le permita al gobierno nacional gestionar disponer de forma directa y sin mediación de un Estado de excepción del recurso militar para labores de seguridad ciudadana e interna. Esto ha llegado a tal punto en Ecuador, que se dice abiertamente dentro los círculos gubernamentales, que la seguridad ciudadana es una más de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas y ya no solo un labor subsidiaria o de apoyo.²⁹

Desconcentración territorial

La desconcentración de los servicios bajo el modelo de zonas, circuitos y distritos ha sido un tema prioritario en el nuevo modelo territorial de la Policía Nacional Este modelo se basa en el esquema de descentración promovido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para la planificación territorial de todos los servicios del Estado. Se busca así superar el viejo esquema de desconcentración nacional basado en el criterio político de provincias, cantones y parroquias.

Por esta razón, al ser la institución policial una de las entidades más desconcentradas del Estado, fue una de las primeras instituciones en adherirse y participar de este nuevo esquema de planificación territorial. A esta cuestión se sumaba la necesidad de tener un control y uso más eficiente de los ingentes recursos invertidos y por invertirse en infraestructura policial como: la construcción y reparación de unidades de policía comunitaria (UPC), unidades de vigilancia comunitaria (UVC), cuarteles policiales, vivienda fiscal, laboratorios de criminalística, escuelas de formación, entre otras. Este esquema de planificación ha generado un proceso de doble vía: le ha permitido a la Policía articularse a la planificación nacional y ha permitido tener al Estado un mayor control de la planificación policial en el territorio.

Esto no quiere decir que la Policía Nacional no haya trabajado anteriormente en racionalizar su desconcentración en el territorio. Los orígenes de un modelo embrionario de acercamiento a la comunidad por parte de la policía ya se empezaron a evidenciar a principios de los años 90 con la creación de Los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) en 1991. Sin embargo, la Policía acarrea y acarrea todavía problemas

29 Actualmente se ha conformado una Comisión entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para coordinar acciones operativas conjuntas entre Fuerzas Armadas y Policía. No obstante, no se dispone aún de un instructivo que permita conocer las labores específicas de Fuerzas Armadas en seguridad interna. La ausencia de ese instructivo ha generado que la presencia de Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna sea demasiado discrecional por parte del poder ejecutivo, según ciertas críticas.

de desplanificación territorial históricos producto del abandono de criterios de política pública y el predominio de lógicas clientelares en la toma de decisiones para la implementación. Consecuentemente, la implementación del modelo de circuitos y distritos liderado por SENPLADES es una apuesta no solo a tener un nuevo modelo de desconcentración, sino a un nuevo modelo de gestión en los territorios que supere prácticas políticas tradicionales.

El sistema actual de desconcentración del Estado y que rige también para la Policía Nacional se organiza en 9 zonas de planificación (dentro de estas zonas se encuentran los Distritos Metropolitanos de Quito y Guayaquil). Asimismo, se han creado 140 distritos que reemplazan el nivel de desconcentración cantonal que en el caso de la Policía recaía en los comandos cantonales. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Como último nivel de desconcentración, finalmente se crearon 1134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes y para el caso de la Policía se terminaron creando 2028 subcircuitos para facilitar el trabajo de la policía comunitaria (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Este modelo generó ciertos niveles de resistencia y rechazo al interior de la Policía. Producto de ello, se propuso desde el Ministerio del Interior la creación de un nivel intermedio de desconcentración por encima del nivel distrital que se le denominó comandos subzonales. Estos comandos subzonales coinciden planamente con los 24 comandos provinciales de la Ley Orgánica de 1998, concentrando el mismo nivel de responsabilidad de gestión administrativa, financiera y de prestación de servicios.

El modelo planificado de desconcentración policial también fue costeado por la Secretaría de Planificación, previendo una inversión de más 1.400 millones de dólares a 2017 y la incorporación de 17.000 policías más. Todo esto para cumplir normas internacionales sugeridas de dotación policial necesaria, que para el 2017 llegaría a 57.000 miembros en Ecuador; es decir, más de 3.5 policía por cada mil habitantes. (Ver gráfico 3.)

Gráfico 3. Comparativo de la evolución del personal policial 1990-2017

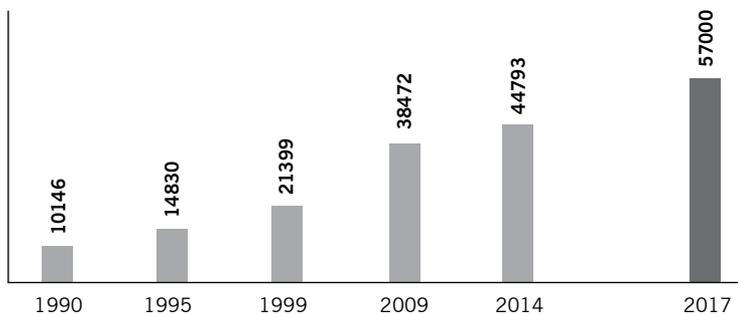


Gráfico: Elaboración propia

La desconcentración policial ejercida planificadamente por el gobierno parece estar incidiendo positivamente en el mejoramiento paulatino de la imagen de la policía hacia la comunidad. En este escenario el acercamiento planificado a los territorios es sin duda un factor fundamental para mejorar la gobernanza política de la seguridad. Por ejemplo, según un la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad elaborada por el Municipio de Quito en 2013 reveló un mejoramiento de la percepción de la policía en la ciudad de Quito. Entre los factores atribuidos a este hecho es la mayor presencia policial en los barrios. En el 2011 el 63,6% de los encuestados declaró que hay mayor presencia de policía en el barrio, mientras que en el 2013 esta cifra subió a 81,3%. Asimismo, el 43% evaluó el trabajo de la policía en su barrio con excelente y bueno en 2013, mientras que en 2011 solo lo hizo el 35%. El 56% de los encuetados declaró que el realizar patrullajes en su barrio es la labor más precisada de la policía (CIMACYT, 2013).

En el año 2013 se trabajó desde SENPLADES en establecer un modelo de gestión territorial para un correcto funcionamiento de los servicios desconcentrados del Estado. (Ver gráfico 4.) Sin embargo, es todavía una tarea pendiente trabajar en un modelo de prestación de servicio policial a la ciudadanía, tener claridad respecto al tipo de estrategia adoptada para la lucha contra el delito,³⁰ y establecer un sistema medición confiable y permanente para la elaboración de indicadores y metas desde y hacia los territorios

Gráfico 4



Gráfico: Senplades, (2014).

30 Según Clarke y Eck (2008), 5 son las estrategias policiales para luchar contra el delito: la policía orientada a problemas, la policía de proximidad con orientación comunitaria, la policía de las ventanas rotas, inteligencia policial y la policía orientada a patrones delictivos geográficos.

De la necesidad a la oportunidad: control delictual y revolución ciudadana

La política de seguridad ciudadana y control delictual del gobierno han tenido desde un inicio un fuerte asiento en el trabajo policial. En otras palabras, la política de seguridad ciudadana estuvo orientada al trabajo reactivo y disuasivo policial, entre lo que se incluía también el involucramiento de las Fuerzas Armadas en materia de patrullajes, control de armas, control de narcotráfico, control de minería ilegal, invasiones, y en ciertas ocasiones al control del orden público.

Esto no quiere decir que no se hayan tomado otro tipo de medidas por parte del gobierno para fortalecer la política de seguridad ciudadana y prevención de la violencia; por ejemplo, apoyados en la mirada de la prevención situacional del delito, en el año 2007 se prohibió la importación de armas de fuego y se estableció una lucha profunda a la fabricación informal de armas de fuego. Igualmente, se lanzó en el año 2009 el Plan Para la Erradicación de la Violencia Intrafamiliar, de Género y contra las niñas, niños y adolescentes y el Plan para la erradicación de cachinería -lugares de ventas de artículos robados. Pese a ello, el énfasis político siempre estuvo enmarcado en el fortalecimiento policial para responder a las demandas de seguridad ciudadana,

Ahora bien, como vimos anteriormente, la inseguridad ciudadana producto del crecimiento de ciertos delitos contra la propiedad y las personas fue el “talón de Aquiles” de la gestión del gobierno de la revolución ciudadana durante los primeros años de gestión. Bajo la lógica del gobierno, el tema de seguridad ciudadana se constituyó en una política fallida, pues no se justificaba los altos niveles de inversión para la Policía Nacional y el sistema carcelario con tan pobres resultados en cuanto a la disminución de delitos. Esta situación fue rápidamente aprovechada por grupos políticos de oposición que valiéndose de una agenda conservadora que acusaron a las políticas garantistas del gobierno como el principal detonante de esta escalada delictiva (*Diario el Universo*, 2009).³¹

Las dudas del Presidente de la República respecto a su política de seguridad fueron constantes. En más de una ocasión se pidió que se le informe del impacto de las medidas garantistas en la seguridad. La acusación de la oposición fue que las mediadas garantistas terminaron con la liberación de población privada de la libertad de más de 11.000 presos. Aunque el Presidente de la República en más de una ocasión desmintió en los medios de comunicación señalando que esa cifra era de 4.000 reclusos, se pensaba en ciertos círculos gubernamentales que era una cifra demasiado alta como para sostenerla en el debate público y político.

31 Un ejemplo de esto fue la pugna mantenida con el Alcalde de Guayaquil de orientación política social cristiana (conservadora). En noviembre de 2010, incluso, se buscó establecer un trabajo conjunto con la Alcaldía de Guayaquil para el manejo de la seguridad en esa ciudad (*Diario el Universo*, 2010). Esta búsqueda de acercamiento se podría considerar también como el primer aviso del viraje que se iba a emprender respecto a la política de seguridad y el rol policial en este marco.

Esta situación generó que en enero de 2010, el Presidente impulsara una consulta popular que fue aprobada por el organismo competente (Corte Constitucional) para modificar o establecer reformas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana. La consulta popular se efectuó el 11 de mayo de 2011 y constó de 10 preguntas donde no solo se abordaron temas de justicia sino una serie de aspectos de interés político nacional. Sin embargo, es importante señalar que la justificación política de la misma, el peso de la campaña y sus puntos más polémicos recayó sobre la reforma a la justicia.

Cuatro fueron las preguntas centrales para tratar este tópico. La primera y la segunda pregunta donde se planteaba reformas constitucionales para limitar el abuso de los operadores de justicia en el uso de la caducidad de la prisión preventiva así como el uso de medidas sustitutivas a la privación de la libertad y la cuarta y quinta pregunta destinadas a sustituir el Consejo de la Judicatura de ese momento y replantear su composición. Es decir, dos preguntas asignadas a limitar el garantismo penal expuesto en la Constitución de 2008 y dos preguntas asignadas a reformar el manejo y la composición de la justicia. (Diario Hoy, 2011).

El triunfo del gobierno en la Consulta Popular fue ajustado. El promedio general de las 10 preguntas fue de un 47,12% a favor de la propuesta oficialista frente a un 41,8% en contra (la diferencia se la reparte entre votos nulos y blancos) (tomado de la página del Consejo Nacional Electoral, 2014). Esta situación le permitió al gobierno establecer acciones inmediatas sobre la justicia que derivó, en primer lugar, en la sustitución del Consejo Nacional de la Judicatura. Meses después y por pedido del Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, se decretó la emergencia en el sector justicia por parte del Presidente de la República que significó la asignación de 600 millones de dólares para la transformación del sistema de justicia en todas sus unidades. Entre los requisitos planteados resaltaron: el nombramiento de nuevos magistrados y jueces y contratación de personal calificado, compra de tecnología de última generación, digitalización de sus archivos y nueva infraestructura física funcional (El Mercurio, 2011).

En general, los esfuerzos generados en el sector justicia por parte del gobierno de Correa hicieron que el presupuesto de inversión de este sector haya pasado de 14 millones de dólares en el año 2007 a más de 310 millones de dólares en el año 2013. Pese a esto, el eje fundamental de esta intervención gubernamental para la reforma en justicia estuvo marcado por el tema de la seguridad ciudadana y la lucha contra la impunidad. Con respecto a esto, los logros mostrados por este nuevo Consejo están enmarcados en las visiones que privilegian las sinergias y el trabajo coordinado de los operadores de justicia penal para la lucha contra la delincuencia por sobre las miradas que plantean la independencia de poderes y la autonomía institucional. El resultado de esto ha sido, por ejemplo, un aumento de sentencias a penas privativas de la libertad,

la efectividad de las unidades de flagrancia³² y el control disciplinario de los operadores de justicia para evitar problemas de corrupción y negligencia administrativa en el manejo de la justicia (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014a).

Estas acciones propuestas promovieron mejoras en ciertos niveles de gestión en la eficacia punitiva. Por ejemplo, a partir del 2011, se ejerció un trabajo coordinado entre policía, fiscalía y función judicial para mejorar los niveles de efectividad en la detención por flagrancias. Según cifras de la Mesa Interinstitucional Estadística de Flagrancia, entre julio de 2012 y abril de 2013 solamente el 70,86% de los detenidos en flagrancia guardó prisión preventiva, mientras que en el pasado esta situación se daba de forma completamente inversa (SENPLADES, 2013: 203). Por otro lado, según reportes del Consejo Nacional de la Judicatura, en el año 2013 se iniciaron 1.101 expedientes administrativos, exculpando a 319 servidores judiciales y destituyendo a 252. Todo esto con la finalidad de establecer un control disciplinario que evite que demoras deliberadas por parte de los operadores genere prescripciones en los trámites y por ende, ineficiencia en la resolución de causas (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b: 43).

También se muestra un mejoramiento de la gestión del sistema de justicia para el procesamiento de ciertos delitos. Según datos de la Dirección de Gestión Procesal de la Fiscalía General del Estado, en el año 2011 hubo 375 dictámenes acusatorios por el delito de homicidios y asesinato y en año 2013 esta cifra subió a 406. De la misma manera, en 2011 hubo 282 sentencias condenatorias por estos delitos y en el año 2013 esta cifra subió 326 (Fiscalía General del Estado, 2014).

De forma paralela a esta reforma judicial, en materia policial, se dio un giro importante a partir de la consulta popular. En mayo de 2011 se posiciona el nuevo Ministro del Interior, José Serrano (actualmente todavía en funciones). De manera casi inmediata se dio paso a establecer acciones que tenían como objetivo dar golpes contundentes a la delincuencia bajo el lema de “cero tolerancia a la delincuencia común y organizada”. Uno de los programas más representativos impulsado desde el inicio de la administración del Ministro Serrano ha sido la campaña “*Los más buscados*” que contempla la participación de la ciudadanía con la entrega de información confidencial que permita dar a conocer el paradero de delincuentes a cambio de recompensas económicas. Hasta diciembre de 2013, 182 delincuentes de “alta peligrosidad” fueron capturados y puestos a las órdenes judiciales, siendo el 2012 el año de más alta proactividad policial en esta materia (Ministerio del Interior, 2014b: 46). A este programa de los *más buscados* se unió la creación de una línea telefónica especial para la denuncia

32 Según el Consejo de la Judicatura, se crearon Unidades de Flagrancia en Quito y Guayaquil. Estas Unidades mejoraron la efectividad del sistema penal, triplicando su productividad respecto al promedio del trabajo anterior de estas unidades. El tiempo de resolución de sentencias en las unidades de flagrancia pasó de un promedio de 191 días a 47 días, en la ciudad de Quito y a 51 días en la ciudad de Guayaquil. El objetivo final es la implementación de 15 nuevas Unidades de Flagrancia a lo largo de todo el país según la demanda ciudadana (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b: 35).

ciudadana de eventos delictivos (denominada *1800 delitos*). Estas acciones han sido enmarcadas también en una alta difusión mediática que ha signado la tónica fundamental de esta gestión ministerial.

Esta alta proactividad política contra el delito ha estado también respaldada por una alta productividad policial. Por ejemplo, según la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR, 2014), el número global de detenidos efectuado por la Policía Nacional subió de 24.449 personas en 2011 a 33.437 en 2013. Igual situación ocurre con las bandas delincuenciales desarticuladas. Según datos del Ministerio del Interior, en el año 2010 se desarticularon 699 bandas y en año 2012, 893 (en el año 2013, el número de decreció ligeramente a 768 bandas). También se muestra un mayor rendimiento en la resolución de secuestros (efectividad del 94,79%) y altos niveles de eficacia en la recuperación de autos robados (más 31% del total) (Ministerio del Interior, 2014c). En materia de narcotráfico, la productividad mejoró pasando de 18 toneladas de droga incautada en 2010 a más de 57 toneladas en el 2013 (RELASEDOR, 2014).

Todo esto, por lo tanto, es una muestra clara del giro que la política gubernamental tuvo en materia de seguridad luego de la consulta de mayo de 2011. En primer lugar, una recomposición del mando gubernamental hacia la Policía Nacional, siendo el Ministro Serrano su más fiel intérprete y gestor, generando así una sinergia institucional importante gobierno/policía. En segundo lugar, se instala un fuerte pragmatismo en la gestión de la seguridad que consiste en ejecutar lo que se tenía programado anteriormente bajo un mejor esquema de planificación. Por último, se observa una amplia gestión política de la seguridad que ha buscado legitimidad social basada en una mirada punitiva y policial del manejo de la seguridad, pero también de estrategias de prevención situacional que han ampliado los mecanismos de control ambiental e informal del delito que ha expandido la industria de seguridad en Ecuador.

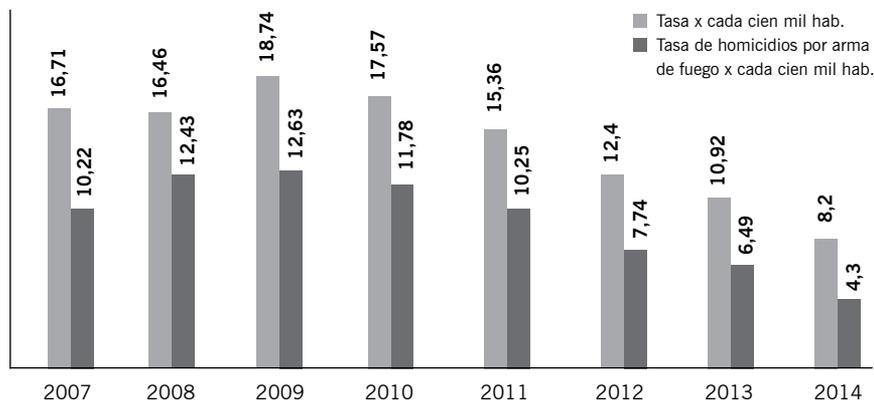
Dentro de esta línea, ha sobresalido el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911. El fin fundamental del ECU 911 ha sido mejorar el trabajo de integrado interinstitucional en la respuesta ciudadana a las emergencias de seguridad y monitoreo de video vigilancia. Si bien este sistema está pensado en involucrar íntegramente todas las instituciones a cargo de la seguridad integral del país (Fuerzas Armadas, tránsito, bomberos, salud pública, entre otras), la seguridad ciudadana a cargo de la Policía Nacional concentra el 74,05% del total de servicio del ECU 911. En la actualidad este servicio está plenamente destinado a mejorar la respuesta policial en el territorio, generando niveles de satisfacción ciudadana de más del 82% de acuerdo a las fuentes oficiales (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 157a). Sin embargo, no se dispone aún de indicadores públicos y técnicamente construidos que den detalle de una mejora sustancial en los tiempos de respuesta.

Las acciones mencionadas en política criminal han venido aparejadas con mejoras en la reducción de ciertos delitos. Por ejemplo, se ha promocionado con insistencia una caída importante en materia de homicidios, de casi 7 puntos entre 2010 a 2013,

pasando de 17,57 cada cien mil habitantes a cerca 10,92 respectivamente (Ministerio del Interior, 2014b). A esta reducción, expuesta como la carta de presentación de los logros en materia de seguridad del gobierno durante los últimos años, también se suma la disminución del secuestro *express* (se pasó de 896 casos en 2010 a 494 en 2013), entre otros delitos. (Ver gráfico 5.)

Aunque de parte del gobierno se ha atribuido esta reducción a una diversidad de acciones implementadas para el control delictual en el país desde el año 2007 como la prohibición del porte de armas, la regulación al consumo de alcohol y la mejoras en los rendimientos de la justicia penal producto de la intervención en este sector a partir del 2011, no se puede aún establecer de manera técnica las causas objetivas de esta disminución en ciertos índices delictivos.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de homicidios en Ecuador 2007-2014



Fuente: Ministerio del Interior (2014b) y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013)

Gráfico: Elaboración propia

Pese a ello, los resultados frente a la disminución de otros delitos han sido mucho más modestos. Por ejemplo, de acuerdo a las cifras mostradas por el Ministerio del Interior, entre abril de 2012 y diciembre 2013 las reducciones de estos delitos contra la propiedad son menores: -3,6% en el robo a personas, -0,3% en el robo a domicilio, -13,4% en el robo a vehículos, - 7,2% en el robo a locales comerciales, -2,6% en el robo a accesorios de vehículos. Las violaciones por su parte se redujeron en un 0,5% (Ministerio del Interior, 2014b). Como respuesta a estos escasos avances, las medidas del gobierno se han acentuado principalmente en el accionar policial en el territorio mediante la intensificación de patrullajes diurnos y nocturno, programas de policía de proximidad y comunitaria en el territorio y en la adopción de ciertas medidas preven-

tivas basadas en los preceptos del control situacional del delito como botones de pánico en el transporte público, alarmas comunitarias, etc. De igual forma, esta situación ha llevado al gobierno a ejercer esfuerzos en otras estrategias no punitivas como, por ejemplo, el control de lugares de ventas de artículos robados, el empadronamiento y registro de celulares que desestimulen ciertos tipos de robos contra la propiedad.³³ No obstante, la estrategia punitiva ha prevalecido en todas las acciones de control del delito a partir del año 2011.

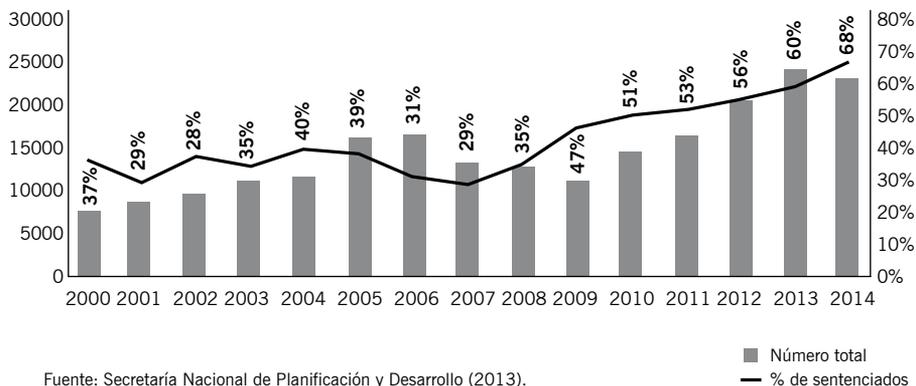
En diciembre de 2013 fue aprobado por unanimidad y tras un largo proceso de debate, el nuevo Código Orgánico Integral Penal que vino a reemplazar al viejo Código Penal ecuatoriano implementado en los años 60. En este Código, se tipifican nuevos delitos, se suprimen ciertos delitos en desuso y se aumentan las penas en varios delitos.³⁴ Con la aprobación de este Código cierra un capítulo importante de lo que ha sido la reconfiguración de la política de seguridad interna en el Ecuador luego del 30 de septiembre de 2010.

La primacía de la mirada punitiva en el control de la seguridad ha generado algunos efectos en el sistema de rehabilitación social. Uno de estos efectos tiene que ver con el crecimiento del número de población privada de la libertad (PPL) en los últimos tres años que pasó de 14.550 en 2010 (año más bajo en el número de PPL de los últimos 14 años) a casi 25.000 en el 2013. Varios son los factores asociados a este fenómeno, entre los que destaca un mayor número de detenciones e ingresos anuales producto de una mayor productividad policial al respecto, pero también contribuye a este crecimiento el rol de la efectividad de la justicia que ha aumentado notoriamente el número de PPL con sentencia y por ende una disminución en el promedio anual de egresos. (Ver gráfico 6.) Ecuador está lejos todavía de tener el promedio del continente americano respecto a la tasa de PPL por cada cien mil habitantes³⁵ y se tiene planificado aumentar las plazas a 27.000 carcelarias para el año 2017. Sin embargo, preocupa el ritmo de crecimiento de esta población que podría hacer volver a caer al Ecuador en un hacinamiento carcelario crónico con consecuencias directas en la situación de los derechos humanos.

33 Estas medidas no han sido evaluadas de manera profunda para mirar su efectividad.

34 Este Código entró en vigencia el 11 de agosto de 2014. Forman parte de este nuevo cuerpo legal 730 artículos e incluye 77 nuevas infracciones. Se establece la acumulación de penas de hasta 40 años y se tipifican delitos como el sicariato o el feminicidio.

35 En el año 2011 la tasa promedio de población carcelaria en la región fue de 386 mientras que en Ecuador fue de 135 (Observatorio Hemisférico de Seguridad, 2014). En el año 2013, esta tasa fue de 157,4 y la capacidad instalada de sistema carcelario es de 16.440 (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014b).

Gráfico 6. Evolución de la población penitenciaria en Ecuador 2000-2014

Este tipo de política, incluso, ha recibido críticas de personas afines al gobierno. Una de estas proviene de la Defensoría Pública para quien la actual política criminal del gobierno está generando que las cárceles se llenen de delincuentes de poca importancia, lo cual es señal de que el problema no se soluciona con medidas represivas (Ecuadorimediato, 2012). En otras palabras, esta situación tiende a agravar el hacinamiento carcelario y a complejizar el fenómeno delincencial producto del efecto de “la puerta giratoria.”³⁶ Por lo tanto, es una señal de que la política debe seguridad necesita ser orientada hacia otro tipo de estrategias preventivas como política de Estado contando con la presencia de otros actores institucionales y sociales a nivel nacional y local. Para críticos más radicales, por su parte, esta política significa una señal del alejamiento programático del gobierno a sus ideales fundacionales basado en la garantía de los derechos humanos, los cuales fueron consagrados en la Constitución de 2008 e imperaron durante los primeros años de gestión de este gobierno.

Este cambio de direccionamiento en la mirada en el manejo de la política de seguridad, significó el rompimiento de algunos grupos políticos que habían participado en el gobierno hasta ese entonces. Pese a ello, en términos políticos este alejamiento ha sido más bien un síntoma de un nuevo esquema de mirada gubernamental alrededor de la problemática de la seguridad, el cual fundamenta su accionar en el uso expresivo de la pena, el castigo y el control policial un nuevo horizonte de capitalización política. En más de una ocasión la disminución progresiva de la tasa homicidios han sido expuesto como uno de los grandes logros de la revolución ciudadana producto del buen accionar de la Justicia y la Policía. Si bien, la seguridad ciudadana sigue siendo una de

36 Expresión surtida en círculos expertos para evidenciar el problema de ingresos y egresos constantes a nivel carcelario de cierta población inmersa en círculos delincuenciales menores. Esto tiende a agravar el delito bajo la idea de que la cárcel es un sitio propicio de aprendizaje de actividades delincuenciales mayores.

las principales demandas ciudadanas, la credibilidad de estas instituciones ha tenido aumentos considerables. Según el módulo sobre la calidad de servicios de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la credibilidad de la Policía subió de promedio subió a de 4,7 en 2008 a 6,44 en junio de 2014, mientras que la Justicia subió de 3,5 a 6,2 en este mismo periodo de tiempo.

Esta situación fue rápidamente comprendida por el gobierno, razón por la cual, la inauguración de Unidades de Policía Comunitaria en el territorio y los éxitos en la reducción de homicidios fue una estrategia central en la campaña política presidencial de 2013, que le generó al Presidente de la República un nivel de respaldo para su reelección de más de 57% de la población (Consejo Nacional Electoral, 2013). Actualmente el Ministro Serrano es uno de los personajes del gobierno mejor evaluados del gobierno con altísima popularidad y proyecciones presidenciables. Prueba de ello, son los más de 500.000 seguidores que tiene esta autoridad a nivel de la red social *twitter*. Por esta razón, de lo que en un primer momento del gobierno fue una necesidad, actualmente es una oportunidad política.

Investigación criminal

Dentro de la Policía Nacional una de las instancias más deprimidas y abandonadas ha sido, sin duda, la Policía Judicial.³⁷ Esta situación ha sido atribuida a la falta de inversión en esta dependencia debido al desinterés gubernamental o de los mandos policiales en la planificación institucional de esta unidad, lo cual generó varios problemas operativos dentro de la misma. Por ejemplo, el presupuesto de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones a nivel nacional se financiaba con recursos de autogestión provenientes de la venta de especies valoradas y remate de bienes recuperados y no tenía ninguna asignación específica en el presupuesto anual de la Policía Nacional. En el año 2009, este presupuesto ascendió apenas a 10 millones de dólares, donde más de la mitad se gastaba en gasto corriente y apenas un 10,2% de este monto en inversiones. Esto sumó a la Policía Judicial en una profunda crisis institucional, convirtiéndola así en una unidad con enormes problemas de corrupción, descrédito ciudadano y violaciones de los Derechos Humanos. En efecto, en el año 2009, desapareció por orden gubernamental el

37 Las tareas de la investigación criminal en Ecuador están a cargo de la Policía Judicial, la cual si bien es un cuerpo auxiliar acreditado para la investigación judicial bajo el control y dirección jurídica de la Fiscalía, está integrado por personal especializado de la Policía Nacional. Por esta razón, los miembros de la Policía Judicial dependen jerárquica, disciplinaria, administrativa y operativamente de la Policía Nacional. Las funciones de la Policía Judicial comprenden también todas las diligencias investigativas que realicen los diferentes servicios de la Policía Nacional bajo la dirección y control de la Fiscalía, como el de antinarcóticos, de accidentes de tránsito, de secuestros y extorsión y otros que por necesidad de prevenir y combatir el delito existen o se crean.

Grupo de Apoyo Operacional (GAO) dependiente de la Policía Judicial, por graves denuncias de tortura y ejecuciones extrajudiciales (más 84 según la Comisión Ecuemenica de Derechos Humanos) entre los años 2000 y 2008 (Diario el Comercio, 2011).

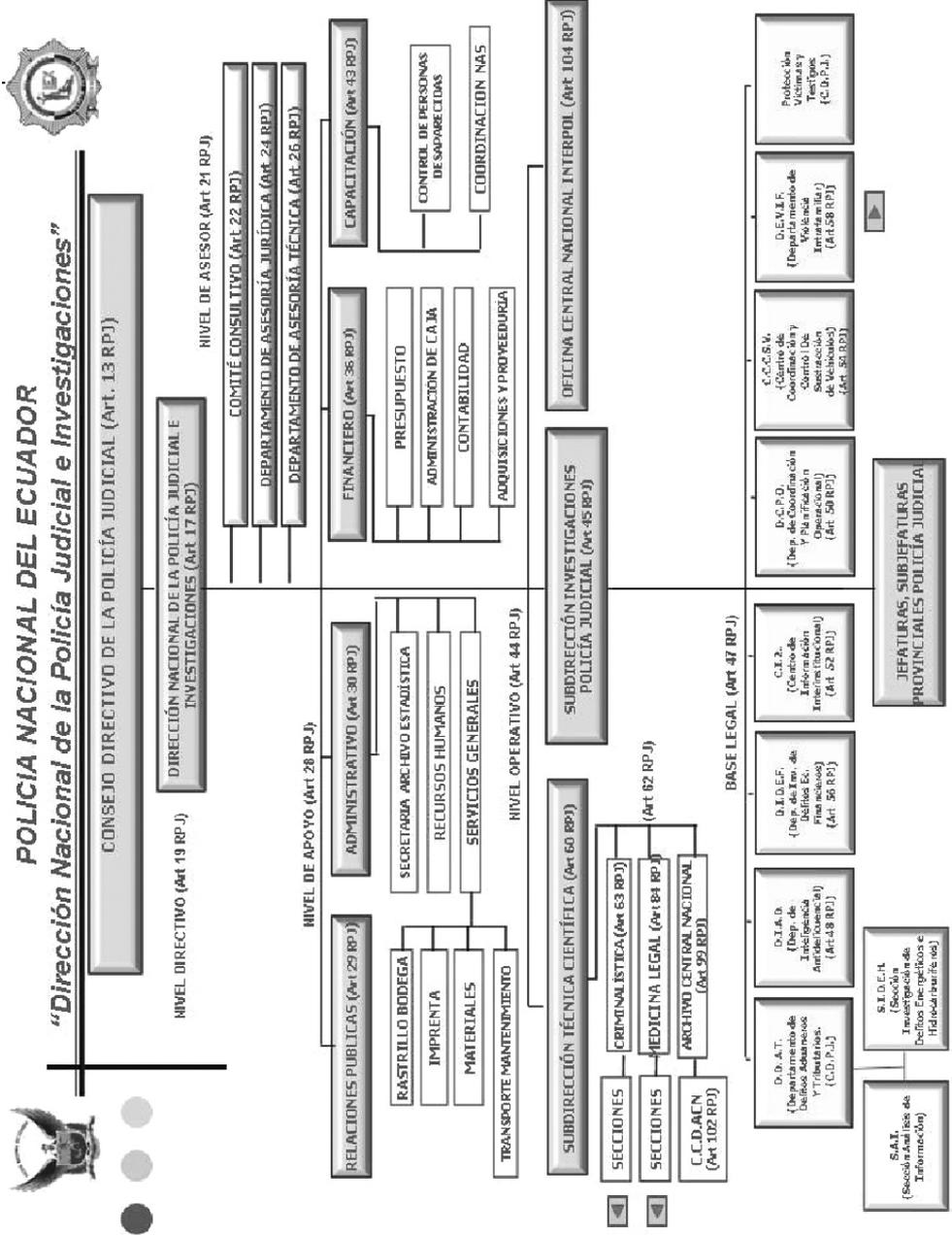
En año 2011, se presentó el informe sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, elaborado por Philip Alston, Relator Especial de la Naciones Unidas para el efecto. En este informe se establecen una serie de observaciones sobre el proceso de investigación criminal en general donde se encontraron graves deficiencias y negligencia institucional en el manejo de este importante sector. Para ello, se establecieron algunas recomendaciones, entre las que destaca, estudiar las causas de las deficiencias de las investigaciones policiales, la necesidad de establecer reformas estructurales y operacionales de esta unidad, y la posibilidad de establecer un departamento de medicina legal o unidad forense independiente de la policía para mejorar el esclarecimiento de casos relacionados con abusos policiales (Alston, 2011)

Las respuestas del gobierno a esta crisis institucional han venido de la mano de una serie de inversiones destinadas a modernizar la capacidad técnica y operativa de la Policía Judicial y mejorar sus servicios a la ciudadanía. En la actualidad, la Policía Judicial ya es parte de la planificación presupuestaria anual de la Policía Nacional, no obstante, no se ha visualizado una reorganización de los servicios de Policía Judicial en general que sigue siendo la misma a la planteada en el 2009 (ver gráfico 7).

Desde el año 2008, se planificó la creación de nuevos laboratorios de criminalística en Quito y Guayaquil. En el año 2012 se inauguró el nuevo laboratorio de criminalística en la ciudad de Quito para el apoyo al trabajo de la Policía Judicial y se incorporó tecnología de punta en la inspección ocular, fotografía pericial, fotografía balística, el sistema automatizado de identificación dactilar (AFIS), el sistema automatizado de identificación biométrica (IVIS), el sistema integrado de identificación balística, química, toxicológica, antropología forense (IBIS), ADN e informática forense. Además cuenta con infraestructura moderna, así como formación de sus recursos humanos (Ministerio del Interior, 2014b).

También se han realizado importantes inversiones en nuevas instalaciones y equipos para la Policía Judicial. Por ejemplo, en el año 2013 se inauguró la nueva Dirección de Policía Judicial para el Distrito Metropolitano de Quito con una inversión aproximada de dos millones de dólares. Esta viene a reemplazar a las antiguas instalaciones de la Dirección de Policía Judicial de Pichincha, bajo el nuevo esquema de planificación territorial impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En el año 2009, el numérico de Policía Judicial en el país era de 3319 y en el año 2013 subió a 4078 agentes (Ministerio del Interior, 2014b).

Gráfico 7



Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones (2014).

Ahora bien, como vimos anteriormente, con el nuevo Código Integral de Entidades de Seguridad aún en aprobación en la Asamblea Nacional, se pretende crear el nuevo Servicio Civil de Investigaciones de la Infracción como una instancia dependiente del Ministerio de Interior bajo la Dirección Jurídica de la Fiscalía. Se prevé también crear la carrera de investigadores con rangos y jerarquías civiles. Pese a esto, las críticas a este nuevo cuerpo civil se han orientado a que no se esclarezca la distinción de funciones de esta entidad con el trabajo actual que realiza la Policía Judicial. De igual forma, se argumenta que esto dificultaría aún más la coordinación institucional, la cual ha sido denunciada por la Fiscalía y la Policía Judicial durante 14 años, con la presencia de un tercer cuerpo de investigación del delito en Ecuador.³⁸ El argumento central del gobierno, por el contrario, es que servicio no reemplazaría a la actual Policía Judicial, sino que lo complementaría. No obstante, el desafío más importante de este cuerpo especializado actualmente es poner en marcha su implementación en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias evidenciadas en el año 2014 por parte del gobierno nacional.

Bienestar policial

El personal policial ha sido una preocupación central del gobierno nacional desde su entrada al poder en el año 2007. En este escenario, la Constitución de 2008 establece los lineamientos fundamentales donde se estipulan los derechos y obligaciones en personal policial y militar (se los trata conjuntamente) bajo los criterios de bienestar, igualdad de oportunidades y profesionalización.³⁹

En esta línea, el Plan de Seguridad Ciudadana lanzado en el 2008 tuvo también entre sus fines dotar de los instrumentos básicos para el correcto funcionamiento de la policía y optimizar sus instalaciones para mejorar las condiciones de vida. Dentro de los proyectos impulsados en ese Plan estuvo el programa de “vivienda fiscal” que consistía en la construcción de viviendas para que miembros en servicio activo de la Policía Nacional, que cumplen con sus funciones dentro de la institución, puedan trasladarse a diferentes provincias dentro del país, en compañía de sus familias. Los programas de

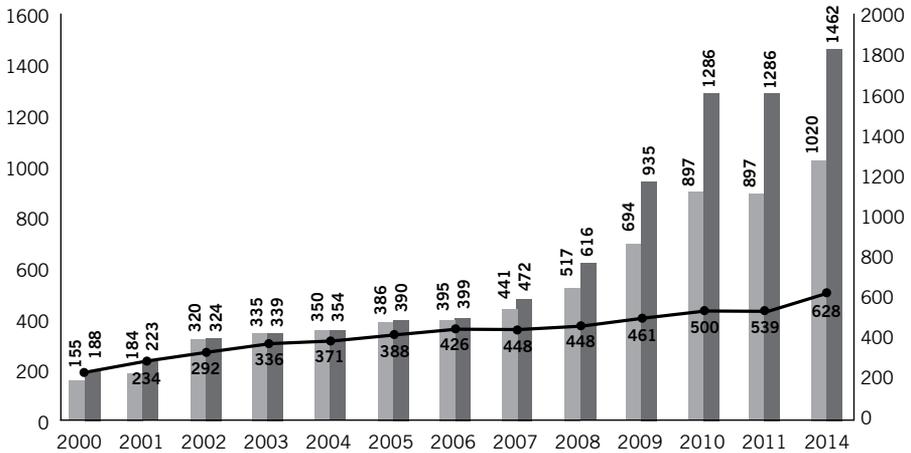
38 En efecto, en reiteradas ocasiones, la Fiscalía General del Estado ha reclamado la competencia de asumir el control administrativo de la Investigación Criminal basado en la norma constitucional número 195 que dice que esta entidad “organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial” (Constitución, 2008). No obstante, como hemos visto, esta labor está a cargo de la Policía Nacional, lo cual ha generado problemas en la coordinación interinstitucional y, por ende, en la calidad de la investigación judicial.

39 Por ejemplo, una de las conquistas fundamentales de la Constitución de 2008 es el derecho al voto voluntario del personal policial y militar, lo cual ha sido catalogado como un importante avance en materia de derechos civiles y políticos y una nueva concepción del rol de estas instituciones en el ordenamiento jurídico e institucional del país.

vivienda fiscal se han venido entregando a lo largo de todo el país desde el año 2010, y se prevé entregar 6000 viviendas planificadas hasta el 2015 (hasta enero de 2013 se entregaron 3600 viviendas) para cubrir el déficit habitacional (El Telégrafo, 2013a).

Pero una de las señales más significativas pregonada respecto al bienestar policial es sin duda el incremento salarial. Desde el año 2007 existió un progresivo aumento en el ingreso policial. En los momentos actuales un policía recién ingresado a la institución recibe de ingreso 933 dólares, cantidad casi tres veces mayor que lo recibido en 2007. Como se puede ver en el gráfico 8 este ingreso duplica el costo de la canasta básica familiar para un cabo segundo de policía. Esto ha sido, incluso criticado para varios sectores sociales, dado que el ingreso básico de la Policía supera con creces el ingreso de un médico recién egresado y un maestro habiendo cursado menos años de estudio.

Gráfico 8. Remuneración salarial policial comparada 2000-2014



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

*Año de la homologación salarial con Fuerzas Armadas.

** Información a enero 2014

■ Cabo segundo

■ Subteniente

● Costo de la canasta básica

Otro de las mejoras realizadas respecto al bienestar policial fue la reforma para acabar con la sobre carga laboral. Así, se buscó establecer medidas correctivas para que los horarios de trabajo se rebajen a 8 horas en lugar de 12. Asimismo, con la nueva Ley de Servicio Público aprobada en 2010 –y que fue el detonante del 30 de septiembre– se reconoce el pago de horas extras cuando se supera las 40 horas de trabajo semanal, aunque se suprime el reconocimiento de beneficios económicos producto de condecoraciones y ascensos. Adicional a estas medidas, también se avanza en cierta forma en evitar la alta rotación del personal en los territorios que ha afectado al bienestar poli-

cial en lo que hace a la estabilidad familiar y ha creado el fenómeno del desarraigo que complica los valores de la policía comunitaria en su cometido de sentido de pertenencia y conocimiento territorial.

Con respecto al tema de selección de personal, el gobierno nacional impulsó el programa de gratuidad de la formación policial tanto para la oficialidad y la suboficialidad. Además, se prohibió el cobro de dinero en los procesos de aplicación y se estableció criterios de no discriminación de los aspirantes por su situación de estado civil, sexo, salud, preferencia sexual, entre otras cosas. Con esto se garantiza la disposición constitucional de no discriminación en el ingreso a la institución.

Ahora bien, pese a este importante esfuerzo gubernamental, persisten aún denuncias de corrupción en el sistema de admisiones de la carrera policial, el manejo de pases y abusos y malos tratos al personal policial en el proceso de formación y control disciplinario como consecuencia de la persistencia aún de la doctrina draconiana de las instituciones con orientación castrense.

Educación policial

La educación policial ha sido también uno de los ejes fundamentales que la política gubernamental en materia policial. La Constitución de 2008 en su artículo 158 sostiene que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos. El artículo 163 de la Constitución sostiene que la misión fundamental de esta institución es atender la seguridad ciudadana (concepto inédito en el lenguaje constitucional del Ecuador hasta ese entonces) y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

En septiembre de 2012 se publicó la nueva Doctrina Policial de la República del Ecuador (Ministerio del Interior, 2012a). Este nuevo documento incluye acápites importantes sobre la identidad policial, su carácter y los nuevos principios que rigen la institución donde destacan el uso legítimo de la fuerza, la garantía del orden público, la colaboración en la construcción en la paz social y la seguridad integral, el respeto a la diversidad, la prevención del delito, el trabajo comunitario, la restitución de derechos, la equidad de género, la eficiencia y tecnificación institucional, entre otros temas.

El manejo de la educación policial ha estado a cargo de la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional. En el año 2012 se propuso el nuevo modelo de educación policial que contempla la creación de la carrera policial bajo la aprobación y regulación de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Consejo de Educación Superior (entidades encargadas de la conducción de educación universitaria del Ecuador). En este nuevo proceso se establecen dos tipos de sistemas de educación: la formación para policía (suboficialidad) y la formación de oficiales cuya duración es de 4 años, denominado nivel directivo (Ministerio del Interior, 2012b).

Pese a esto, el desafío por la profesionalización de la Policía Nacional es enorme según este plan educativo. De acuerdo al Diario el Comercio (2013) con información de la Dirección Nacional de Educación tan solo 2.653 uniformados tienen título de tercer y cuarto nivel (6,6% del total de la Policía Nacional). De ellos 1399 son oficiales y 1254 de tropa. De igual forma, se han visto limitantes importantes en la implementación de mallas curriculares. De acuerdo Ricardo Camacho,⁴⁰ la implementación de materias de derechos humanos en la educación policial ha tenido una orientación netamente teórica y no práctica. Según su criterio, esta debe ser considerada como un eje transversal de toda la formación policial (teórica/práctica) que implique un adecuado aprendizaje de la nueva doctrina en temas sensibles como el uso progresivo de la fuerza, la tolerancia, el respeto a la diversidad cultural poblacional, la resolución de conflictos, entre otras cosas.

Por otro lado, no se ha logrado aún poner fin al tema del excesivo número de escuelas de formación. Actualmente la Policía Nacional dispone de 16 escuelas de formación de policías (suboficiales) desplegadas por todo el país que han recibido reiteradas denuncias de abusos y violaciones a los derechos humanos en la formación policial y precarias condiciones en las instalaciones físicas (Diario el Comercio, 2012). Si bien el plan del gobierno en esta materia es limitar el número de escuelas a tres ampliando su capacidad educativa y dotarles de una adecuada infraestructura física, no se ha podido cumplir hasta el momento este objetivo.

Controles internos y externos

El 18 de mayo de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo N° 305, el gobierno de Rafael Correa creó la Comisión de la Verdad como una unidad autónoma y civil cuyo objetivo fue dar cuenta y esclarecer los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por el mismo estado ecuatoriano y principalmente sus instituciones de seguridad entre 1984 y 2008. Este hecho responde a la media impulsada por muchos grupos activistas afines al gobierno por establecer un proceso de rendición de cuentas sobre violaciones sistemáticas a los derechos humanos efectuadas por las FFAA y Policía en el pasado. Esta medida fue un hecho inédito en el Ecuador y su objetivo fue más allá de los procesos judiciales generados, dejar mensaje político del “nunca más violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones del orden. El informe fue entregado en 2010 y concluyó con la presentación de 456 víctimas de las seis violaciones de los derechos humanos consideradas en este informe como: privación ilegal de la libertad, tortura, violencia sexual, desaparición forzada, atentado contra la vida y ejecución extrajudicial (Comisión de la Verdad, sf).

40 Analista independiente en temas de seguridad. Entrevista realizada en Quito, el 25 de octubre de 2013.

Si bien este informe ha sido criticado por grupos opositores de estar sesgadamente concentrado en el periodo presidencial de León Febres Cordero (1984-1988),⁴¹ en materia de manejo policial significó simbólicamente superar los contenidos ideológicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la Policía Nacional, basada en la persecución al enemigo interno así como la fuerte resistencia al escrutinio público. Por lo tanto, evidenció una clara mirada progresista de poner a tono a la institución policial a las necesidades y patrones de regulación y control interno y externo de las democracias modernas. Los resultados de este informe se han judicializado y ya han dado paso al establecimiento de procesos penales de funcionarias activas y pasivas de la policía.

A nivel institucional, uno de los avances más importantes que ha tenido el Ecuador en materia de control civil de la Policía fue la disposición constitucional de plantear la unidad jurisdiccional de la justicia policial. Como se vio precedentemente, antes del 2008 este sistema era manejado autónomamente de la justicia ordinaria, siendo los jueces especializados en esta materia abogados ex policías. Con la nueva Constitución se logró que la justicia policial pase a manos de la justicia ordinaria a través de unidades especializadas en la materia. El control civil de la justicia policial es considerado un significativo logro en materia de reforma policial en América Latina. Actualmente, estas salas están plenamente integradas a las cortes provinciales y son manejadas en su totalidad por jueces civiles.

Ahora bien, a nivel interno no se han visto reformas importantes respecto en la estructura orgánica y funcional del sistema de controles internos de la policía. La Inspectoría de la Policía Nacional sigue siendo una entidad dependiente del mando central sin la autonomía necesaria institucionalmente para hacer un adecuado trabajo de control de asuntos internos, clave para la lucha contra la corrupción y los abusos policiales. En el nuevo proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad, tampoco se vislumbran cambios en esta materia. En el 2013 el gobierno nacional anunció un plan agresivo de modernización de la Inspectoría policial (El Telégrafo, 2013b). El objetivo de este Plan es evaluar a todo el personal de la Policía Nacional hasta 2017 y se aplicará desde la próxima convocatoria de reclutamientos de policías. Hasta junio de 2014, se habían evaluado 6.000 funcionarios de esta entidad. Producto de esto 530 elementos fueron separados de la institución por faltas disciplinarias graves, reincidencia en mala conducta y delitos penales (Diario Hoy, 2014b).

Pese a estas acciones, aún falta mucho por hacer. En palabras de Euclides Mantilla,⁴² esta persona, “la Inspectoría requiere una mayor dotación de personal y esta-

41 La presidencia de León Febres Cordero ha sido acusada de ser la expresión más ferviente y clara representación del modelo político oligárquico/capitalista de la nueva etapa democrática del Ecuador y donde se dieron los mayores abusos a los derechos humanos producto de su intensiva política antisubversiva. De hecho el 65% del número de víctimas y el 55,1% de los casos reportados por la Comisión de la Verdad (sf) se concentran en este periodo político.

42 Asesor presidencial en tema de seguridad. Entrevista realizada en Quito, el día lunes 28 de octubre de 2013.

blecer un proceso más intensivo de inteligencia interna que conlleve a la institución a actuar de forma más preventiva que reactiva en esta materia.” De la misma manera, persisten denuncias de corrupción en el proceso de reclutamiento policial que han dado paso a la existencia de elementos policiales involucrados en delitos de drogas y asesinatos (La República, 2014).

Respecto a los controles externos, esto ha estado a tono a cómo se maneja a dinámica de política de rendición de cuentas del gobierno a la sociedad. En este sentido, la política gubernamental obliga a los Ministerios a establecer una rendición de cuentas a la ciudadanía cada año con el fin de exponer las actividades realizadas, los recursos desplegados y sus logros. Con esto se puede tener una idea general de los avances de cada institución y sector de una manera sistemática anualmente, pero no deja de ser al fin y al cabo un punto de vista institucional que adolece de visiones críticas sobre el funcionamiento del sector. Adicionalmente, con la Constitución de 2008, se dio paso a la creación del Quinto Poder del Estado denominado Función de Transparencia y Control Social. En esta función se han creado mesas ciudadanas de control de los sectores públicos y los temas policiales se manejan dentro del Consejo Sectorial Ciudadano de Seguridad Ciudadana. No obstante, no se reporta actividad constante en este espacio y ha sido acusado por la oposición de ser un área manejada políticamente por el gobierno nacional.

La función de control sobre el sector seguridad en la Asamblea Nacional la ejerce la Comisión de Soberanía, Integración, Asuntos Internacionales y Seguridad Integral. Sin embargo, una de las críticas fundamentales que se le establece a la Asamblea es su baja capacidad de fiscalización del accionar público debido principalmente a la amplia mayoría legislativa que ha gozado el gobierno nacional en estos años. Con respecto a esto, el pedido de información pública a las instituciones por parte de los Asambleístas debe ser canalizado por la Presidencia de la Asamblea (de control oficialista).

En el ámbito policial, los pedidos de información de la ciudadanía sobre el funcionamiento policial los maneja directamente el Ministerio del Interior desde el año 2011. Pese a que existe una buena legislación de acceso a la información pública en Ecuador, el acceso a la información en materia de seguridad y policía es bastante limitado a la ciudadanía en general producto principalmente de la discrecionalidad ministerial para su otorgamiento, la inercia de lógicas securitarias venidas de la Doctrina de Seguridad Nacional y la inexistencia de mecanismos y protocolos de acceso (libre) a la información estadística de seguridad como sí ocurre con otros sectores a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Esto dificulta el trabajo de control y monitoreo sistemático de corrupción y violaciones a derechos humanos por parte del personal policial en este periodo de gobierno por parte de organismos independientes. Consecuentemente, se podría decir que los avances pregonados en el tema de controles externos a la gestión gubernamental en general, es un proceso a medias, caracterizado por una mirada unidireccional del sistema, condicionado y controlado en gran medida por la gestión gubernamental.

Conclusiones

El manejo de la cuestión policial en los años de gobierno de Rafael Correa se ha caracterizado por la ausencia de agenda programática previa en los temas de seguridad, reconocida muchas veces por los mismos actores políticos de este proceso político. Sin embargo, esta situación no parece diferenciarse del escaso interés que la izquierda ha mantenido por los temas de seguridad tradicionalmente, que ha derivado también en desconocimiento del manejo político e institucional de la misma y la valoración de la importancia estratégica como instrumento de gobierno y poder.

Por esta razón, el manejo policial durante un gobierno de Rafael Correa solo puede ser interpretado como aprendizaje continuo en el ejercicio de poder donde han prevalecido lógicas marcadas por un alto pragmatismo en la forma de procesar y resolver los temas de interés policial. Esto hace que una valoración del manejo institucional de la cuestión policial en Ecuador en estos 8 años desde una perspectiva de reforma democrática se presente como un proceso discontinuo y poco integral en alcance de los cambios.

Las conquistas más importantes alcanzadas en materia de un cambio institucional dentro de una perspectiva democrática han sido influidas principalmente por la mirada programática del gobierno a la reforma y modernización del Estado y el manejo de la política social y laboral. Esta política generó influencia en procesos como la modernización y tecnificación de ciertos servicios, reformas a conducción política de la policía, la desconcentración, la política de bienestar policial, cambios en la educación policial, y ciertos avances en materia de control anticorrupción y abusos policiales. Por el contrario, gran parte de estas medidas se han visto restringidas para un pleno accionar producto del pragmatismo y resistencia internos al proceso de cambio. En este caso, la colonización de la mirada y lenguaje policial en el diseño de los planes de transformación policial, han jugado un rol central en cuanto a la permanencia de viejas prácticas y continuidades institucionales de corte militar y autoritario.

Queda clara la existencia de dos periodos en estos años respecto al manejo del tema policial y su relación con el gobierno. Si bien en un primer periodo el manejo policial se vio influido por ciertos grupos de activistas de derechos humanos relacionados con el poder, el manejo del grueso de aspectos de la cuestión policial en general estuvo marcado por una dinámica de prueba y error que generó un alto nivel de conflictividad y desconfianza mutua entre cuadros políticos y cúpulas policiales. Esta situación derivó contraproducentemente en una pérdida del control y legitimidad de los cambios de las fuerzas policiales que dio como resultado eventos como el 30 de septiembre 2010.

El segundo momento, luego del 30 de septiembre, se ha caracterizado por una nueva mirada en la conducción política de la seguridad y la necesidad de recomponer la relación gubernamental con el mando policial. En este sentido, la necesidad de dar señales para una mejor gestión en el tema de seguridad ciudadana, derivó en una adaptación funcional del manejo de la justicia a las causas del gobierno a partir del triunfo político de la Consulta Popular del 11 de mayo de 2011. Esto sin duda fue imponiendo

una agenda pragmática en la conducción política de la institución policial y ha incidido a que se vean pocos avances en materia orgánica y manejo de personal.

Pese a ello, la manifestación más importante del manejo policial en este periodo gubernamental ha tenido que ver con el denominado gobierno contra el delito principalmente a partir del año 2011. Este gobierno ha derivado en una supremacía de la mirada policial al problema de la seguridad pero sobre todo, la necesidad de la justicia expresiva y el manejo estridente de la fuerza pública para luchar contra el delito. En este marco, la militarización de la seguridad interna y ciudadana que actualmente ya es un proyecto de reforma legal y constitucional, juega un rol sustancial en esta nueva forma de gobierno del delito en este último periodo de gobierno. Esto abre las puertas a varias interrogantes que nos conduzcan comprender ¿A qué se debe este viraje?

Una de las primeras explicaciones de este viraje en los últimos años puede ser interpretado como producto una nueva forma de entender y gestionar el problema del delito de las sociedades contemporáneas. A este tipo de gestión autores como Garland (2005) denomina el problema de las sociedades “con altas tasas de delito,” las cual tanto el origen del problema como la respuesta gubernamental a esta situación se enmarcan en cambios estructurales de gran significancia mundial atribuidas al capitalismo tardío. Estas sociedades se caracterizan por: 1) la experiencia del crimen pasa a ser un hecho social (el crimen pasa de ser un evento excepcional a un evento cotidiana en la vida de las personas y las familias) 2) la experiencia subjetiva de este problema es emocionalmente intensa y con elementos de fascinación, miedo, indignación y resentimiento; 3) alto nivel de politización sobre la temática basado en el recrudescimiento de la justicia expresiva de la culpa y el castigo hacia el delincuente (como forma de legitimación social), 3) el crecimiento de nuevas formas de organización privada para el control delictual (como formas de gobierno a distancia), y el sentimiento generalizado de que nada funciona y nunca se hace lo suficiente para controlar el crimen, entre otras cosas. (Garland, 2005).

Esta situación parece plasmarse en Ecuador cuando el mismo Presidente Rafael Correa ha dicho reiteradamente que su proyecto político busca una modernización capitalista antes que una transformación profunda de este sistema. En este escenario, el control del delito se constituye a una respuesta pragmática de un problema heredado de la sociedad capitalista, pero cuyas soluciones o respuestas estatales se ciñen o son acondicionadas a las lógicas gubernamentales de capitalismo tardío. Es decir, racionalidades pragmáticas y adaptativas a necesidades sistémicas sin grandes brechas o distancia ideológica en el manejo de seguridad que se esperaría esté presente entre modelos políticos de corte progresistas y neoconservadores. En este matiz de cosas, el proceso adaptativo se podría interpretar como un sistemático proceso de interpretación y aprendizaje del actor político de su campo de posibilidades del gobierno del delito bajo condiciones estructurantes de alto espectro económico, político y social.

Pese a esto, lo dicho también puede ser también interpretado como parte de un proceso de cultura política latinoamericana que busca en el control y el autoritarismo estatal una forma de legitimidad política que busca resolver problemas de gobernabi-

lidad política. A esta situación se le denomina el gobierno a través del delito cuya idea principal es que más allá de una crisis inseguridad producto del crimen, lo que se vive es una crisis del modelo de gobierno que ha conducido a priorizar el delito y el castigo como un esquema discursiva de cohesión social (Simon, 2006). En América Latina, esto ha dado paso del uso del populismo penal como una fuente de legitimación política permanente en los gobiernos de turno (Dammert y Salazar, 2009).

Sea cual fuera las trayectorias de estas lógicas políticas, lo cierto es que estas condicionantes sistémicas no explican de manera puntual las manifestaciones particulares del modelo ecuatoriano respecto a las características del gobierno de seguridad. Por esta razón, Trajtenberg (2012), incorpora el criterio de factores de riesgo para dar cuenta de las características específicas de cada régimen para explicar el grado o magnitud de una gestión gubernamental hacia el uso del castigo como mecanismo de control del delito. De acuerdo a este autor, estos factores están atravesados por elementos culturales de gestión gubernamental propia de la vida política como la concentración de la autoridad de gobierno, la politización de la justicia, la primacía de miradas conservadoras nivel de gestión gubernamental para resolver ciertos problemas sociales, el sensacionalismo de los medios de comunicación y su impacto en las agendas gubernamentales, una concepción populista de la democracia, altos grados de inequidad que debilitan la solidaridad social; bajos niveles de confianza y legitimidad en el sistema legal, entre otros (Trajtenberg, 2012:66). Todos estos factores juegan como un ambiente propicio para la proliferación de políticas altamente punitivas en el control criminal,

Estas características, por lo tanto, podrían jugar un papel decisivo para entender de esta emergencia punitiva del modelo de control delictual en el periodo de Rafael Correa, dado muchas de los factores mencionados son atributos recurrentes hereditarios de la cultura política ecuatoriana, exacerbados por un modelo político hiperpresidencialista, de gran liderazgo y respaldo popular que busca legitimidad social y discursos de cohesión social para promover políticamente transformación profunda en el proceso de modernización social del Ecuador. Consecuentemente, el endurecimiento del sistema penal, que en los primeros años de gobierno en el 2007 fue en cierta parte atenuado por el influjo de corrientes políticas apegadas al gigantismo penal de los Derechos Humanos, se constituye una nueva forma de legitimidad política a partir del 2011.

En este escenario, comprender el proceso de cambio institucional de la Policía dentro de un esquema reformista y democratizante puede constituirse en un espejismo difícil de discernir. Si bien ha habido ciertos avances en aspectos muy determinados, estos han subsistido en los intersticios de lógicas institucionales y políticas muy poco proclives al cambio. Por esta razón, para una comprensión más adecuada del proceso de reforma o cambio policial en Ecuador desde el año 2007, este debe entenderse dentro de las lógicas de transformaciones del gobierno del control exacerbado por las características particulares propias del régimen en estos 8 años.

Bibliografía

- Alston, Philip**, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión Ecuador”, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011.
- Arias, P.; Rosadas-Granados, H. y Sain M.**; *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamiento progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá, Colombia., 2012. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>. Consultado el 10/07/2013.
- Arcos, C.; Carrión, F. y Palomeque, E.**, *Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia*, FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2003.
- Clarke, R. y Eck, J.**; *60 pasos para ser un analista delictivo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008, pp 41-94. Disponible en: http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNational.pdf
- CYMACYT** (2013). Análisis estadístico descriptivo de la encuesta de victimización y percepción de seguridad del Distrito Metropolitano de Quito. Documento no publicado.
- Comisión de la Verdad** (sf). “Violaciones de los Derechos Humanos en Ecuador 1984-2008”. Disponible en: http://www.dh-net.org.br/verdade/mundo/equador/cv_equador_3_059_244.pdf
- Consejo Nacional Electoral** (2014a). “Resultados electorales de la elección presidencial en Ecuador 2013”. Disponible en: <http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>
- Consejo Nacional Electoral** (2014b). Resultados de la Consulta Popular 2011. Disponible en: <https://app2.cne.gob.ec/resultados/>
- Consejo Nacional de la Judicatura** (2014a). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014”, Resumen. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito. Disponible en: http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/saladeprensa/multimedia/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=11:rendicion-2014&catid=1:default-category&tmpl=component
- Consejo Nacional de la Judicatura** (2014b). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014”. Informe completo. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito.
- Constitución** (2008). Asamblea Nacional del Ecuador.
- Corporación Latinobarómetro** (2011). “Un informe - resumen Latinobarómetro 2011”, Santiago. Disponible en: www.latinobarometro.org. Consultado en enero de 2013.
- Corporación Latinobarómetro** (2004). Un informe - resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones, Santiago. Disponible en: www.latinobarometro.org.
- Correa, Rafael**, “Otra Economía es posible”, en: Acosta, A. y Falcón, F. (Editoriales), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, FLACSO Sede Ecuador y FES ILDIS, Quito, 2005, 69-78. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=18052&tab=opac
- Dammert L. y Salazar, F.**; *¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina*, FLACSO Chile, Santiago, 2009.
- Diario Hoy**, “Las diez preguntas del Referendo y Consulta”, lunes 17/01/2011, Quito. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/las-diez-preguntas-del-referendo-y-consulta-453579.html>
- Diario hoy** (2014a), “¿Una guardia pretoriana bajo el mando de la Presidencia?”, Diario Hoy, miércoles 17/07/2014, Quito. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/una-guardia-pretoriana-bajo-el-mando-de-la-presidencia-586177.html>

Diario Hoy (2014b), “Más de 40 mil policías serán evaluados hasta 2017”, *Diario Hoy*, lunes 16/06/2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mas-de-40-mil-policias-seran-evaluados-hasta-2017-608398.html>

Diario El Comercio, “El proyecto de reforma a la policía fue presentado hoy a Correa” *Diario el Comercio*, lunes 20/08/2007, Quito.

Diario El Comercio, “Las denuncias por abusos en las escuelas policiales son recurrentes”, *Diario El Comercio*, domingo 26/02/2012, Quito. Disponible en: http://www.elcomercio.ec/seguridad/denuncias-abusos-escuelas-policiales-recurrentes_0_652734822.html

Diario El Comercio, “El GAO fue una fuerza letal por 13 años”, *Diario El Comercio*, lunes 13/06/2011, Quito. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/seguridad/gao-fuerza-letal-13-anos.html>

Diario El Comercio, “2.653 policías de Ecuador tienen título superior”, *Diario El Comercio*, viernes 06/06/2013, Quito. Disponible en: http://www.elcomercio.com/seguridad/Seguridad-policias-Ecuador-titulo-Policia-capacitacion-seleccion_0_988101250.html

Diario El Comercio, “Solo el 6% de los municipios conduce el tránsito en el país”, *Diario El Comercio*, miércoles 02/07/2014, Quito. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/municipios-pais-administran-transito.html>

Diario El Universo, “Imagen de la institución policial mejoró, según sondeos”, *Diario El Universo*, lunes 30/09/2013. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/09/30/nota/1519971/imagen-institucion-mejoro-segun-sondeos>

Diario El Universo, “Correa y Nebot se pelean y Asamblea no trata seguridad”, *Diario El Universo*, martes 30/11/2010.

Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2010/11/30/1/1422/correa-acabo-imperio-nebot-son-caprichos.html>

Diario El Universo (2009a). “La inseguridad de Guayaquil enfrentó a Correa y Nebot”, *Diario El Universo*, sábado, 10/10/2009. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/10/10/1/1355/inseguridad-guayaquil-enfrento-correa-nebot.html>

Dirección Nacional de Policía Judicial, “Organigrama”, 2014. Disponible en: <http://www.dnpj.gob.ec/inicio/index.php/nosotros/2012-06-25-13-53-06/organigrama.html>

Ecuadorinmediato, “Defensor Público: Delitos pequeños no se solucionan con cárcel, la estrategia está en combatir delitos graves”, 2012. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=173694&umt=defensor_publico_delitos_pequenos_no_se_solucionan_con_carcel_estrategia_en_combatir_a_delitos_graves

El Diario, “Fuerzas Armadas no cambiará el armamento para operaciones de seguridad interna”, *El Diario*, lunes 19/05/2014, Manabí. Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/316444-fuerzas-armadas-no-cambiara-el-armamento-para-operaciones-de-seguridad-interna/>

El Mercurio, “La emergencia marcará rumbo de 600 millones para la justicia”, *El Mercurio*, martes 06/11/2011. Quito. Disponible en: http://www.elmercurio.com.ec/296402-la-emergencia-marcara-rumbo-de-600-millones-para-la-justicia/#.U_O_82M0-ZR

El Telégrafo, “El déficit de viviendas fiscales para policías se acabará en 2 años”, *El Telégrafo*, viernes 11/01/2013, Guayaquil. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/el-deficit-de-viviendas-fiscales-para-policias-se-acabara-en-2-anos.html>

El Telégrafo (2013 b) “La depuración inicia en el reclutamiento”, *El Telégrafo*, lu-

nes 18/11/2013, Quito. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/la-depuracion-inicia-en-el-reclutamiento.html>

El Verdadero, “Control de armas vuelve a manos de las FF. AA.”, *El Verdadero*, sábado 09/07/2011. Disponible en: <http://www.ppel-verdadero.com.ec/pp-al-dia/item/control-de-armas-vuelve-a-manos-de-las-ff-aa.html>

Frühling, H.: “Luces y sombras en la reforma policial en América Latina” en: *Revista de Análisis Político*, septiembre-diciembre 2002, vol 2, año 3, pp 23-44. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/1973-1442-4-30.pdf>. Consultado el: 10/07/2013.

Garland, D.: *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, 2006.

Informe de la Comisión de la Verdad (2010). *Conclusiones de la comisión de la verdad*. Recuperado en: <https://panchurtado.files.wordpress.com/2013/02/tomo5.pdf>

La República, “Dan de baja a policía que asesinó a taxista en Portoviejo”, *La República*, miércoles 04/06/2014. Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2014/06/04/dan-baja-policia-asesino-taxista-portoviejo/>

Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Ministerio Coordinador de Seguridad, Quito.

Ministerio del Interior (2012a). *Doctrina Policial de la República del Ecuador*. Ministerio del Interior, Quito. Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Doctrina-Policial-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Ecuador.pdf>

Ministerio del Interior (2012b). Informe sobre el sistema educativo de la Policía Nacional del Ecuador. Documento no publicado.

Ministerio del Interior (2014a). Organigrama estructural del Ministerio del Interior. Disponible en: http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/ministerio_interior_organigrama-01-01.png

Ministerio del Interior (2014b). “Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana”. Seguridad Integral: plan y agendas 2014-2017, Ministerio Coordinador de Seguridad, Quito.

Ministerio del Interior (2014c). “Rendición de cuentas 2013”. Disponible en: http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/rendicion_de_cuentas_2013.pdf

Muñoz, P.: “¿Cómo caminamos al Socialismo del Buen Vivir? Cinco años de Revolución Ciudadana desde el Plan Nacional del Buen Vivir”, en: *Corriente Alterna, Ecuador: dilemas en las izquierdas*, 2012, N°1, 19-25. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3731/1/REXTN-CA1-05-Mu%C3%B1oz.pdf>

Observatorio hemisférico de Seguridad, “Indicadores regionales”. Organización de Estados Americanos, Washington, 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicador=54>

Pontón, D.: “Reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido”, en: *Revista Urvio*, 2007, No. 2, pp 37-56.

Pontón, D.: *Policia comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*, Flacso Sede Ecuador, Ecuador, 2009.

Ramírez Gallegos, F. y Minteguiaga, A.: “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, en *OSAL*, Año VIII, N° 22, septiembre. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

RELASEDOR, “Indicadores sobre gestión institucional”, 2014. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/relasedor/index.php/ecuador/gestion-institucional>

Sain, M.: “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresis-

mo”, *Nueva Sociedad*, Mayo-Junio de 2009, N° 42, 70-86.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional del Buen Vivir*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2013.

Secretaría Nacional de Planificación (2014). “¿Cómo funcionarán estos niveles administrativos de planificación?” Disponible en: [http://www.planificacion.gob.](http://www.planificacion.gob.ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/)

[ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/](http://www.planificacion.gob.ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/)

Sozzo, M.: “Policía violencia y democracia. Nota genealógica”, en: Máximo Sozzo (Director): *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 2005, 161-208.

Trajtenberg, N.: “Sistemas de justicia penal. Explicaciones de la punitividad”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, 2012, Vol.25, No. 31, 59-78.

Política policial en Bolivia: entre la continuidad y el cambio

Police policy in Bolivia: between continuity and change

Recibido: 15/05/2017

Aceptado: 07/07/2017

Loreta Telleria Escobar

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL / loretatelleria@yahoo.es

Resumen

Este artículo tiene como objetivo principal describir y explicar la orientación, iniciativas, condiciones y efectos de las políticas policiales desarrollada por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, en el periodo 2006-2014. En particular se pretende analizar los cambios y continuidades ocurridos en esta materia, tomando en cuenta la orientación política de izquierda del gobierno y la implementación de un proceso de cambio en el país, a través de la construcción de un Estado Plurinacional.

Palabras clave

Bolivia, policía, seguridad ciudadana, Evo Morales

Abstract

This article's main goal is to describe and explain the orientation, initiatives, conditions, and effects of police policies carried out by the government of Evo Morales in Bolivia during the 2006-2014 period. Particularly, it intends to analyze changes and continuities that have occurred on this matter, considering the government's left-winged political orientation and the implementation of a process of change in the country, through the construction of a Plurinational State.

Keywords

Bolivia, police, citizen security, Evo Morales

1. Antecedentes

La Policía Boliviana, es una institución centralizada que tiene como misión fundamental “conservar el orden público, la defensa de la sociedad y la garantía del cumplimiento de las leyes”.¹ Depende del Presidente del Estado, quien ejerce esta autoridad por intermedio del Ministro de Gobierno. Actualmente cuenta con un aproximado de 36.600 efectivos, repartidos en dos estructuras jerárquicas: oficiales por un lado, y suboficiales, clases y policías por otro. Los primeros pueden ascender hasta el grado de General y los segundos hasta el grado de Suboficial superior, ambos, con más de treinta años de servicio.

La historia de la Policía en Bolivia a partir de una visión crítica, refleja el desarrollo de un proceso accidentado y conflictivo de construcción institucional desde su creación en 1826.² Su adaptación forzada y conveniente a cada periodo político del país, la transformó en un instrumento de las élites, alejada de la ciudadanía y de sus intereses. Esto produjo la construcción de una institución débil, porosa y con graves problemas no sólo de legitimidad, sino de principios básicos de adaptación democrática.

Ya en democracia, las reformas políticas de primera y segunda generación de las décadas de los ochenta y noventa, no lograron alcanzar al sistema de seguridad del país. Las reformas parciales e inconclusas, sumadas a la ventajosa sesión de autonomía institucional por parte de las élites políticas y a la construcción histórica de un espíritu de cuerpo policial basado en la defensa de sus intereses corporativos por encima de la ley, repercutieron de manera patente en febrero del año 2003, cuando un amotinamiento policial y posterior enfrentamiento entre policías y militares en plena sede de gobierno³, hizo tambalear las bases mismas de la estabilidad política del gobierno de entonces, marcando entre otro hechos, el inicio del fin de los gobiernos neoliberales en Bolivia.

Es precisamente frente a los graves problemas que la Policía presentaba como institución, que el año 2005 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia, realiza un estudio pionero de diagnóstico de la Policía Nacional⁴, basado de manera exclusiva en el resultado de dos encuestas de opinión (una al interior de la Policía y otra a ciudadanos de las áreas urbanas del país), que mostraban constataciones importantes de “cómo se veían así mismos los policías y cuáles eran sus principa-

1 Ley Orgánica de la Policía, Art. 6, 1985

2 “Enfrentada a poderes fácticos, inestabilidad política permanente y proyectos fallidos de reforma” (Quintana, 2012, XXII)

3 Debido a la implementación por parte del gobierno de Sánchez de Lozada, de un impuesto a los salarios de los trabajadores de todo el país. Esta medida que fue suspendida tras los conflictos sociales que provocó.

4 Encuestas para el Desarrollo Humano. Policía Nacional y Seguridad Ciudadana, PNUD-Bolivia, 2006. El estudio se realiza en el marco del proyecto “Modernización con tu Participación”, encargado a principios de 2005 por la entonces “Comisión Nacional para la Reforma de la Policía Nacional” e impulsado por la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno.

les demandas”. Los principales resultados de este Diagnostico son presentados a continuación (PNUD, 2006):

- El 97% de los efectivos de la Policía Nacional declaraba sentirse *orgulloso de ser policía*, a pesar de que sólo el 13% de la oficialidad y el 20% de la suboficialidad opinaba que su profesión era más valorada que otras profesiones en la sociedad y en el mercado laboral.

- Los policías desarrollaban su actividad cotidiana en *condiciones de trabajo muy precarias*. Se constataba un considerable malestar con respecto a los niveles de remuneración, las prestaciones sociales, el alto riesgo profesional y la sobrecarga laboral. Igualmente generalizada era la insatisfacción con el equipamiento y la infraestructura proporcionados por la institución.

- El trabajo en la Policía Nacional conllevaba una *elevada cuota de maltrato y discriminación*. El maltrato físico, los incrementos injustificados de carga laboral, arrestos arbitrarios y otras sanciones infundadas aparecían como prácticas relativamente comunes en la institución y se encuadraban aún en el marco de una disciplina reñida con el respeto a los derechos humanos. La verticalidad de mando, el abuso de poder y la ausencia de canales efectivos de denuncia, definían un clima institucional que tendía a amparar este tipo de prácticas.

- *El ambiente laboral era especialmente difícil para las mujeres* policías, en parte debido a que su incorporación masiva en la institución era relativamente reciente. No existían dependencias exclusivas para ellas en las unidades policiales, la oficialidad asumía con frecuencia la idea de que sólo están capacitadas para ejercer ciertas funciones y los casos de acoso sexual afectaban a una de cada tres mujeres y a uno de cada cinco hombres. La voluntad institucional para adecuarse a las necesidades de su personal femenino y aprovechar las potencialidades del mismo era aún escasa.

- En su vida privada, los policías participaban, se involucraban y se sentían parte integrante de la sociedad. Pero *la vivencia diaria del trabajo policial en las calles era difícil*. Los policías percibían y experimentaban un pronunciado distanciamiento respecto de una ciudadanía que desconfiaba de ellos, que no les brindaba colaboración en su lucha contra el delito y que en ocasiones llegaba incluso a agredirlos físicamente. Además, los policías se sentían manipulados por los políticos y acosados por los medios de comunicación, que conocían poco de la labor policial y la reflejaban de forma inadecuada.

- La Policía Nacional tendía a *reproducir la estructura de diferenciación social del país y el carácter centralizado del Estado boliviano*. Mientras el cuerpo de oficiales provenían mayoritariamente de grupos mestizos o quechuas pertenecientes a capas de educación e ingresos medios y medio-altos, el cuerpo de suboficiales era de extracción aymara y, en menor medida, quechua, con bajos niveles económicos y educativos. Un tercio de los oficiales era de los valles, pero dos tercios de los efectivos policiales de base provenían del departamento de La Paz.

- El sistema educativo policial generaba una notoria **brecha entre el nivel de formación de la oficialidad y el nivel de formación de la suboficialidad**. Determinada por dos tipos de carrera profesional y oportunidades de formación diferenciados dentro de la institución, generando escasos incentivos para que los suboficiales incrementen su nivel educativo formal. También ofrecía posibilidades limitadas y diferenciadas de especialización policial. A pesar de ello, el conjunto de los policías valoraba la escasa formación disponible y centraba sus expectativas de cambio en mejorar su formación.

- Se constataba un **cuestionamiento al liderazgo y la legitimidad de los mandos**. Hasta cierto punto, la relación de los policías con sus superiores estaba mediada por la percepción de que la jerarquía policial no se construía sobre la base de un orden meritocrático.

- La administración de los **recursos económicos estaba sujeta a la discrecionalidad**. El presupuesto no era asignado de forma adecuada según las necesidades de las distintas unidades de la Policía Nacional y la aplicación discrecional de las normas propiciaba la mayor parte de los actos de corrupción. Este fenómeno —asociado a malos manejos de los mandos, precarias condiciones de trabajo y ausencia de controles externos— era generalizado y poco denunciado por policías que expresaban su aspiración prioritaria a erradicar estas prácticas.

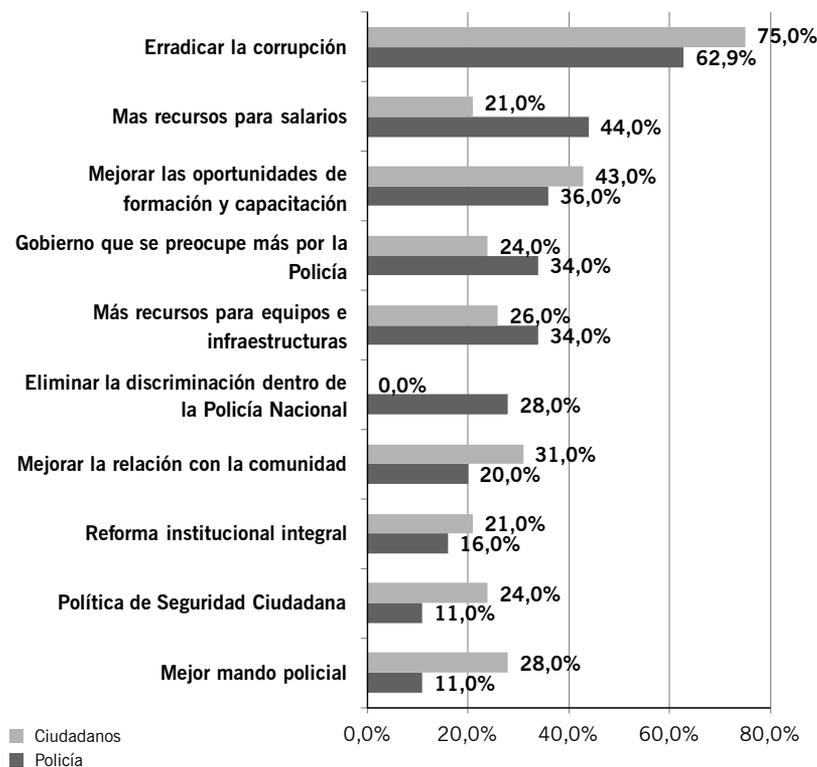
- A grandes rasgos, los suboficiales con mayor nivel educativo y menor antigüedad, los oficiales superiores con mayor nivel educativo y experiencia en la Policía Nacional y las mujeres oficiales, son quienes representaban el mayor potencial de renovación y cambio en la institución.

De manera general, el siguiente Gráfico muestra, de acuerdo a la percepción de la Policía y de los ciudadanos, ¿Qué era lo mejor que le podría ocurrir a la Policía Nacional en los próximos años? (Ver Gráfico 1.)

Como se puede observar, erradicar la corrupción (62%), más recursos para salarios (44%) y mejorar las oportunidades de capacitación y formación (36%), era para los policías lo mejor que le podría ocurrir en los próximos años a su institución. El estudio concluye con la siguiente afirmación:

Para ser exitosa, cualquier reforma integral de la Policía Nacional debe colocar en el centro de sus prioridades a policías y ciudadanos, como actores de su propio desarrollo. ¿Qué es lo que ello significa? Abrir el debate público sobre la reforma policial tomando en cuenta tres aspiraciones centrales de ciudadanos y policías: recentrar las prioridades de la Policía Nacional en torno a la seguridad ciudadana, rearticular el tejido social interno de la institución y crear un nuevo vínculo de confianza entre la institución y la sociedad (PNUD, 2006).

Gráfico 1. ¿Qué era lo mejor que le podría ocurrir a la Policía Nacional en los próximos años?



Fuente: PNUD 2006

2. La Policía Boliviana en el Estado Plurinacional

En enero de 2006, Evo Morales asume la presidencia de Bolivia después de un largo proceso de transición (2000-2005)⁵ signado por un escenario de conflictividad social, y crisis de gobernabilidad sin precedentes. Su asunción a la presidencia con más del 50% de la votación, marco el inicio de un primer gobierno indígena de corte popular, sus principales medidas se encaminaron a nacionalizar los recursos naturales como los hidrocarburos, llamar a una Asamblea Constituyente para cambiar la Constitución

5 En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, hubo en Bolivia cinco presidentes: Hugo Banzer Suarez, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltze.

Política, y el propósito de implementar una serie de medidas de carácter nacionalista, anti neoliberal, anti imperial y redistributivas.

A continuación, se tratará de describir y explicar la política policial desarrollada por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, tomando en cuenta factores como el discurso gubernamental, la legislación y normativa policial, los procesos de formación y educación, así como las relaciones policía y ciudadanía, entre otros.

2.1. La Policía Boliviana: entre el discurso y el cambio

A mediados del año el 2006, el primer documento oficial que se diseñó para mostrar cuáles iban a ser las bases fundamentales del gobierno naciente, fue el Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan establecía en el Área de Seguridad Pública respecto al sistema policial, lo siguiente:

Una alternativa para combatir las ineficiencias del sistema policial para luchar contra la delincuencia, es la profesionalización y equipamiento de su personal, pero todo ello debe estar acompañado de una nueva estructura curricular de estudios para la formación de sus recursos en todos sus niveles, las mismas que contemplen el respeto a los seres humanos, cero corrupción, equidad, reciprocidad y todos los valores culturales que permiten la convivencia racional entre seres humanos. (Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planificación: junio de 2006).

Tal como plantea el Plan Nacional, la formación era la base fundamental para el cambio y esta debería ser en todos los niveles, teniendo como fin el respeto a los derechos humanos y principios democráticos de equidad, transparencia, reciprocidad y tolerancia. Esto constituiría un cambio de estructura importante acorde con la nueva visión del gobierno del proceso de cambio, manifestada el 24 de junio del 2006, en el discurso del Presidente en ocasión del aniversario de la Policía, que en su parte más sobresaliente decía: “Agradezco a la Policía Nacional por acompañar este proceso de cambio que de verdad tiene una tarea, un deber, una atribución específica constitucional que es buscar la seguridad interna” (*Evo Morales, 2006*)

En el mismo acto, el Comandante de la Policía, Isaac Pimentel, afirmaba:

Estamos trabajando, para que este proceso de cambio suponga en primer término; una estricta vigencia de los valores y principios que deben estar necesariamente vinculados a los intereses institucionales y públicos que se reflejan en la administración responsable, bajo los parámetros estrictos de transparencia, honestidad, austeridad, eficiencia, responsabilidad y la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción y la convicción profunda de servir a todo nuestro pueblo.

No obstante, pese a las buenas intenciones, por lo menos discursivas, del gobierno y los mandos institucionales para tener un trabajo acorde con el proceso del cambio llevado adelante. La gestión de Evo Morales, contó con la misma rotación de Ministros y Comandantes de Policía que gobiernos anteriores, tal como se puede observar en las siguientes tablas:

Tabla 1. Ministros de Gobierno en Bolivia: 2006-2013

N	Nombre	Inicio	Fin
1	Alicia Muñoz	Enero de 2006	Enero 2007
2	Alfredo Rada	Enero de 2007	Enero de 2010
3	Sacha Llorenti	Enero de 2010	Septiembre de 2011
4	Wilfredo Chávez	Septiembre de 2011	Enero de 2012
5	Carlos Romero	Enero de 2012	Enero de 2015*

* Renuncio para habilitarse como candidato a Senador POR Santa Cruz, en las elecciones generales de octubre de 2014. En su lugar asumió el entonces Viceministro de Gobierno Jorge Pérez. Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales

Tabla 2. Comandante de la Policía en Bolivia. 2006-2013

Nº	Nombre	Inicio	Fin
1	Gral. Isaac Pimentel	Enero 2006	Diciembre de 2006
2	Gral. Miguel Vásquez Vizcarra	Diciembre de 2006	Mayo de 2008
3	Gral. Miguel Gemio	Mayo de 2008	Marzo 2009
4	Gral. Víctor Hugo Escobar	Marzo 2009	Enero 2010
5	Gral. Oscar Nina	Enero de 2010	Marzo de 2011
6	Gral. Ciro Farfán	Marzo de 2011	Mayo de 2011
7	Gral. Jorge Santiesteban	Mayo de 2011	Mayo de 2012
8	Gral. Víctor Santos Maldonado	Mayo de 2012	Diciembre de 2012
9	Gral. Alberto Aracena	Diciembre de 2012	Diciembre de 2013
10	Gral. Walter Villarpando	Diciembre de 2013	Diciembre de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales

En siete años de gobierno (2006-2013), se contó con cinco Ministros de Gobierno y diez Comandantes de la Policía, promedio muy parecido al periodo 2002-2005, donde hubo un Ministro por año.⁶ En el caso de los comandantes, una gran parte de ellos, tal como ocurría en el pasado, fueron cambiados por escándalos de corrupción en la institución policial:

- El Gral. Víctor Hugo Escobar, fue acusado de falsificar documentos oficiales para ascender al grado de general y de estar implicado en temas de tráfico de influencias.
- El Gral. Oscar Nina, fue relevado de su cargo, cinco días después de la detención en Panamá y posteriormente envió a Estados Unidos, del entonces funcionario del Ministerio de Gobierno, Gral. René Sanabria, por delitos de narcotráfico.
- Por otra parte, su sucesor, el Gral. Ciro Farfán fue destituido por la falta de resultados en un caso de clonación de placas y sus posibles vínculos con una red delictiva en la Policía.
- Finalmente, el Gral. Jorge Santiesteban fue destituido tras una polémica generada por el ingreso irregular de 54 cadetes a la Academia de Policías.

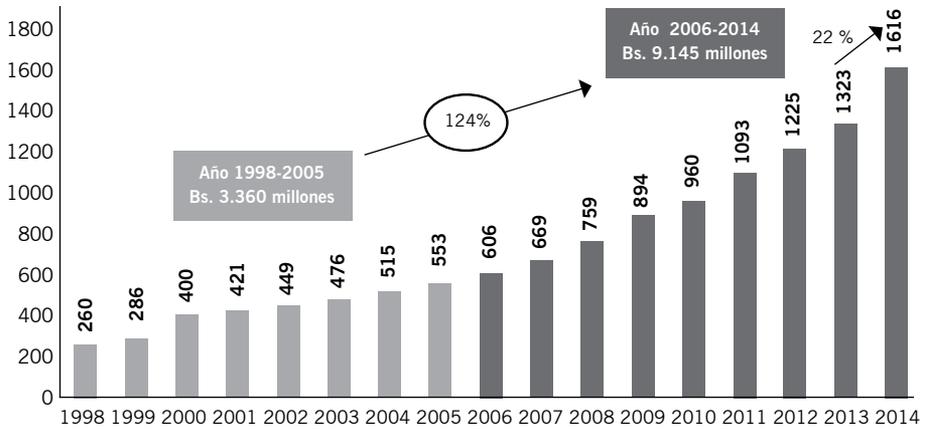
A pesar de los actos de corrupción identificados por el propio gobierno⁷, en todo el periodo, el Presidente apoyó de manera constante el fortalecimiento de la Policía a través del incremento de salarios y la entrega de vehículos y equipos de trabajo. En el tema salarial, de acuerdo a datos del Ministerio de Economía, el pago por servicios personales a la Policía subió de 553 millones de bolivianos el año 2005 a 1.616 millones de bolivianos para el año 2014. En este marco, el incremento salarial del periodo 2006-2014, fue de 65,8%, mucho mayor al incremento del periodo previo (1999-2005), que fue de 14,5%, tal como se puede observar en el Gráfico 2.

En materia de entrega de vehículos y motocicletas, el apoyo del gobierno ha sido significativo en este periodo. De acuerdo a información del Ministerio de Gobierno, si en el periodo 1999-2005, se entregaron a la Policía un total de 319 vehículos y motocicletas, en el periodo 2006-2014, esta entrega se incremento a 2.946, a lo que se sumó la construcción de una nueva Universidad Policial, Estaciones Policiales y la entrega de dos helicópteros el año 2013 para que se realicen trabajos de seguridad ciudadana en la ciudad de Santa Cruz, todo con el objetivo de apoyar un mejor trabajo y desempeño profesional de la Policía. (Ver Gráfico 3.)

6 Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe, Informe Bolivia, FLACSO-Chile, 2006

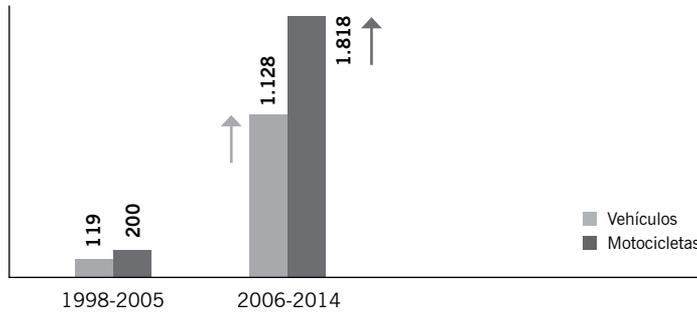
7 En el acto de posesión de Gral. Santiesteban, el Presidente Evo Morales en su discurso afirmaba que en *“la institución del orden existen códigos para la corrupción, que se utilizan para el cobro de dinero para agilizar trámites policiales, cambio de destinos o para mantenerse en un mismo cargo en la institución. Aunque no fijó nuevos plazos para acabar con la corrupción, insistió en que las autoridades policiales deben acabar con la corrupción en la institución del orden”* En: <http://eju.tv/2011/05/corruptin-polica-boliviana-en-crisis-cae-farf-n-civiles-administran-las-recaudaciones-de-carnets-y-bre-vets/>. Revisado el 12 de noviembre de 2013.

Gráfico 2. Pago de salarios al personal de la Policía Boliviana: 1998-2014
(expresado en millones de bolivianos)



Se considera haber básico y bonos pagados. Fuente: Memoria Ministerio de Gobierno, 2014

Gráfico 3. Vehículos y motocicletas asignados a la Policía Boliviana: 1998-2014



Fuente. Policía Boliviana al 30/11/2014. Anuario Ministerio de Gobierno 2014

Ya en el año 2013, el Presidente hacía un discurso más enfático ideológicamente en el aniversario de la Policía, asegurando que *“mientras él sea Presidente, la Policía continuará siendo anticapitalista y anticolonialista”*. Palabras que fueron apoyadas sistemáticamente por todos los Comandantes de la Policía que existieron en este periodo.

De manera general, el discurso gubernamental sobre la institución se basó sobre una idea de cambio, de reforma y de transformación, no solo ideológica –hacia una institución anticapitalista y anticolonial–, sino funcional –hacia una institución de servicio ciudadano–, y doctrinal –con una nueva formación profesional–. Cambios sustanciales que en los hechos, no fueron acompañados ni por el diseño de una reforma integral de la institución, ni por la continuidad de autoridades políticas y mandos policiales.

2.2. *La Seguridad Ciudadana como eje del cambio normativo policial*

En enero de 2009, fue aprobada mediante referéndum nacional la Nueva Constitución Política del Estado, que marcaba el fin de la República y el inicio del Estado Plurinacional. En este escenario, fueron grandes los cambios realizados en cuanto a la concepción del nuevo Estado y a sus instituciones fundamentales. No obstante, la Policía junto con las Fuerzas Armadas, fueron dos instituciones cuyos marcos de actuación constitucional quedaron igual que en la pasada Constitución de 1967.

Tabla 3. Marco constitucional relativo a la Policía en Bolivia: CPE 1967 y 2009

CPE 1967	CPE 2009
<p>Artículo 215. Misión de la Policía Nacional</p> <p>I. La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las Leyes de la República.</p>	<p>Artículo 251. I. La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, en conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado.</p>

Fuente: CPE Bolivia 1967-2009

Como se puede observar en la nueva Constitución de 2009, el único cambio respecto a la Policía fue nominativo, de Policía Nacional a Policía Boliviana, sin que se afecte el contenido de la misión. Esto se debió a varios factores, siendo los principales: a) la falta de una sociedad civil activa que proponga reformas sustanciales a la misión de la fuerza pública en el nuevo Estado Plurinacional; y b) la existencia de un permanente lobby policial y militar para evitar cualquier cambio constitucional que mermara la autonomía ganada por ambas instituciones en su construcción histórica. En los hechos, las comisiones de la Asamblea Constituyente que trataban los temas de policía y fuerzas armadas, eran integradas casi exclusivamente por ex policías y militares con una misión clara y precisa, mantener las cosas tal como estaban.

En una revisión de la economía jurídica que generó el actual gobierno en materia policial, se pueden observar dos variantes importantes. La primera es la aprobación de un cuerpo normativo ligado estrechamente al tema de seguridad ciudadana; y la segunda, la aprobación de una norma que quita históricos privilegios ganados por la Policía en Bolivia y que en contrasentido de las reacciones institucionales previstas, fue aplicada con relativa tranquilidad. A continuación se detallan estas dos variantes.

i) En el tema de marco normativo policial, no cabe duda que la mayoría de las leyes durante este periodo, que implicaron alguna reforma o cambio en la institución, se vinculan directamente al tema de seguridad ciudadana, tal como se muestra en la Tabla 4.

Tanto la Ley Contra la Trata y Tráfico de Personas, como la Ley Integral Contra la Violencia de Género y la Ley de Control de Armas, fueron pensadas en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016. Todas ellas, se dirigen a frenar los elevados índices de inseguridad percibidos por la población, y en el caso de la Policía, a dotarle de las funciones, estructura y equipo necesario para realizar este trabajo. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones los resultados no son alentadores. En el caso de la FELCV, a más de ocho meses de su creación la situación era crítica por la falta de recursos materiales y humanos para realizar sus labores, dada la elevada cantidad de denuncias que llegan por año (51.000 en promedio).⁸ (Ver Gráfico 4.)

8 Álvarez, Helen. Nueva Ley aún no logra frenar la violencia contra la mujer. Periódico Página Siete, 1 de diciembre de 2013

Tabla 4. Marco normativo de seguridad ciudadana y atribuciones policiales en Bolivia

Ley	Acciones concernientes a la Policía
<p>Ley 264 De 31 de julio de 2012 Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”</p>	<p>La Policía Bolivia de acuerdo a esta Ley tiene entre sus principales funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar el Plan Nacional de seguridad ciudadana. 2. Ejecutar los planes programas y proyectos de prevención, mantenimiento y restablecimiento en materia de seguridad ciudadana. 3. Diseñar y gestionar el sistema informático y tecnológico nacional de prevención, inteligencia, identificación criminal, archivo y registro de antecedentes penales y contravencionales. 4. Diseñar sistemas integrados de comunicación policial y de emergencia a nivel nacional, convirtiéndolos en sistemas integrados para la prevención, mantenimiento y restablecimiento. 5. Diseñar y gestionar procesos de formación, capacitación y actualización permanentes en el uso de protocolos para la gestión de información. 6. Fortalecer el Instituto de Investigaciones Técnico Científico, de acuerdo a las previsiones contenidas en el Estatuto Orgánico de la Universidad Policial. 7. Implementar el Modelo de Policía Comunitaria con carácter integral, articulador y participativo en coordinación con la sociedad civil organizada. 8. Destinar oportunamente los recursos humanos necesarios para la vigilancia y seguridad de entidades financieras en todo el territorio nacional. 9. El Comando General de la Policía Boliviana elaborará planes operativos anuales estratégicos e interinstitucionales, para la prevención, mantenimiento y restablecimiento en materia de seguridad ciudadana, con indicadores de verificación objetiva de seguimiento y monitoreo a través del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. 10. Apoyar en su calidad de fuerza pública, en sujeción a lo dispuesto por el Artículo 251 de la Constitución Política del Estado, en las tareas de control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, realizadas por los gobiernos autónomos municipales y otras tareas relacionadas a la seguridad ciudadana. 11. Desarrollar a través de la Universidad Policial y los institutos de formación y capacitación de la Policía Boliviana, planes académicos de capacitación e instrucción con enfoque de género, generacional, intra e interculturalidad, priorizando las temáticas de seguridad ciudadana y Derechos Humanos, Policía Comunitaria y participación ciudadana, técnicas de patrullaje e intervención policial comunitaria, normativa nacional e internacional en seguridad ciudadana, ética y relaciones humanas. 12. Llevar a cabo la dirección de las actividades operativas del servicio aéreo de seguridad ciudadana. 13. Fortalecer la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, que incluirá la asignación de funcionarios policiales formados y especializados en esta área que presten servicios de manera exclusiva durante toda su carrera profesional, en los recintos penitenciarios de Bolivia, no pudiendo ser destinados para cumplir otras funciones diferentes de la señalada. <p>La ley contempla además, la dotación equipamiento, armamento, munición y equipos a la Policía Nacional por parte del Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas del país.</p>

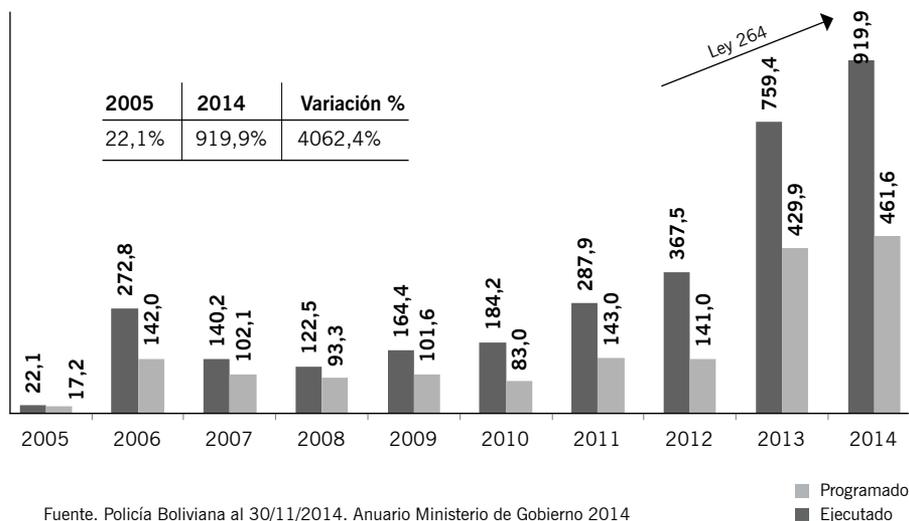
(continúa en la página siguiente)

<p>Ley 259 De 11 de julio de 2012</p> <p>Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas</p>	<p>La ley establece la participación de la Policía Boliviana en tareas de control del cumplimiento de las prohibiciones establecidas en la norma.</p>
<p>Ley 263 De 31 de julio de 2012</p> <p>Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas</p>	<p>La ley estipula fortalecer las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen de la Policía Boliviana, en todos los departamentos y fronteras del Estado Plurinacional.</p>
<p>Ley 348 De 9 de marzo de 2013</p> <p>Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia</p>	<p>La ley crea la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia FELCV, como organismo especializado de la Policía Boliviana encargado de la prevención, auxilio e investigación, identificación y aprehensión de los presuntos responsables de hechos de violencia hacia las mujeres y la familia, bajo la dirección funcional del Ministerio Público, en coordinación con entidades públicas y privadas.</p>
<p>Ley 400 De 18 de septiembre de 2013</p> <p>Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados</p>	<p>La ley tiene por objeto normar el control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionado bajo el trabajo coordinado del Ministerio de Defensa y Gobierno, con el fin de en el marco de la Seguridad y Defensa del Estado y de la Seguridad Ciudadana. Con este fin se crea el Registro Clasificado de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos de Uso Policial – REACUP y se le encarga, entre otras cosas, a la Policía, el control y fiscalización de los registros e inventarios de armas de fuego y municiones de las empresas comercializadoras.</p>
<p>Ley 449 De 4 de diciembre de 2013</p> <p>Ley de Bomberos</p>	<p>Esta norma regula la organización, funcionamiento y coordinación de la Dirección Nacional de Bomberos de la Policía Boliviana, organizaciones de Bomberos Voluntarios y equipos voluntarios de primera respuesta a emergencias y/o desastres, bomberos aeronáuticos, brigadas industriales de atención a emergencias y brigadas forestales, como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el fin de proteger la vida humana mediante acciones de prevención, auxilio, mitigación de incendios, en emergencias y/o desastres a la comunidad y al medio ambiente de manera oportuna y adecuada</p>
<p>Ley 474 De 30 de diciembre de 2013</p>	<p>"Servicio para la Prevención de la Tortura". Coparticipación con el Ministerio de Justicia.</p>
<p>Decreto Presidencial 1723 De 11 de septiembre de 2013</p>	<p>Concede el beneficio de indulto y amnistía a personas privadas de libertad</p>
<p>Ley 521 De 22 de abril de 2014</p>	<p>Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo. En coordinación con el Ministerio de Defensa</p>

* La ley establece que las entidades autónomas departamentales y municipales (éstas últimas con población superior a 50.000 habitantes) la asignación de un mínimo del 10% de los recursos provenientes de la coparticipación y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Mientras que las entidades territoriales municipales e Indígena Originario Campesino con población inferior a 50.000 habitantes deberán asignar un mínimo de 5%.

Fuente: Elaboración propia en bases a Leyes consignadas

Gráfico 4. Recursos programados y ejecutados para seguridad ciudadana. Gobernaciones y municipios: 2005-2014 (en millones de bolivianos)



Con todo, lo positivo de la implementación de la Ley de Seguridad Ciudadana, fue por un lado el funcionamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana como mecanismo de generación de información y análisis en materia de inseguridad;⁹ y por otro, la disposición de recursos económicos por parte de las gobernaciones y municipios con el fin de mejorar las capacidades materiales de la Pólíca. En este punto, de acuerdo a datos oficiales, si el año 2006 entre prefecturas y alcaldías se tenía 272,8 millones de bolivianos para la seguridad ciudadana, en el año 2013, estas mismas instancias disponían de 759,4 millones, gracias al dinero del IDH.¹⁰

ii) La segunda variante, está representada por una ley que marcó un hito en la estructura funcional de la Pólíca en Bolivia y que no directamente se refiere a ella, fue la Ley del Servicio General de Identificación Personal, de 27 de junio de 2011. Esta Ley tenía como principal objetivo, crear el Servicio General de Identificación Personal y el Servicio General de Licencias para Conducir. Esto implicaba que la Pólíca Boliviana dejaba de hacerse cargo de la emisión de cédulas de identidad y licencias de conducir

9 Este Observatorio, con apoyo del BID, realizó dos encuestas de percepción ciudadana (2001 y 2013), desarrollo una Plataforma denominada Ciudad Segura, para el registro a través de celulares de hechos delictivos y pedido de auxilio a la Pólíca y diseño un sistema de registro de denuncias llamado SIGO-SEC para ser implantado en la Pólíca Boliviana.

10 Ministerio de Gobierno, Dirección General de Planificación, 2014

de los ciudadanos, destino apetecido por policías de todos los niveles por ser un espacio de grandes réditos económicos. La Ley, dejaba sin funcionamiento a la Dirección Nacional de Identificación Personal, la Escuela de Conductores y las reparticiones encargadas de las licencias para conducir vehículos, dependientes de la Policía Boliviana, y disponía que los efectivos destinados a esos sitios sean reubicados en funciones de seguridad ciudadana.

De manera general, se puede constatar que la existencia de un escenario de inseguridad ciudadana¹¹ junto con las nuevas corrientes de reforma en éste ámbito, hicieron que el marco normativo en este periodo gire en torno a la seguridad de los ciudadanos y aborde de manera marginal la reforma de la institución, planteada solo en la medida de hacer operables dichas leyes. Por otra parte, lo paradigmático de la Ley de Identificaciones, fue que no solo reivindicaba la preeminencia de una conducción civil sobre temas estratégicos de información ciudadana, sino marcaba el fin de un tradicional espacio de corrupción y burocracia policial, concebido como un privilegio institucional ganado y refrendado en su Ley Orgánica de marzo de 1985. Sin duda, esta acción genero la aceptación de amplios sectores de la sociedad y la desaprobación de la institución, a quien no le quedo más remedio que aceptar la disposición normativa.

2.3. La especialización de la formación policial: Una cambio en proceso

Uno de los mayores cambios realizados en este gobierno en el tema educativo, fue la inclusión de la Universidad Policial (UNIPOL)¹² como una universidad de régimen especial y público, parte del Sistema Educativo Plurinacional.¹³ En este escenario, la UNIPOL se convierte en un Universidad financiada por el Estado, con autonomía económica y administrativa, con la facultad de expedir Diplomas Académicos y Títulos en Provisión Nacional en los niveles de Pre Grado y Post Grado. Esto, tomando en cuenta que el Título de Oficial de Policía en Provisión Nacional, es otorgado por el Presidente del Estado Plurinacional y los Títulos Académicos como Licenciado en Ciencias Policiales y Técnico Superior en Ciencias Policiales en Provisión Nacional, son otorgados por la UNIPOL bajo supervisión del Ministerio de Educación.

11 Según datos del Latinobarometro 2013, para Bolivia el tema de delincuencia/seguridad pública era identificado como el principal problema del país con un 24%, seguido de la economía con un 14%. Latinobarometro, 2013

12 En febrero de 2004, mediante Resolución Suprema se autoriza la creación de la Universidad Policial y se aprueba el Estatuto Orgánico del Sistema Educativo Policial (SEP). La Universidad debía funcionar en el marco del anterior sistema educativo policial, que estaba conformado por la Academia Nacional de Policía para la formación de los oficiales y la Escuela Superior de Policías para los cursos de especialización. En noviembre de 2006, una Resolución del Ministerio de Educación N  408/06, autoriza la Apertura y Funcionamiento de la Universidad Policial "Mcal. Antonio José de Sucre"-UNIPOL.

13 Mediante Ley de Educación "Avelino Siñani - Elizardo Pérez", de 20 de diciembre de 2010.

En este marco, la reforma educativa más importante en este periodo fue la creación de especialidades en la formación policial a nivel de licenciatura, en oposición al pasado, donde los oficiales se formaban bajo la modalidad de “Policía Integral”, es decir, con las capacidades de desenvolverse en todos los ámbitos de actuación policial, desde bomberos hasta oficiales de tránsito e investigaciones. En este sentido, es bajo Resolución del Ministerio de Educación (N° 538/2012) de agosto de 2012, que se autoriza la modificación de los Programas y Planes Académicos de las nuevas carreras policiales.

En la actualidad, la Facultad de Ciencias Policiales (Academia Nacional de Policías - ANAPOL), promueve la graduación de Oficiales de Policía a nivel Licenciatura, con un pensum académico diferenciado en las siguientes Carreras:¹⁴

- Orden y Seguridad.
- Investigación Criminal.
- Ingeniería de Tránsito y Vialidad.
- Administración Policial

Por su parte, la Facultad Técnica Superior de Ciencias Policiales está constituida por el Centro de Formación Técnico Superior y las Unidades Académicas Técnico Superiores, que promueven la graduación de Agentes de Policía a nivel Técnico Superior Universitario con menciones en:

- Orden y Seguridad.
- Investigación Criminal.
- Tránsito y Vialidad.

La especialización formará parte de las futuras generaciones policiales, lo que supone que los destinos y demás estructura organizacional giraran en torno a las mismas, promoviendo un mejor desempeño profesional de oficiales y suboficiales. No obstante, es imposible dejar de ver que en la actualidad, el carácter de policía integral hace que un oficial con grado superior de coronel, pueda ser destinado lo mismo a comandar un comando departamental a la propia universidad policial, con todo lo que ello significa en materia de vocación y formación profesional. El paso lento de los cambios que implican la espera de nuevas generaciones de especialistas policiales, sumado a la enorme rotación de personal, hace que esta reforma educativa en proceso aún no muestre sus beneficios.

14 La duración de cada una de las Carreras es de cuatro años (ocho semestres) y su Plan Académico fue diseñado por la propia Universidad Policial y aprobado por el Ministerio de Educación, quien a la vez se encarga de hacer la supervisión, seguimiento y control del mismo. El plantel docente de la Universidad Policial está compuesto tanto por policías como por civiles, con preeminencia numérica de los primeros.

2.4. Cambios operativos y el fin de la dependencia externa

Las estrategias y prácticas de vigilancia policial en el actual gobierno, se diversificaron en torno a la realización de planes y operativos contra la inseguridad, la aplicación de un nuevo modelo de gestión policial a través de las Estaciones Policiales Integrales (EPIs), la implementación de la policía comunitaria, el uso de mecanismos de prevención situacional y la consumación de una autonomía institucional en materia de lucha antidrogas, post expulsión de la Drug Enforcement Administration (DEA) del país. A continuación, se detalla cada uno de estos puntos:

i) La Policía Boliviana, con el fin de hacer frente a los altos niveles de delincuencia optó por diseñar planes y operativos contra la inseguridad. La mayoría de estos planes surgieron en respuesta a la escalada de violencia y el delito en determinadas ciudades del país, especialmente de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y gran parte de ellos, al igual que en el pasado, contaron con el apoyo de las Fuerzas Armadas, debido a las deficiencias en el número del personal policial para encarar las tareas de prevención y control establecidas.

A manera de ejemplo, se puede ver que el año 2009 se aprobó el Decreto Supremo 354 que autorizaba la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana. Textualmente el Decreto señalaba que su “objeto es disponer que las Fuerzas Armadas del Estado apoyen, en forma coordinada, las acciones de la Policía en la prevención de la delincuencia y preservación de la seguridad ciudadana en Santa Cruz de la Sierra”. Por otra parte, una vez aprobado el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en marzo de 2012 por el ministro de Gobierno, de inmediato se movilizaron 2.300 efectivos de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en tareas de patrullaje y vigilancia en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.¹⁵

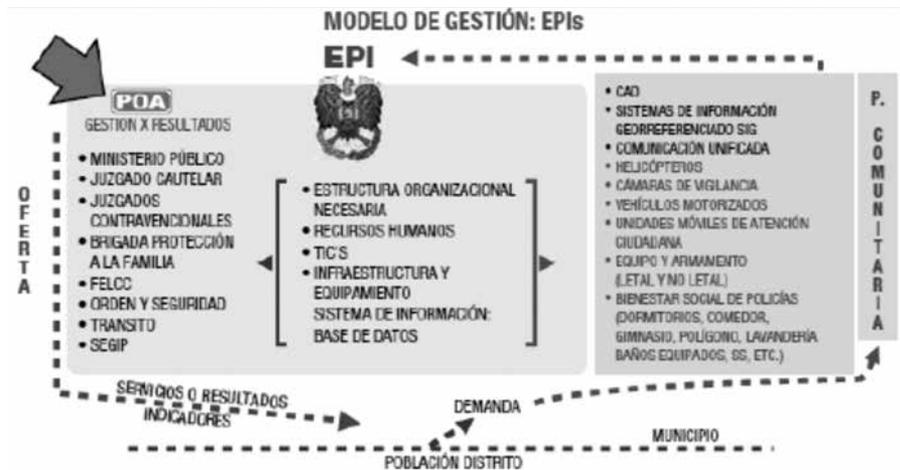
Más allá de lo coyuntural de los planes, es importante considerar los efectos que tienen no solo en el tema de seguridad sino en lo institucional. El eterno debate radica en cómo militares pueden apoyar los trabajos de la policía, bajo una concepción democrática de la seguridad ciudadana. Además, si bien en la actualidad, la implementación del Plan Chachapuma desde abril de 2013, con el despliegue paulatino de tres mil efectivos, no cuenta con la participación de militares, es importante ver si esto supone una constante en los futuros planes, o responde a una decisión del Ministro o Comandante de turno, quienes, hasta el momento, afirman que las cifras obtenidas demuestran un éxito del Plan en todo el país.¹⁶

15 “2.300 militares patrullan en cuatro ciudades”. La Razón, 17 de marzo de 2012.

16 De acuerdo al informe del Viceministro de Seguridad Ciudadana, el plan Chachapuma redujo en un 60% los delitos a nivel nacional” (Página Siete, 25 de diciembre de 2013).

ii) Algo importante, fue que en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana del 2012 se promovió la creación de las EPIs, que son centros de atención desconcentrada¹⁷ donde funcionan de manera simultánea el Ministerio Público, los Juzgados Contravencionales y los Servicios Policiales de Seguridad Ciudadana. Estas Estaciones se planean construir de acuerdo a las necesidades esenciales de la Policía, teniendo presente las características zonales y culturales del sector donde se edifiquen.

Gráfico 5.



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

Hasta el año 2014 se habían implementado en todo Bolivia 28 EPIs, faltando implementar en los próximos años 29, haciendo un total de 51 EPIs programadas. Es necesario mencionar, de que a pesar de que la Ley establece el financiamiento para la implementación de las EPIs en todo el país, el proceso es todavía lento, a lo que se suma la falta de personal policial para su atención, sobre todo en departamentos que no pertenecen al eje troncal (Oruro, Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni y Pando). De acuerdo al Ministro de Gobierno en su discurso en el día de la Policía (junio de 2014), las EPIs son proyectadas en los municipios de capitales de departamento, porque “el fenómeno de la inseguridad ciudadana no es un fenómeno especialmente rural, es un

17 La Desconcentración de Servicios Policiales Operativos se dio años antes, bajo Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°0255 de 03/04/07. No obstante, la Ley plantea su efectiva operacionalización.

fenómeno especialmente urbano, tal vez los valores del cohesionamiento comunitario en la vida del campo hace que la inseguridad sea menor” (Carlos Romero, 2014).

iii) La Ley también promueve y fomenta la implementación de la Policía Comunitaria¹⁸, con el propósito de coordinar las estrategias preventivas de seguridad ciudadana en acción directa con la sociedad y con el fin de establecer alianzas de prevención contra el delito y la inseguridad. La policía comunitaria nació en una zona de la ciudad de La Paz, como un proyecto piloto en el año 2006 con el apoyo del gobierno municipal, la Policía y la cooperación británica. Su éxito,¹⁹ hizo que la experiencia con los años, se extendiera a toda la ciudad y varios departamentos de Bolivia. Los procesos de capacitación a través de diplomados, talleres, seminarios, junto con la implementación de concejos vecinales de seguridad, supuso la esperanza de un nuevo accionar policial, que se plasmó en la Ley de Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, de acuerdo a varios policías entrevistados y personas que trabajaron en la formación de esta policía, todavía su desarrollo refleja un saldo positivo en cuanto buenas intenciones, pero negativo en relación a las acciones implementadas, lo que se intensificó, una vez que la Embajada Británica retirara su apoyo económico al proyecto el año 2012, mismo que no ha sido subsanado por el Ministerio de Gobierno ni la Policía Boliviana. No obstante, dada la importancia de las estrategias mencionadas en el cambio funcional de la Policía, son necesarios estudios específicos sobre su actual desarrollo e impacto en la población, temas que aún están pendientes en la administración gubernamental.

18 La Policía Comunitaria fue creada anteriormente bajo Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°454 de 10/07/06

19 Esta Policía Comunitaria nació como proyecto piloto en la zona de Max Paredes en el marco de una iniciativa conjunta entre el Municipio de La Paz, la Policía Boliviana y la Embajada Británica. Debido a sus buenos resultados, en cuanto aceptación ciudadana y disminución de la inseguridad en su área territorial de trabajo, fue ampliada a otras zonas de la ciudad, y años más tarde, implementada en otros departamentos del país, como Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Sucre.

iv) Ya en el año 2003, de acuerdo a la Memoria anual presentada por el Ministerio de Gobierno, se observa la preeminencia del uso de mecanismos de prevención situacional²⁰ en materia de seguridad ciudadana, tales como: la implementación del Sistema de Patrullaje Aéreo con la dotación de dos helicópteros modernos a la Policía de Santa Cruz, lo que se complementó con la instalación de 471 cámaras de video vigilancia y 999 GPS (sistema de monitoreo satelital) para prevenir accidentes en carreteras del país.²¹ De acuerdo al Ministro de Gobierno, Carlos Romero, “la implementación de este sistema ha dado excelentes resultados y ha coadyuvado en las pesquisas de hechos delictivos”.²²

v) Finalmente, uno de los cambios importantes en este periodo, fue la expulsión de la DEA de Bolivia el año 2008, principal organismo antidroga de los Estados Unidos. Esta expulsión respondió a la política anti imperialista del gobierno y de manera específica a las acusaciones de conspiración e injerencia de organismos norteamericanos contra la gestión de Evo Morales. La ausencia de la DEA de la lucha antidroga en Bolivia, significó un cambio sustancial en el manejo de la política y de las estrategias implementadas. En oposición al pasado, se redujo a cero la erradicación forzosa, salvo en parques naturales y zonas no tradicionales, y se dio paso a la racionalización concertada con los sectores cocaleros, lo que repercutió positivamente en la reducción del uso de la violencia y la represión, propios de periodo neoliberal. Esto supuso, que los saldos de muertos y heridos, tanto de cocaleros como de fuerzas del orden, comunes en décadas pasadas, se redujeran drásticamente.

20 La Prevención Situacional es un enfoque orientado a disminuir la oportunidad del delito y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos, a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espaciales, mediante políticas o acciones orientadas a la protección del blanco y/o al diseño del entorno urbano, generando la creación o regeneración de espacios públicos de calidad, seguros, integradores, que acoja la diversidad de funciones y usuarios. En este contexto, los objetivos principales de la prevención situacional son:

- Reducir oportunidades para cometer delitos, incrementando el esfuerzo y percepción de riesgo para el potencial infractor.
- Reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos.
- Facilitar el control social de la comunidad sobre espacios urbanos comunes.

21 Discurso Ministro Gobierno, Carlos Romero, en el aniversario de la Policía, junio de 2014.

22 Ministerio de gobierno, 2013. Revolución tecnológica en seguridad ciudadana y eficiencia en la lucha contra el crimen. Anuario 2013

Tabla 5. Resultados de la lucha antidroga en Bolivia: periodos 199-2005 y 2006-2012

Lucha antidroga	Con la DEA 1999-2005	Sin la DEA 2006-2012
Muertos	28	Pleno respeto a la vida y a los derechos humanos
Heridos	248	
Operativos y aprehensiones		
Operativos realizados	32.700	82.978
Aprehendidos	25.512	27.675
Secuestro de droga		
Cocaína (TN)	55	187
Marihuana (TN)	94	5.461
Destrucción de fábricas y pozas		
Fábricas destruidas	10.621	33.605
Pozas destruidas	13.993	46.565

Fuente: Anuario Ministerio de Gobierno 2012

La actuación de la Policía siguió siendo importante en el marco de la lucha antidroga, en tareas de interdicción, racionalización y operativos especiales. Si bien el presupuesto económico y asesoramiento dado por la DEA desapareció a partir del año 2008, el gobierno repuso los recursos económicos e incremento el número de operativos, incautaciones, fábricas destruidas y aprehensiones como se observa en el gráfico 6. En este punto, es bueno precisar que si bien la expulsión de la DEA respondió a un factor ideológico anti imperialista, el gobierno siguió midiendo los éxitos de la lucha antidroga con los mismos parámetros que en el pasado inmediato, lo que supone la persistencia de objetivos generales a pesar del cambio de actores incorporados.

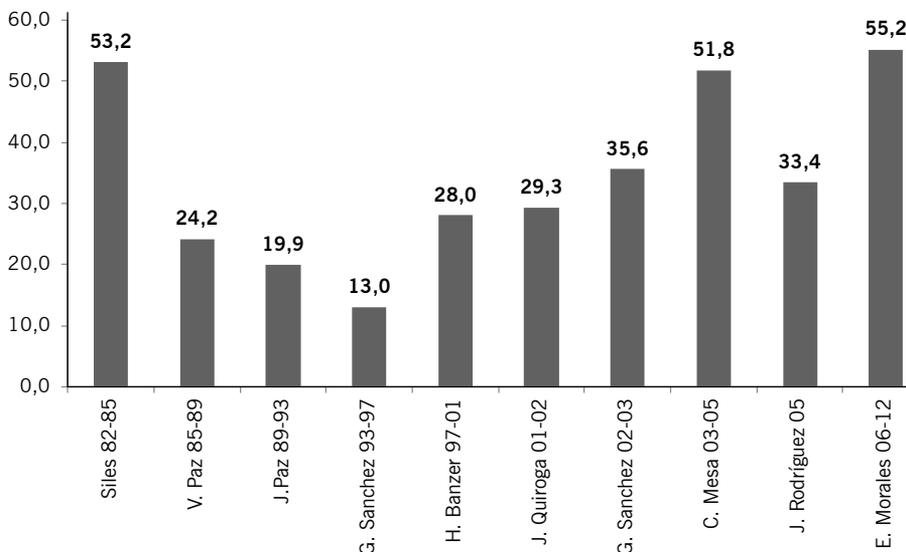
2.5. Conflicto social y violencia: nuevos conflictos y nuevos roles

El nivel de conflictividad social en Bolivia siempre ha sido elevado. Problemas estructurales irresueltos y demandas insatisfechas, han sido dos factores que explican las características del conflicto y sus variaciones. En el caso boliviano el uso de la fuerza pública para controlar los conflictos, se convirtió en una constante en el periodo democrático 1985-2003. El pacto de reciprocidad entre los distintos gobiernos y la policía y fuerzas armadas, suponía la cesión de un cierto margen de autonomía institucional a

cambio de una garantía de estabilidad gubernamental promovida a través del control y la represión de los conflictos sociales.

De acuerdo a un estudio realizado por el Observatorio de Conflictos CERES, el promedio de conflictos nuevos por mes en el periodo 1982-2012, muestra la siguiente tendencia:

Gráfico 6. Promedio de conflictos nuevos por mes según gobierno



Fuente: Observatorio de conflictos. CERES (2013)

Como se observa, el promedio de conflictos nuevos por mes tiene sus tres niveles más altos en los gobiernos de Hernán Siles (1982-1985) que corresponde al proceso de recuperación democrática, en el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) que en calidad de Vicepresidente asume el cargo de Presidente tras la dimisión y posterior huida de Sánchez de Lozada del país, y en el actual gobierno de Evo Morales (2006-2012). Un rápido análisis del alto nivel de conflictividad existente en Bolivia, muestra las siguientes constataciones.

i) El conflicto social es consustancial a la construcción democrática del país. Más allá de representar situaciones de crisis gubernamental, representa procesos en los cuales la sociedad ha sabido lograr la solución de sus demandas y el reconocimiento de sus derechos.

ii) Por otra parte, en Bolivia, un elevado número de conflictos no necesariamente representa una alta intensidad de los mismos. El periodo 2000-2003 de los gobiernos de Hugo Banzer y Sánchez de Lozada se muestran con promedios menores de conflicto en

relación a otros gobiernos, pero en los hechos, fueron los conflictos sociales de este periodo, los que promovieron el cambio de modelo político y económico en Bolivia, todo ello atizado por la extrema represión de los mismos, a cargo de la policía y las fuerzas armadas.

En cuanto al uso de la fuerza pública para contener y reprimir los conflictos sociales, se pueden establecer tres periodos en los cuales se marca una diferencia en el tema. El primero, corresponde a la implementación del modelo neoliberal en Bolivia (1985-2000), en el cual los principales conflictos fueron de carácter estructural-económico-social y de demandas sectoriales, que giraban en torno a la implementación de políticas de corte económico y de lucha contra las drogas. En este periodo, el uso de la fuerza pública por parte del gobierno para contener el conflicto fue una variable transversal. La represión violenta de la policía y las fuerzas armadas, causaron no solo el incremento del conflicto, sino también un sistemático proceso de violación de los derechos humanos y de crisis institucional en ambas fuerzas. La “guerra del agua” en el año 2000 y la “guerra del gas” en el año 2003, marcaron el fin de este modo de gobernar, las decenas de muertos y los centenares de heridos buscaron terminar no solo con el modelo político y económico neoliberal, sino con el manejo discrecional y desproporcional de la fuerza como instrumento sistemático del poder.

Por su parte, el segundo periodo corresponde a los años 2003-2005, considerado de transición. La política de “represión cero” caracterizó los gobiernos de Carlos Mesa y Rodríguez Veltze, signados por los malos recuerdos del pasado y una agenda pendiente que el primer gobierno no pudo construir. En este periodo el conflicto no disminuyó, pero su manejo no fue resignado a la fuerza pública, lo que marcó el inicio del cambio en esta materia.

El tercer periodo y actual corresponde a la presidencia de Evo Morales (2006-al momento). Las características de este gobierno, promovido por los movimientos sociales hizo que se tendiera a frenar los conflictos a través del consenso. En este periodo, debido a la experiencia de los conflictos pasados, se trató de cambiar el uso de la fuerza por el diálogo, sin embargo, el escenario de conflictividad había cambiado de actores, ubicación geográfica, modalidad y demandas. No obstante, a pesar de que el gobierno trató de generar mecanismos de negociación o válvulas políticas para contener los conflictos y dar respuestas a las demandas²³, el nivel de conflictividad fue alto, especialmente en el periodo 2006-2010, donde los conflictos de carácter político tomaron el protagonismo, que antes era ocupado por los de carácter económico y social.

El uso de la fuerza en este periodo se restringió a hechos puntuales de conflictividad, tales como:

- Caranaví, mayo de 2010. La demanda de los comunarios era a favor de la instalación de una planta industrializadora de cítricos. Después de 13 días de bloqueo, la Policía

inició un operativo para dejar expedita la carretera La Paz-Caranavi. El enfrentamiento dejó un saldo de dos estudiantes de secundaria muertos, además de heridos y detenidos.

- Chaparina, septiembre de 2011. Tras una marcha indígena de tierras bajas con el objetivo de frenar la construcción de una carretera que cruzaba el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), la Policía reprimió violentamente a los indígenas causando graves denuncias de violaciones a los derechos humanos.

- Yapacani, enero de 2012. Con el objetivo de reponer en sus funciones a un alcalde por orden judicial, la Policía realiza un operativo causando graves enfrentamientos con los pobladores, con el saldo de tres muertos y varios civiles y policías heridos.

En este punto, es importante mencionar que debido a la orden expresa de las autoridades políticas de que los policías no salgan a controlar los conflictos con armas, fueron varios los hechos de conflictividad, en los cuales se tuvo muchos policías heridos a causa del ataque de los sectores movilizadas. Esto representa un cambio de roles no precisamente positivo, debido a la subsistencia de hechos de violencia en los conflictos.

2.6. Los motines como resabio de autonomía policial

En abril de 2011, el gobierno promulgó la Ley 101 de Régimen Disciplinario de la Policía Boliviana. Esta norma tenía el objetivo de regular las faltas y sanciones que cometan los efectivos en el ejercicio de sus funciones, además de establecer las autoridades competentes que llevarían adelante los procesos respectivos y venía a reemplazar al Reglamento de faltas y sanciones de la Policía Nacional en vigencia hasta ese momento.

Entre sus puntos más importantes, la Ley creaba una Oficina de Control Interno que dependía directamente del Ministerio de Gobierno y que contaría con policías y civiles que realizarían investigaciones a actos de corrupción al interior de la institución policial, trabajo que podían realizar de forma encubierta. En palabras del entonces Ministro de Gobierno Sacha Llorenty, en el acto de promulgación:

Hasta antes de la Ley estaba vigente un reglamento que era un llamado a la indisciplina, un reglamento que en lugar de fortalecer a la institución verde olivo sólo la debilitó e incluía procesos disciplinarios incluso más largos que un proceso penal“(…) Con esta Ley reducimos al mínimo los tiempos garantizando el derecho a la defensa, cuando se trate de una falta en flagrancia o con connotaciones institucionales en el día, no se tendrá que esperar 24 meses como con el anterior reglamento, será suspendido sin goce de haberes y en pocos días se tendrá una sanción de acuerdo a la gravedad de la falta.²⁴

24 En: http://www.radiofides.com/noticia/seguridad/Rige_nuevo_regimen_disciplinario_policial_que_crea_la_figura_del_agente_encubierto. Revisado el 10 de noviembre de 2013.

Esta Ley creó varios recelos dentro la Policía Boliviana, hasta que luego de 14 meses de promulgada y 2.374 casos atendidos por el Tribunal Disciplinario, se dio inicio a un amotinamiento policial de grandes connotaciones políticas e institucionales. En junio de 2012, la Policía a nivel nacional protagonizó fuertes medidas de presión exigiendo mayores salarios y la abrogación de la Ley 101. El amotinamiento cubrió todas las ciudades del país y policías encapuchados y con armas daban vueltas a la plaza principal frente al palacio de Gobierno, provocando enfrentamientos con sectores sociales. En su momento más álgido, el pliego de demandas incorporaba:

La nivelación de sueldos y jubilación al igual que las Fuerzas Armadas, mayor infraestructura, dotación de armas, equipos y víveres, abrogación de la Ley 101, capacitación permanente a efectivos en ramas técnicas policiales, destitución del Comandante General, retorno a manos de la policía de los servicios de identificaciones personales y licencias de conducir y realización de elecciones, entre los cincuenta primeros de curso, para ascensos a generales.²⁵

Imágenes del motín policial de junio de 2012



Fuente: Medios de prensa: La Razón-Página Siete. Imágenes del motín policial de junio de 2012, que muestra policías encapuchados, con armas y con la whipala cortada de sus insignias, como un elemento simbólico de ruptura con el gobierno.

Luego de seis días de presión y negociaciones frustradas, el 27 de junio de 2012, se suscribió un acuerdo entre el gobierno y la Policía que puso fin a las movilizaciones. Este acuerdo establecía en sus puntos más importantes:

- El Gobierno y el Comando General, se comprometieron a no iniciar acciones en contra de los policías que se movilizaron en el motín
- Se conformó una comisión técnica jurídica para que se elabore un documento en el cual se plantean los cambios que se deben realizar a la Ley 101. Mientras tanto las nuevas denuncias serán recibidas por una secretaría técnico jurídica conformada por miembros de la Policía
- Se creará la defensoría policial como organismo neutral y desvinculada de la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Policía.
- Se acuerda la dotación de un cupo adicional de víveres y alimentos
- Se acuerda el incremento de Bs. 100 (cien 00/100 bolivianos) a todos los miembros de la Policía Boliviana, que se soldará al haber básico y será retroactivo al mes de enero de 2012
- Sobre el tema de la jubilación del 100%, se establece la conformación de una comisión compuesta por: el Viceministro de Régimen Interior y Policía, el Comando General, Anssclapol²⁶, Covipol²⁷, Musepol²⁸ y recaudaciones de la Policía Boliviana con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para evaluar y definir la manera de financiar el 30% restante para la jubilación en el plazo perentorio de 180 días.

Este motín, a pesar de no tener las connotaciones del sucedido en febrero de 2003, cuando hubo varios muertos y heridos en enfrentamientos con los militares, demostró que la Policía es una institución deliberante y que al igual que otros movimientos sociales, opta por el conflicto y la movilización para hacer conocer sus reclamos, con el peligro que implica al ser una institución armada y garante del orden público. Si bien fueron las esposas de los suboficiales quienes iniciaron las protestas, con los días se les sumaron sus esposos, ante la mirada inerte de los oficiales, que constataban la capacidad de movilización e insubordinación de sus efectivos.

Frente a los hechos, las autoridades políticas optaron por el diálogo y no sacaron los militares a las calles, a pesar de la falta de control en temas de seguridad. Esto ayudó a que el conflicto no tome connotaciones más violentas, pero mostró que la Policía sigue siendo un tema pendiente en el actual gobierno.

Las demandas propuestas por los policías en un momento del conflicto, como se puede ver, excedían con mucho lo realizable y mostraban el nivel de autonomía al que aspiraban. El convenio firmado no supuso grandes incrementos salariales, pero sí el

26 Asociación Nacional de Suboficiales, Clases y Policías

27 Consejo de Vivienda Policial

28 Mutual de Seguro Policial

congelamiento de la aplicación de la Ley 101; y con esto, una especie de amnistía a todos los procesos y actos de indisciplina al interior de la institución policial, con el efecto negativo que esto implica para la población.

Meses después, el 13 de noviembre de 2013, policías de baja graduación pertenecientes a la Unidad Táctica de Operaciones Policiales (UTOP), se amotinaron disparando gases lacrimógenos al interior de la unidad, revelando una serie de demandas, entre ellas la denuncia de abusos por parte de un oficial de la unidad. El episodio que terminó con la destitución del mencionado oficial, mostró la presencia de varias quejas en torno a temas de maltrato, discriminación y abuso laboral de parte de los oficiales hacia los suboficiales. A pesar de que el motín duró pocas horas y se focalizó en una unidad policial, los temas de maltrato y discriminación siguen siendo un problema latente no sólo en la Policía Boliviana sino también en las Fuerzas Armadas.²⁹

2.7. Relaciones entre Policía y ciudadanía

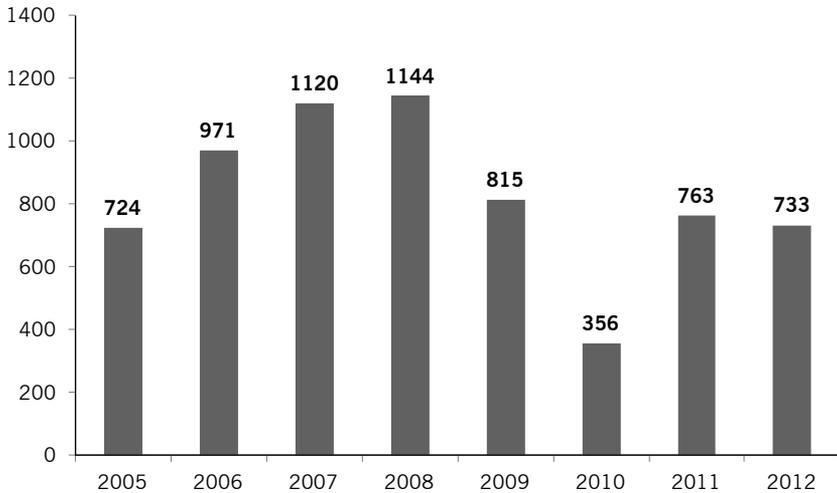
La relación policía-comunidad en el caso boliviano, puede ser evaluada desde diferentes niveles, considerando que cruza todo el espectro social. Bajo esta perspectiva, se analiza esta relación tomando en cuenta dos fuentes de información. La primera corresponde a las denuncias de violación a los derechos humanos presentadas al Defensor del Pueblo; y la segunda, a datos de percepción ciudadana sobre la Policía, referido a los niveles de confianza y corrupción institucional.

i) La Policía resulta ser en el periodo 2005-2014, la institución que concentró el mayor número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo. El Gráfico 7 nos muestra el número de quejas admitidas en este periodo.

Como se puede ver, existe una variación del número de denuncias con los años. Si entre el periodo 2005 y 2008 se observa una tendencia creciente de denuncia, de 724 a 1.144, esta se reduce drásticamente hasta el año 2010 (356 denuncias), por razones cuya explicación demanda una investigación empírica aun pendiente, para luego volver a incrementarse en los años 2011 (763) y 2012 (733). Por su parte, respecto a los porcentajes de denuncias contra la Policía, en relación al total de denuncias presentadas, los datos muestran que entre los años 2008 y 2014, éste fluctuó entre el 21,4% y el 19,9%. El ser la institución más denunciada, significa no solo la falta de mecanismos efectivos –internos–, en materia de respeto a los derechos humanos, sino la inexistencia de controles externos eficaces sobre el tema, ya que las denuncias son realizadas no solo por ciudadanos civiles, sino también por los propios policías, en temas de violación a sus derechos humanos por parte de sus superiores.

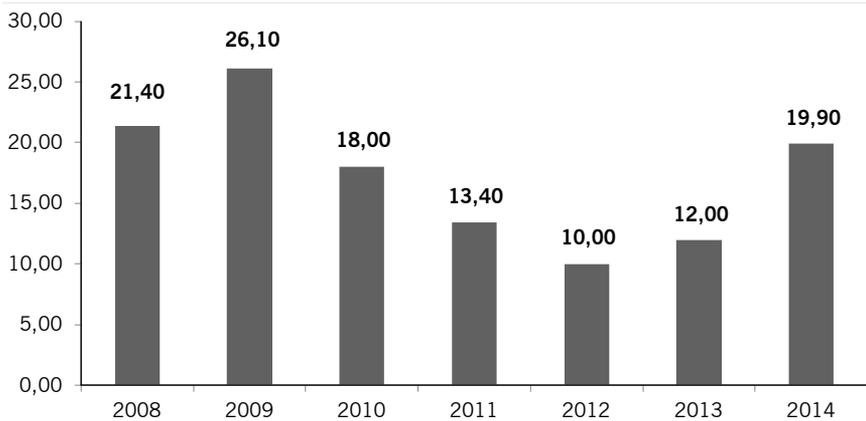
29 Esto se observó en los hechos de abril de 2014, cuando cientos de suboficiales de las Fuerzas Armadas salieron a las calles de distintas ciudades del país, reclamando se elimine el racismo y la discriminación al interior de la institución.

Gráfico 7a. Defensor del Pueblo: Número de denuncias admitidas contra la Policía (Comando General y Comandos Departamentales): 2005-2012



Fuente: Defensor del Pueblo. Elaboración propia

Gráfico 7b. Defensor del Pueblo: Porcentaje de denuncias admitidas contra la Policía en relación al total de denuncias (Comando General y Comandos Departamentales) 2008-2014



Fuente: Defensor del Pueblo. Elaboración propia

ii) Por otra parte, de acuerdo a una encuesta elaborada por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Gobierno de Bolivia en las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto en el año 2011, se observa que la ciudadanía mantiene, como en el pasado, niveles de desconfianza elevados respecto a la institución policial. En una escala del 1 al 7, el nivel de confianza en la Policía en las cuatro ciudades principales de Bolivia, llegaba a un 2,7 y 2,9, (en una escala de 1 a 7) en los años 2011 y 2013, respectivamente, menos del 50% de confianza ciudadana.

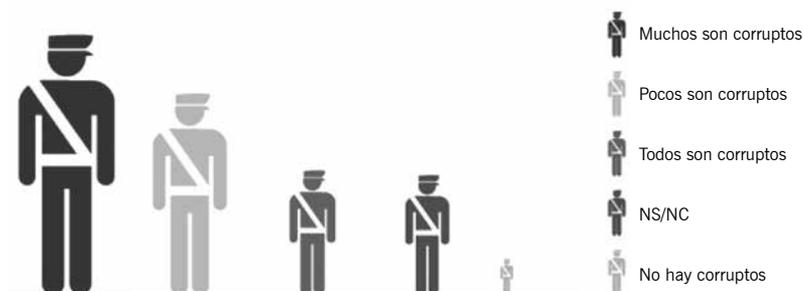
Tabla 6. Nivel de confianza en la Policía, 2011-2013

Departamento/año	La Paz		Santa Cruz		Cochabamba		El Alto		Total	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Calificación promedio	2,7	2,7	3,0	3,3	2,6	2,8	2,5	2,6	2,7	2,9

Fuente: ONSC, Bolivia 2011 y 2013

En cuanto a la percepción de corrupción, de acuerdo a los datos del 2011 se observa que más del 50% de los entrevistados consideraba que todos o muchos policías eran corruptos, mientras que el 27% consideraba que pocos eran corruptos y sólo un 4% optaba por que ninguno era corrupto.

Gráfico 8. Consideración del nivel de corrupción en las unidades policiales (% de personas)



Fuente: ONSC, Bolivia 2011

Se puede ver que, no obstante los avances logrados en temas económicos y sociales, tras nueve años del nuevo gobierno, la Policía en Bolivia, mantiene serios problemas de legitimidad social. Esto no solo como resultado de un proceso interno, sino también como producto de una corriente regional de inseguridad ciudadana, que hace cada vez más difusas las fronteras y menos eficientes los esfuerzos estatales para controlar la violencia y la inseguridad.³⁰

Los datos nos muestran que el vínculo de confianza entre la Policía y la sociedad aún es un tema pendiente en la tan ansiada reforma policial. Si a esto se suma los escandalosos casos de corrupción que vinculan a policías con el narcotráfico, la extorsión y el delito en general, se tiene un escenario de ruptura preocupante entre la ciudadanía y la institución policial, que no ha podido ser saldado hasta el presente, ya que no ha existido una política eficiente al respecto.

3. Cambios y continuidades de la política policial

En base a lo visto, se puede inferir que en el actual gobierno de Evo Morales en Bolivia, la política policial estuvo caracterizada por una serie de continuidades y cambios respecto al pasado, los mismos que son detallados a continuación:

3.1. Las continuidades del proceso

i) Relación conflictiva y rotación permanente

La relación conflictiva entre la policía y el gobierno es una constante, lo que se ve claramente representado en los motines policiales o amenazas de motín. En la memoria corta de los bolivianos, se sigue recordando los motines policiales de 2000, 2003 y 2012, y esto sin contar que la memoria larga está plagada de hechos de amotinamiento con graves consecuencias a la institucionalidad policial y a la democracia. Ya sea por demandas salariales, falta de equipos, vehículos o presupuesto, o discriminación al interior de la policía, los casos de amotinamiento policial solo demuestran que aún quedan pendientes la resolución de problemas estructurales en materia institucional y la implementación de mecanismos de denuncia y dialogo, capaces de viabilizar las demandas de manera pacífica.

Uno de los factores que refleja esta relación conflictiva, y a la vez es causa y efecto de los problemas institucionales irresueltos, es la excesiva rotación de autoridades en materia de seguridad, que es el caso del Ministro de Gobierno y el Comandante de la

30 "Los datos muestran que la mayoría de los países enfrentan epidemias de violencia, que según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) existen cuando la tasa de homicidios llega a 10 por cada cien mil habitantes". (Arias, Rosada-Granados y Saín: 2012, 10).

Policía. Su cambio aproximadamente cada año, es un tiempo mínimo, si se considera que se debe manejar una institución a nivel nacional con graves conflictos pendientes, no solo al interior, sino con el gobierno y la misma sociedad.

ii) Cambios o reformas parciales

Al igual que en anteriores gestiones, los cambios realizados no responden a un plan general de reforma policial. En los últimos años, casi todas las reformas policiales han sido parte del Plan de Seguridad Ciudadana, que ha incrementado su trabajo en temas de violencia de género, control de armas y trata de personas, a lo que se suma tareas como proponer y ejecutar proyectos de seguridad ciudadana, formar a sus oficiales en temas penitenciarios y de policía comunitaria y diseñar sistemas de comunicación policial, entre otras.

La nueva Constitución solo introdujo el cambio de nombre de Policía Nacional a Policía Boliviana, lo que en estricto sentido supone que el tema policial no fue prioridad en el diseño de la carta magna y de la formación del Estado Plurinacional. En este escenario, los esfuerzos aislados por cambiar, reformar o modernizar la policía, se suscriben a intentos parciales de mejorar sus condiciones de trabajo, pero no así su doctrina, formación, organización y valores institucionales en el nuevo Estado.

Al igual que en algunos países de la región, en Bolivia los esfuerzos para reformar la Policía se han diseminado en áreas de formación y profesionalización, proyectos de policía comunitaria, mejoramiento de infraestructura e incremento salarial, entre otros, con resultados no evaluados y en gran parte momentáneos, dependientes del liderazgo de turno y no de una verdadera vocación de cambio.

iii) Planes y operativos coyunturales

La cantidad de planes y operativos que realiza la policía en periodos específicos del calendario nacional, son muchos. Los operativos de carnaval, fin de año, fiestas patronales, aniversarios, etc. suponen la aplicación de estrategias y mecanismos tradicionales, consistentes en el acuartelamiento previo, el desplazamiento de efectivos al lugar asignado y su posterior repliegue una vez finalizada la tarea de prevención, control y reacción de acuerdo al caso. Por su parte, los planes son diseñados por cada Comandante General, lo que supone de manera frecuente, un plan por año, con nombres llamativos y caracterizados por su corta duración, resultados coyunturales y muchas veces causados por graves hechos de inseguridad que supeditan su aplicación a determinados espacios geográficos. Una excepción a esto, en cuanto duración en el tiempo, es la aplicación del Plan Chachapuma implementado en abril de 2013 y que se mantiene en la actualidad con el nombre de Plan Chachapuma Evolución Integral, pero que conserva las mismas características operativas de los planes adoptados históricamente.

Los efectos de la aplicación de los planes y operativos, se reflejan tanto a nivel institucional como en la misma sociedad. En la institución, no son pocas las denuncias que surgen de los policías afirmando que son destinados a realizar planes, sin el debido

equipamiento y condiciones necesarias; y en la sociedad, la realización de los operativos y planes son tomados como esfuerzos momentáneos, que son parte de un escenario mayor de inseguridad permanente.

iv) Problemas institucionales: corrupción, discriminación y exclusión

Tal como vimos al inicio del documento, en el diagnóstico que hizo el PNUD en Bolivia el año 2005, se observaba que para los policías y los ciudadanos, erradicar la corrupción era lo mejor que le podía pasar a la institución policial. Sin embargo, este trabajo es un tema pendiente del actual gobierno. Las denuncias de corrupción de miembros de la policía vinculados a temas de narcotráfico, extorsión, uso de influencias, sobornos, etc. son habituales como en el pasado, a pesar de haber incorporado mecanismos de transparencia en la institución a través de la recepción de denuncias, lo que en la práctica no demuestra haber tenido resultados objetivos, más aún cuando son los comandantes los que son parte, muchas veces del circuito delictivo.

De acuerdo a resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012, sobre la percepción ciudadana respecto del desempeño de la policía y de su posible participación en actividades delictivas “Los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, los países que más consideran a la policía coludida con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%)” (Informe PNUD, 2013,116). Sin duda estos datos muestran, de manera general, que el problema de la corrupción es un tema latente en la institución y su relación con la sociedad.

Otro de los problemas institucionales observados, es el elevado nivel de discriminación y maltrato que existe al interior de la Policía. Así como nos mostraba el informe del PNUD sobre la Policía en Bolivia el año 2005, gran parte de estos maltratos, están estrechamente relacionados con la discriminación racial. Esto se explica por la formación de una pirámide perfecta en la estructura de personal policial, donde alrededor del 10% lo conforman los oficiales, y el 90% los suboficiales, clases y policías. Estos últimos pertenecientes en su mayoría, a sectores medios y bajos de la estructura socioeconómica del país y a su vez, a pueblos indígenas. Lo que deja ver que aún en la institución policial los temas de discriminación racial y cultura patriarcal, muestran una preocupante continuidad con el pasado.

v) Conflictiva relación con la sociedad

La Policía en Bolivia, mantiene una tradicional relación conflictiva con la sociedad. Por un lado es la institución más denunciada en el Defensor del Pueblo (de acuerdo a los informes que esta institución presenta a la Asamblea Legislativa); y por otro, conserva una percepción negativa de la población respecto a sus índices de corrupción institucional. Una gran parte de la población, como en el pasado, no confía en la policía, lo que perjudica los intentos de la institución por mejorar su relación con la sociedad.

Sin duda, el papel de los medios de comunicación, sumado a la vivencia diaria de la ciudadanía hace que la percepción de una policía corrupta y abusiva siga presente en el imaginario social. Es precisamente, este aspecto de continuidad, lo que ha hecho que la Policía Boliviana perviva como una de las instituciones con características más negativas en democracia, relacionada con su carácter militarizado y su actuación, muchas veces corrupta y delincencial.

3.2. Los cambios en proceso

i) Reducción de prerrogativas

La reinstauración de la democracia supuso un reacomodo de las fuerzas políticas y sociales, lo que significó que las instituciones de la fuerza pública se conviertan en instrumentos adecuados para garantizar la estabilidad de los gobiernos democráticamente elegidos y las políticas implementadas. La garantía de la estabilidad recaía en la existencia de un pacto implícito entre gobierno y fuerza pública, llámese fuerzas armadas y policía. En el caso de la policía, esto supuso la construcción de una serie de prerrogativas, consistentes en la cesión de poderes o márgenes amplios de actuación que el gobierno confiere a la institución para el desarrollo de sus funciones, tanto en el manejo de sus recursos económicos, como la libertad de la gestión y organización policial.

Uno de los ámbitos de mayor autonomía de la Policía en democracia, era el manejo de la emisión de carnet de identidad y tarjetas de tránsito a los ciudadanos, uno de los destinos más apetecidos por los policías, debido a los ingresos informales que percibían en esas instancias. Es en este escenario, que el actual gobierno, mediante ley expresa crea en junio de 2011, el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP), que marca el fin de la prerrogativa policial en materia de identificación personal y emisión de licencias de conducir. Medida que ningún gobierno anterior, se hubiera atrevido a realizar. Al efectuar esta medida, el gobierno no solo restablecía un margen perdido de autoridad civil sobre la institución policial, sino devolvía un margen de transparencia y celeridad a trámites que el ciudadano común evitaba realizar al sentirse vulnerable a la excesiva burocracia y corrupción, y redistribuía una gran cantidad de efectivos policiales a tareas de seguridad ciudadana.

La ley que crea el SEGIP, no es un dato menor a la hora de evaluar las posibilidades de reforma policial. Más aún si se toma en cuenta, que el número excesivo de prerrogativas policiales en democracia, más que un proceso de construcción democrática, fue producto de un pacto de reciprocidad entre el poder político y policial.

ii) Especialización en la educación policial

La Policía en Bolivia, a partir de su Ley Orgánica de 1985, mantuvo su característica “integral”, lo que significaba que su formación calificaba al policía para realizar todas las actividades mencionadas en su Ley, más de veinte atribuciones, de manera irrestric-

ta. Esto significaba que un policía boliviano podía realizar sin ninguna limitante vocacional o formativa, labores investigativas, funciones operativas o tareas de prevención.

Las limitaciones que implica hablar de un policía “integral”, saltan a la vista. Ninguna persona puede encarar con la misma habilidad profesional un sin número de tareas que conforman el abanico policial y de seguridad. Esto acarrea varias consecuencias negativas, no solo para la sociedad que ve muchas veces negligencia en el trabajo realizado por la Policía, sino para los propios miembros de la institución, al ver frustrados sus verdaderas vocaciones a través de constantes cambios de destino.

Es por estas razones, que la creación de especialidades en la formación policial a nivel de licenciatura y técnico superior, en las áreas de Orden y seguridad, Investigación criminal, Ingeniería de tránsito y vialidad y Administración policial, marca el inicio de una especialización profesional. Lo que significa, desde una mirada optimista, policías más capacitados, que satisfagan las demandas de la sociedad en materia de seguridad; y por otro lado, policías que puedan desarrollar una verdadera vocación policial, de acuerdo al área de su preferencia. Aspectos que necesariamente serán pasibles a una evaluación de su desarrollo en el futuro.

iii) Nuevas estrategias de vigilancia y patrullaje policial

La desconcentración de los servicios policiales a través de las Estaciones Policiales Integrales, establecidas en la Ley de Seguridad Ciudadana, representa un avance sustancial en el cambio de visión de un manejo extremadamente centralista y burocrático, a uno descentralizado y eficiente. No obstante, la falta de ejecución presupuestaria para construir todas las EPIs programadas y de personal policial para ocuparlas, se convierte en el principal impedimento de su verdadera realización y correspondiente evaluación.

El acceso más directo a la policía también está representado en la implementación de la policía comunitaria, que viene trabajando desde el año 2006, y que es incorporada como parte de la Policía Boliviana en la Ley de Seguridad Ciudadana. La policía comunitaria, así como en otras experiencias de la región, tiene el objetivo de acercar el policial al ciudadano y con esto disminuir la inseguridad subjetiva y mejorar la imagen de la institución. En Bolivia, los avances de la policía comunitaria han sido valiosos, al haber iniciado como un proyecto piloto el año 2006 y ahora estar en todo el territorio nacional, sin embargo, aún es una tarea pendiente en cuanto apoyo político e institucional más decidido.

iv) Readecuación de la lucha contra las drogas sin la DEA

La expulsión del Embajador de Estados Unidos en Bolivia Phillip Golberg, la DEA y USAID, son en palabras del gobierno, parte de la política gubernamental contra la injerencia externa y el imperialismo norteamericano. Esto supuso a nivel interno, la reconfiguración de una serie de políticas, entre ellas la relacionada a la lucha contra el narcotráfico. La excesiva dependencia que tenía Bolivia en el pasado en materia de lucha antidroga, en cuanto diseño de políticas, asesoramiento y apoyo militar, se redujo

drásticamente a cero, lo que supuso el diseño de nuevas políticas y la recuperación de la autonomía en la ejecución de las mismas.

A partir de la nueva política de nacionalización de la lucha antidroga, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, dependiente de la Policía, ya no cuenta con bonos extras para sus efectivos ni demás privilegios otorgados por el gobierno de Estados Unidos, teniendo que realizar sus labores con recursos propios. A nivel general, este nuevo contexto se caracteriza, no sólo por la reducción de la violencia en la zona, gracias a la sustitución de la erradicación forzosa por la racionalización concertada, sino porque Bolivia pudo cumplir de manera autónoma, en estos años, los compromisos internacionales en materia de reducción de cultivos.

v) Disminución del uso de la fuerza policial ante conflictos sociales

Uno de los grandes avances del gobierno, ha sido la reducción drástica del uso de la fuerza policial en los conflictos sociales. A pesar de que los conflictos no han disminuido en este periodo, la Policía junto con las Fuerzas Armadas, dejaron de constituirse en un instrumento de represión. Salvo excepciones, la Policía dejó la tradicional práctica de reprimir los conflictos mediante el uso de la fuerza, y su acción de contención se hizo de manera general sin el uso de armamento letal.

La reducción del uso de la fuerza ante los conflictos sociales, supuso por parte del gobierno, el diseño de nuevos mecanismos de dialogo que ayudaron a viabilizar las demandas sociales, y a pesar de que estas no se contrajeron, se pudo instalar en estos años la preeminencia del dialogo como mecanismo democrático.

4. La política policial en el Estado Plurinacional de Bolivia: constataciones generales

La política policial en Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales a partir de enero de 2006, puede ser analizada desde dos perspectivas, por un lado desde la propia institucionalidad policial; y por otro, en el marco de la seguridad ciudadana. Tomando en consideración que se trata de un gobierno de ideología de izquierda y características nacionalistas y populares, las expectativas en torno al manejo de la política policial son objeto de estudio, no sólo para los especialistas en materia de seguridad que demandan procesos de cambio institucional, sino también para la sociedad en su conjunto, que día a día, como parte de un fenómeno regional, demanda mayor seguridad.

En este escenario, se han tomado los siguientes datos para evaluar la política policial vigente y compararla con el pasado: Políticas implementadas en la institución policial y políticas implementadas en seguridad ciudadana.

Tabla 7. Políticas policiales y de seguridad ciudadana implementadas por el gobierno de Evo Morales: 2006-2014

Políticas implementadas en la institución policial	Políticas implementadas en seguridad ciudadana
Incremento del pago por salarios en un 65,8% entre 2006 y 2014.	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2012)
Incremento del personal policial en 41% desde 2006 a 2014.	Ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas (2012)
Incremento en la dotación de vehículos y motocicletas.	Ley Integral contra la trata y tráfico de personas (2012)
Implementación de Policía Comunitaria.	Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (2013)
	Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (2013)
	Ley de Bomberos (2013)
	Ley de prevención de la tortura (2013)
	Decreto presidencial de indulto a personas privadas de libertad (2013)
	Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo (2014)
Reglamentación de la Universidad Policial con especializaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Orden y Seguridad. • Investigación Criminal. • Ingeniería de Tránsito y Vialidad. • Administración Policial 	Incremento del presupuesto en Seguridad Ciudadana a partir del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a gobernaciones y municipios. Entre el año 2012 y 2013, gracias a la Ley de Seguridad Ciudadana el presupuesto se incrementó en 106%.
Implementación de las Estaciones Policiales Integrales EPIs.	Implementación de una Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
Dotación de recursos para la lucha contra el narcotráfico de manera autónoma.	Funcionamiento de Consejos de Seguridad Ciudadana y el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana
	Implementación del mecanismo de seguridad aérea a través de dos helicópteros
	Implementación de cámaras de seguridad
	Implementación de GPS en transporte interdepartamental

Fuente: Elaboración propia

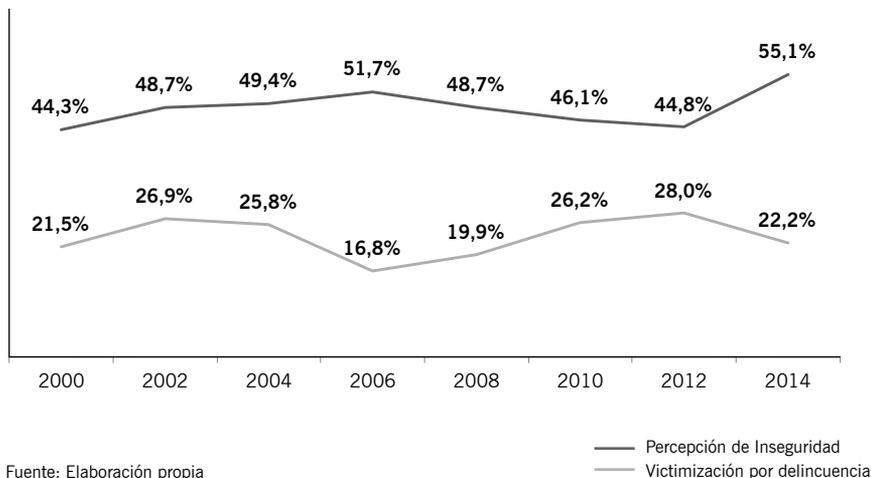
Como se puede observar, las políticas implementadas en la institución policial, dan cuenta de mecanismos de control, que se reproducen en un aumento sustancial de los efectivos policiales, que va sumado al incremento de su equipamiento, del monto destinado a sus salarios y de una presencia territorial efectiva a través de la policía comunitaria y las EPIs. Esto coincide de manera directa con la demanda ciudadana de más presencia policial en las calles y un mejor entrenamiento de los mismos, lo que da cuenta de las acciones destinadas a la especialización en los ámbitos formativos.

En lo concerniente a las políticas de seguridad ciudadana, sin duda la Ley y el Plan, reflejan una visión amplia de la seguridad que aborda temas conceptuales, presupuestales (impuesto del IDH), de organización (formación de consejos) y de prevención situacional (helicópteros, cámaras, GPS). No obstante, la priorización de estas últimas medidas junto con la realización de planes y operativos policiales, reforzadas tanto a nivel central, como regional y municipal a través del presupuesto asignado, reproducen una visión restringida de la seguridad, que da cuenta de la aplicación de medidas disuasivas por sobre las estructurales.

De acuerdo a encuestas de opinión realizadas por el Barómetro de las Américas sobre temas de percepción de inseguridad y victimización, se puede ver que en ambos casos el año 2006, inicio del gobierno de Evo Morales, se da un punto de inflexión importante: Primero, la percepción de inseguridad disminuye a partir de este año del 51,7% (2006) al 44,8% (2012), volviendo casi al nivel que había el año 2000 (44,3%). Segundo, los datos de victimización por delincuencia, encuentran su punto más bajo el año 2006 con 16,8% para incrementarse hasta el año 2012 con 28%. Es decir, cuatro de cada diez personas en Bolivia el año 2012 se sentían inseguras, mientras que tres de cada diez habían sido efectivamente víctimas de la inseguridad, una diferencia mínima entre percepción y victimización, que reflejaba el hecho que mientras la percepción de inseguridad había disminuido en este gobierno, la victimización se incrementaba.

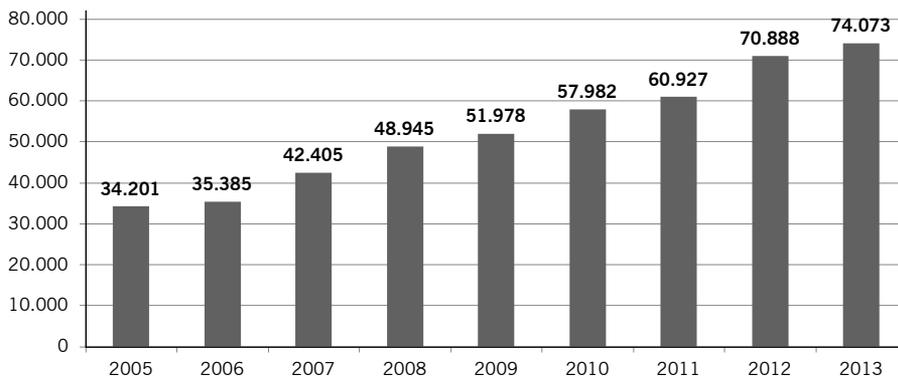
No obstante, los datos de la misma fuente el año 2014 dan resultados diferentes. La percepción de inseguridad en este año subió al 55,10%, mientras que la victimización por delincuencia bajo al 22,2%. Es decir, para el 2014 cinco de cada diez personas en Bolivia se sentían inseguras, mientras que dos de cada diez habían sido efectivamente víctimas de la inseguridad, una diferencia de tres puntos entre percepción y victimización.

Gráfico 9. Percepción de Inseguridad y victimización LAPOP: 2000-2014



Varias pueden ser las lecturas de este fenómeno, la variación de los datos demuestra que los temas de percepción de inseguridad y victimización, no siempre están relacionados con las políticas de seguridad ni con los hechos objetivos de delincuencia. En varias oportunidades estas variables dan cuenta de la enorme cantidad de difusión mediática sobre delitos o de la crisis de legitimidad que sufren las instituciones vinculadas al tema.

Gráfico 10. Bolivia: hechos delictivos denunciados (2005-2013)



Fuente: ONSC, 2014. Excluye violencias, hechos de tránsito, faltas y contravenciones

De acuerdo a información obtenida de fuentes oficiales, el número de hechos delictivos denunciados en el periodo 2005-2013, muestra una tendencia ascendente de 34.201 a 74.073. Un incremento sostenido que coincide con los datos de victimización de LAPOP, por lo menos hasta el año 2012.

Más allá de estos antecedentes, se pueden identificar eventos que reflejan la continuidad de la política policial en Bolivia, tomando en cuenta los gobiernos neoliberales (1985-2005) y el actual periodo gubernamental desde el año 2006. Esto hechos son:

- Rotación periódica de ministros de gobierno y comandantes de policía: 5 ministros y 13 comandantes en 8 años (2006-2014).
- Incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana.
- Falta de capacidad de gestión debido a la ausencia de cuadros políticos e institucionales adecuados.
- Implementación de políticas de prevención situacional y control policial.
- Retórica preventiva que no es evidente en los hechos.
- Ausencia de reforma integral de la Policía pese a una crisis institucional evidente.
- Presencia recurrente de (amenazas de) amotinamiento policial en procura de demandas económicas y sociales.

La búsqueda de soluciones cortoplacistas, inmediatas y de fácil aplicación son el común denominador de las políticas policiales implementadas en Bolivia. En este sentido, pensar en una reforma integral de la institución policial es un objetivo deseado pero abandonado rápidamente por los gobiernos de turno, incluso el actual, que posee todas las capacidades políticas y electorales para realizar este proyecto descomunal. La coincidencia entre la demanda ciudadana de más policías, más penas y más recursos, con las políticas adoptadas por los gobiernos, se ha dado en llamar “tendencias populistas de la política criminal” (Garland, 2001).

En palabras de Carlos Basombrio y Lucía Dammert:

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía, que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública, se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales en la mayoría de los casos se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente. (Basombrio y Dammert, 2013, 8).

Desde esta perspectiva, el control del delito es el eje de toda política implementada, que se articula con mecanismos coercitivos (mas leyes y penas), disuasivos y/o situacionales (más policías, instalación de cámaras, helicópteros, etc.) y coyunturales (planes y operativos), dejando al margen aspectos claves como la prevención social, la rehabilitación de los infractores y el respeto a los derechos humanos básicos.

En este marco, es paradójico ver que las políticas implementadas por los gobiernos neoliberales en Bolivia, a pesar del cambio discursivo, aún mantienen similitudes con la política policial vigente. Dado un contexto de gobierno de izquierda, lo esperable sería una nueva forma de encarar la inseguridad, basado en nuevas miradas del problema, no solo de las consecuencias, sino también de las causas, entre las cuales es innegable constatar que a pesar de los esfuerzos realizados, todavía está fuera del debate aspectos claves como la desigualdad, la falta de políticas preventivas de carácter social y sobre todo, aceptar que la ausencia de una reforma policial integral, no hace más que reproducir la falta de autoridad y capacidad política sobre un tema tan importante como la seguridad de los ciudadanos.

Bibliografía

- Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Saín, M.:** *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, 2012.
- Basombrio, C. y Dammert, L.:** “Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes”, *Wilson Center Latin American Program*, 2013.
- Defensor del Pueblo** (2008): XI Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2009): XII Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2010): XIII Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2011): XIV Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2012): XV Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Encuestas para el Desarrollo Humano.** Policía Nacional y seguridad Ciudadana, PNUD, Bolivia, 2006.
- Garland, D.:** *La Cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- LAPOP Proyecto de Opinión Pública en América Latina:** *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Ciudadanía. Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba, Bolivia, 2012.
- LAPOP Proyecto de Opinión Pública en América Latina:** *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia una democracia de ciudadanía*, Ciudadanía. Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba, Bolivia, 2014.
- Laserna, R.; Villarroel, M.; Escobar, F.; Gomez Lara, E.:** *43 años de conflictos sociales en Bolivia. Enero de 1970 - diciembre de 2012. Descripción general y por periodos gubernamentales*, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social - CERES., La Paz, 2013.
- Ministerio de Planificación** (2006): Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2012): Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016, Bolivia

Ministerio de Gobierno (2012): Memoria del Ministerio de Gobierno, 2012, Bolivia

Ministerio de Gobierno (2012): Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2012-2016, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2013): Revolución tecnológica en seguridad ciudadana y eficiencia en la lucha contra el crimen. Anuario 2013, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2014): De día y de noche, con más policías y más operativos en todo el país. Trabajamos por tu seguridad. Anuario 2014, Bolivia.

Pensum académico 2013. Academia Nacional de Policías, Bolivia.

Perspectivas de la Seguridad Ciudadana en América Latina y Bolivia. Intercambio de Buenas Prácticas. Memoria del Seminario Internacional realizado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el 27 y 28 de septiembre de 2012. Ministerio de Gobierno-PNUD, Bolivia, 2012.

Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe (2006): Informe Bolivia, Chile, FLACSO-Chile, 2007.

Quintana, J.R.: *Policía en Bolivia. Historia no oficial 1826-1982*, Observatorio de Democracia y Seguridad, La Paz, 2012.

Fuentes digitales consultadas

EJU noticias.

Latinobarometro (2013): Informe 2013.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Radio FIDES.

Fuentes normativas consultadas

Constitución Política del Estado de Bolivia, 1967

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009

Ley Orgánica de la Policía Boliviana, 8 de abril de 1985

Ley N° 101, 4 de abril de 2011. Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Boliviana.

Ley N° 145, 27 de junio de 2011. Ley del Servicio General de Identificación Personal y del Servicio General de Licencias para conducir

Ley N° 259, 11 de julio de 2012. Ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

Ley N° 263, 31 de julio de 2012. Ley integral contra la trata y tráfico de personas.

Ley N° 264, 31 de julio de 2012. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”.

Ley N° 348, 9 de marzo de 2013. Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia

Ley N° 400, 18 de septiembre de 2013. Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados

Ley N° 070, 20 de diciembre de 2013. Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez.

Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°454 de 10 de julio de 2006.

Resoluciones Ministeriales del Ministerio de Educación N° 408/06 y N°538/2012

Medios de prensa

Periódico El Deber, Bolivia

Periódico La Razón, Bolivia

Periódico Página Siete, Bolivia

Periódico Opinión, Bolivia

Políticas de policía y gobiernos de izquierda. El caso de Uruguay

Police policies and left governments. The case of Uruguay

Recibido: 20/03/2017

Aceptado: 01/05/2017

Rafael Paternain

Universidad de la República / rafaelpaternain@gmail.com

Resumen

Durante los últimos lustros, nuestra región ha tenido ejemplos sobrados de reformas policiales. El atraso institucional, la corrupción, la connivencia con la criminalidad organizada y las modalidades de gestión basadas en la violencia y el abuso, han estado en la base de los impulsos de transformación. En el Uruguay, la policía no ha sido una preocupación prioritaria en materia de gestión pública. Al contrario, desde siempre se ha asumido que la misma es el actor principal de la seguridad y en ella se han delgado las funciones esenciales para la prevención y el control del delito.

El presente artículo sintetiza una investigación que se realizó en el marco del proyecto Clacso "Giro a la izquierda y política policial en América del sur (Un abordaje comparativo)". A lo largo de las páginas que siguen, se buscará describir los principales hitos en materia de política de policía durante los dos primeros gobiernos del Frente Amplio, comparando los distintos momentos y situando el sentido general que los cambios han adquirido.

Palabras clave

Policía, gestión pública, reforma, delito.

Abstract

During the last few decades, our region has had examples of police reforms. Institutional backwardness, corruption, collusion with organized crime and management modalities based on violence and abuse have been at the base of transformation impulses. In Uruguay, the police have not been a priority concern in the area of public management. On the contrary, it has always been assumed that it is the main player of security and that the essential functions for the prevention and control of crime have been slim.

This article summarizes an investigation carried out in the framework of the project "Turn left and police policy in South America (a comparable approach)". Throughout the following pages, it will be sought to describe the main milestones in police policy during the first two governments of the Frente Amplio, compared to the different moments and placing the general sense that the changes have acquired.

Keywords

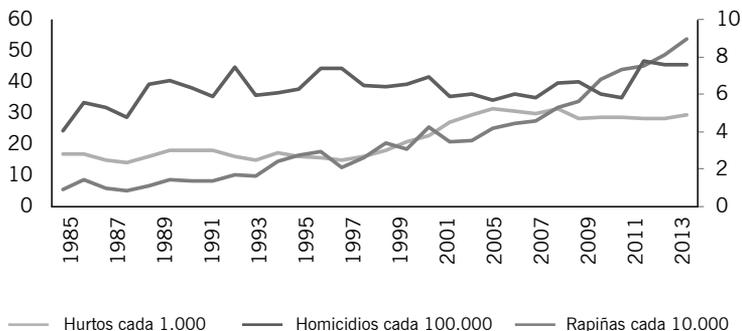
Police, public management, reform, crime.

1. Inseguridad, izquierda y policía

El país más seguro de América Latina enfrenta los retos de la violencia y la criminalidad. La sociedad con tradicionales niveles de integración tiene el enorme desafío de administrar la desigualdad y amplias zonas de vulnerabilidad. Uno de los sistemas institucionales más sólidos de la región ostenta dispositivos de seguridad añejos, disfuncionales e inequitativos.

Al día de hoy, Uruguay ocupa en la región un lugar positivo en materia de indicadores de delitos. Sin embargo, la comparación con su propio proceso nos revela la profundidad del deterioro. Durante los últimos lustros, los delitos contra la propiedad han registrado un fuerte crecimiento en nuestro país. No todos lo han hecho en un mismo momento ni en un idéntico territorio. Con cada crisis socioeconómica, los hurtos y los daños se han multiplicado. Por su parte, las rapiñas comenzaron a aumentar en 1995 y desde ese entonces no se ha detenido su proceso ascendente. Las tasas más altas de estos delitos se han ubicado en Montevideo, aunque los cambios más significativos han ocurrido en el interior del país, en especial por las transformaciones demográficas y criminológicas sufridas en Canelones y Maldonado.

Grafico 1. Homicidios, hurtos y rapiñas



En este sentido, las encuestas que miden la cantidad de personas que han sido víctimas de un delito contra la propiedad durante un tiempo determinado, nos muestra un porcentaje que oscila entre el 20 y el 30% de los encuestados y sus familias. Si bien ese número no ha tenido grandes cambios en los distintos estudios recientes, la comparación regional revela en el Uruguay un alto porcentaje de victimización contra la propiedad.

Por su parte, con el paso del tiempo, las tasas de homicidios han comenzado a ser más altas en Montevideo que en el interior del país. Del mismo modo, ha aumentado su peso en las zonas más deterioradas socioeconómicamente. Las armas de fuego par-

ticipan en casi el 70% de los casos, y los jóvenes y adolescentes varones son las víctimas mayoritarias.

Cuando en el 2005 el Frente Amplio accedió al gobierno nacional, se conjugaron al mismo tiempo tres procesos que fueron claves para comprender las alternativas posteriores:

1) las denuncias de delitos –sobre todo los más violentos– venían en franco crecimiento, lo mismo que las percepciones de inseguridad;

2) la estructura policial mostraba desorganización, falta de inversión en equipamiento e infraestructura, niveles de corrupción, deterioro salarial, formación militarizada e inexistencia de expectativas reales de carrera;

3) el Frente Amplio llegaba a la conducción de la seguridad sin diagnósticos claros y sin hojas de ruta precisas para enfrentar los retos de un ámbito desconocido, riesgoso y resistente a cualquier impulso transformador.

Mientras al inicio hubo que lidiar con la construcción de lógicas de confianza dentro de la interna policial, con la racionalización básica de los procesos de gestión, con la recomposición de una línea de trabajo policial más acorde con los principios profesionales, con la situación de emergencia del sistema carcelario y con las crecientes demandas de seguridad de grupos y organizaciones de la sociedad, la dinámica política se transformó en el Uruguay al ritmo de una ruidosa oposición partidaria, de un reposicionamiento de los medios de comunicación como reproductores y amplificadores de la inseguridad y de una sensibilidad colectiva cada día más afín a las seducciones punitivas.

Han transcurrido más de diez años y las políticas de seguridad de la izquierda reciben evaluaciones muy negativas por parte de la ciudadanía. ¿Qué ha ocurrido durante estos dos periodos de gobierno? ¿Cuáles han sido los alcances de las medidas? ¿Qué profundidad ha tenido el impulso para la reforma de las instituciones, en especial de la policía? ¿Qué cambios sociales y culturales hay que registrar para comprender la profundidad de estos procesos?

1.1 La izquierda uruguaya y los desplazamientos ideológicos

Antes de narrar esta historia, es necesario hacer escala en algunos puntos cruciales. El primero de ellos, tiene que ver con los alcances político-ideológicos del Frente Amplio como coalición de grupos y partidos de centro-izquierda. Según muchos observadores, la izquierda uruguaya sufrió relevantes transformaciones durante los noventa y principios de los dos mil, que le permitieron acceder por primera vez al gobierno nacional con una agenda ambiciosa y cuidadosamente trabajada. Elección tras elección, el Frente Amplio fue ganando adhesiones ciudadanas, hasta llegar a ser mayoría en 1999. Derrotado en esas elecciones en segunda vuelta, hubo que esperar cinco años más para el triunfo de Tabaré Vázquez con mayoría absoluta. Para la opinión genera-

lizada, ese camino se recorrió bajo la consigna de la moderación política y de un programa de gobierno que buscó el “centro” (Garcé y Yaffé, 2005).

Durante los primeros años de la década pasada, la izquierda uruguaya asumió que la crisis socioeconómica era el indicador más evidente del fracaso de las políticas neoliberales. Lo mismo ocurrió en muchos de los países de la región, y el llamado giro a la izquierda fue una realidad.

En el Uruguay este proceso tuvo sus particularidades. Un fenómeno curioso, que al día de hoy se mantiene a pesar del desgaste del ejercicio del gobierno, consiste en girar hacia el centro sin perder electores de la izquierda. La tradicionalización e institucionalización del Frente Amplio dentro del sistema de partidos han sido completas, y en este punto es posible hallar claves para desentrañar las relaciones del progresismo con la estructura policial (Moreira, 2009).

El segundo aspecto destacable se relaciona con la sustitución de los cuadros políticos tradicionales por nuevos elencos para la conducción de la seguridad. Por primera vez en la historia del país, los partidos tradicionales son desplazados del gobierno nacional, aunque manteniéndose sin cambios la estructura de élites de las instituciones policiales, penitenciarias y judiciales.

En este punto, la gestión del Frente Amplio ratificó el peso determinante de las élites partidarias para orientar las políticas de seguridad con marcada prescindencia de alianzas estratégicas con sectores y movimientos de la sociedad que le aportara otra perspectiva de construcción política. En consonancia con esta línea, desde la recuperación democrática hasta el presente, las recurrentes ofensivas del populismo punitivo (apenas puestas en suspenso entre 2005 y 2009) se plasmaron siempre “desde arriba”.

En tercer y último lugar, hay que analizar los cambios en la cultura política, en los valores y en las representaciones de la sociedad con relación a la inseguridad. Durante esta última década de crecimiento económico y mejora de los indicadores sociales, hubo cambios silenciosos de notable magnitud. En este nuevo contexto, el Frente Amplio ha seguido creciendo con dificultades (sobre todo hacia abajo y en Montevideo), pero ha ido perdiendo peso entre los sectores medios-altos y altos. Es posible comprobar algunos desprendimientos de adhesiones a la izquierda entre los sectores más educados. Cuanto más ascenso social y seguridad económica, más reactivos se vuelven estos sectores hacia las acciones redistributivas (Moreira, 2009).

Pero también hay que reconocer las limitaciones para el crecimiento electoral hacia abajo, sobre todo en aquellos núcleos con baja educación y bajo nivel socioeconómico, que manifiestan signos fuertes de apatía y retracción política.

Todas estas transformaciones sociales que impactan sobre la distribución de las adhesiones político-ideológicas, también lo hacen sobre las representaciones de inseguridad. En tal sentido, las diferencias de clase y los atributos de los espacios habitados por ellas son claves para entender el alcance de los relatos sobre la seguridad. En espacios de proximidad propios de los barrios populares, en donde la inseguridad se configura de “abajo hacia arriba”, el peligro es “cercanía física y social con la amenaza”. Al

contrario, en sectores medios y altos “los relatos marcan una mayor distanciamiento social y espacial, una referencia más genérica al problema, como la inseguridad jurídica, el cuestionamiento de la inseguridad y también la complicidad delito-subversión” (Kessler, 2009, 134).¹

En la actualidad, los discursos sobre la inseguridad no reflejan una polarización sino un conjunto de desplazamientos dentro de una zona intermedia de alta preocupación por la problemática. A pesar del ascenso de la izquierda al gobierno nacional, el relato de las “causas sociales” de la violencia y el delito –cuya presencia podía advertirse con claridad en las encuestas de opinión durante los años de la crisis socioeconómica– es el que ha sufrido más impactos en estos tiempos de hegemonía conservadora.

Desde abajo hacia arriba, o a la inversa, todos los discursos sobre la inseguridad en el Uruguay se dirigen hacia la peligrosidad de los jóvenes de las clases populares. La droga ha jugado –y juega– un rol explicativo relevante (ya como sujeción a fuerzas incontrolables, ya como resultado de la acción organizada del narcotráfico), sólo eclipsada en el último tiempo por los argumentos vaporosos del “consumismo”. En este contexto, a diferencia de lo que sostienen ciertos operadores policiales y judiciales – con el aval de algunos académicos con pretensiones científicas –, casi ningún relato dibuja al delincuente como un “actor racional”, aunque cada vez son más extendidas las referencias al mal y a la noción de “irrecuperabilidad”.

Se está llegando a un momento en que amplios sectores de la sociedad todavía se afilian a las razones sociales que mueven al delito, pero también van cediendo sin conciencia a las necesidades de control, castigo y neutralización. El nuevo sentido común de la izquierda ve en esto una “síntesis”, una forma de asumir con madurez los desafíos de la seguridad. Sin embargo, esa operación está cargada de consecuencias, ya que se niegan las contradicciones, se ocultan los fracasos de las respuestas y se renuncia a una pedagogía política. Con esto, en definitiva, la hegemonía conservadora gana otra batalla.²

1.2 La Policía en el callejón

Según Alejandro Vila, la policía uruguaya ha atravesado por tres fases fundamentales (Vila, 2012). La primera de ella se remonta a sus orígenes y se caracterizó por una fuerte impronta clientelar. Los puestos de dirección fueron ocupados por figuras

1 “De este modo, a la oposición inicial entre distanciamiento y proximidad se suma, en los barrios populares, una serie de diferenciaciones en el interior de cada uno. No obstante, no se observa que se haya esfumado toda diferencia; antes bien, hay gradaciones, y el mayor peligro sigue ubicado fuera del barrio, pero ya no puede situarse exclusivamente en algún lugar en tanto oposición organizadora y, por ende, fuente de cierta tranquilidad mediante una operación binaria que expulse el peligro más allá de una frontera específica” (Kessler, 2009, 147).

2 El concepto de “hegemonía conservadora” para el campo de la seguridad, se desarrolla con detalle en Paternain, 2012 a y b.

partidarias y la estructura organizativa sólo reconocía la feudalización, las asimetrías internas y la predominancia centralista de Montevideo sobre el resto de la institución.

La segunda fase combinó los impulsos de profesionalización con el ascenso y consolidación del autoritarismo en el país. El mejor ejemplo de esta tendencia puede observarse con la Ley Orgánica Policial de 1971, vigente hasta febrero de 2015: esta ley articula la división según la descentralización territorial (a través de las Jefaturas de Policía) y la especialización funcional (a través de las direcciones nacionales). Durante este tiempo —que incluyó los años de la dictadura— la policía logró establecer un sistema de carrera y un reglamento de disciplina. La organización de corte burocrático-autoritario y la intervención sufrida por parte de las Fuerzas Armadas, permitieron la consolidación de una matriz que terminó devorando los reflejos civilistas del Ministerio del Interior, absorbió bajo mando policial la administración del sistema penitenciario, mantuvo su política de reclutamiento de personal no calificado y ejerció una serie de prácticas institucionales que la divorciaron de la sociedad. Salvo pequeñas modificaciones, las jurisdicciones policiales y la organización funcional perduran hasta hoy (Vila, 2012).

La tercera fase abarca todo el periodo que se abrió con la recuperación de la democracia. Entre incertidumbres y nuevas demandas, la policía uruguaya navegó durante estos años bajo la bandera de la resistencia corporativa. En ese trayecto, vio cómo se transferían responsabilidades de seguridad y vigilancia al sector privado, se dificultaba la renovación generacional, se empobrecían los salarios y retrocedía en los niveles de formación.

También hay que reconocer los esfuerzos y las reacciones para revertir estas tendencias. Hubo iniciativas para compensar los déficits en el modelo de gestión, para actualizar el marco normativo y para procesar distintas reestructuras que mejoraran los resultados organizativos. La policía tuvo una apertura razonable a orientaciones de corte comunitario y una conciencia sobre la necesidad de profundos ajustes en su propuesta educativa. Por su parte, con los presupuestos de 2005 y 2010, y con las sucesivas rendiciones de cuentas, la crónica desinversión en seguridad comenzó a tener un giro radical: salarios, equipamiento, recursos de funcionamiento e infraestructura experimentan mejoras que habilitan nuevos márgenes de acción.

El núcleo central de la organización policial ha tenido escasas modificaciones durante los últimos cuarenta años. La persistencia de una identidad corporativa con fuerte inclinación a la “autonomía” y el arraigo de un modelo de gestión o “estilo de trabajo”, se muestran como los principales desafíos para una conducción política que pretenda imponer un nuevo paradigma en materia de seguridad ciudadana.

Como ya fue mencionado, la organización policial se divide en Jefaturas, que coinciden con los límites geográficos de los departamentos, y en direcciones nacionales con competencia en todo el territorio según su especialidad: identificación civil, migraciones, policía científica, caminera, inteligencia, bomberos, cárceles, drogas. También hay que mencionar a las direcciones nacionales orientadas a la propia institución: sanidad, formación, servicios previsionales o de promoción.

Al día de hoy, el país cuenta como más de 30.000 funcionarios policiales, lo que supone 1 efectivo cada 114 habitantes. Durante muchos años, la demanda social y política se volcó a la necesidad de “más funcionarios”, sin advertir que nuestro país poseía una de las tasas más altas de policías por habitantes. Es verdad que no todos los funcionarios cumplen con tareas propiamente policiales (prevención, control, investigación): sin contar a la policía aeroportuaria y a la prefectura nacional naval (policías que dependen del Ministerio de Defensa), el Uruguay cuenta con cerca de 22.000 funcionarios en labores estrictamente policiales: la relación ahora es de 1 efectivo cada 155 habitantes, más alta incluso que el promedio europeo y latinoamericano.³

El reclamo de más efectivos fue durante décadas el mecanismo privilegiado para eludir los agudos problemas de organización y gestión. En los últimos años, y en especial con el presupuesto nacional 2010-2014, las exigencias de más recursos para la obtención de resultados se han ido acallando.

La expansión ilimitada de la maquinaria policial obliga a un abordaje más calificado de sus problemáticas internas. Cuando la mirada sobrevuela la estructura y los recursos, de inmediato se advierten inequidades, atrasos, estancamientos, formas perimidas y zonas de amplia vulnerabilidad. Las motivaciones profesionales son muy bajas y las vocaciones para el ingreso muy débiles en comparación con las necesidades económicas. En general, el reclutamiento de los policías ha operado por redes familiares o clientelares, sobre todo entre las clases medias bajas y bajas. Una vez adentro, la estructura ejerce una fuerte estratificación por jerarquías y grados lo que produce un efecto de “diferenciación” que se traslada negativamente en las relaciones hacia “afuera”.

Pero el rasgo más visible es la precariedad de los policías subalternos: bajos salarios, alto endeudamiento, sobrecarga laboral, sometimiento a regímenes horarios diversos, patologías de salud, etc. La lista podría ampliarse y revela formas de dominación y explotación dentro del campo burocrático que están muy lejos de ser inocentes. La construcción de poder interno y los discursos corporativos marcaron las líneas de tensión entre la policía y el poder político.

Desde hace casi medio siglo, la policía uruguaya se ha aferrado a un modelo tradicional de gestión. Ese modelo se caracteriza por una serie de valores muy visibles: policialismo, belicismo, guerra entre ladrones y policías, estigmatización de los jóvenes pobres, etc. Pero también se destaca por sus rasgos organizacionales: concentración decisional (jerarquización y lógica del Estado Mayor), fragmentación funcional y nula coordinación entre la inteligencia, las operaciones y el desarrollo logístico, y construcción de carrera profesional asentada en valores castrenses y en el predominio de la antigüedad sobre el mérito y el desempeño.

3 Según un informe de la Comisión Andina de Fomento, América Latina tiene en promedio 368 policías cada 100.000 habitantes (CAF, 2014).

El modelo tradicional ofrece otras singularidades: ausencia de controles internos eficientes y de mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, distribución deficiente de los recursos humanos (las funciones de apoyo terminan obstaculizando las funciones operativas), expansión de una suerte de derecho policial subterráneo⁴ y de formas variadas de abuso policial, investigación criminal excesivamente policializada (lo que impide un control especializado por parte de los fiscales o los jueces), etc.

En esta línea, el trabajo en las unidades seccionales, que constituye la esencia de la vinculación con la ciudadanía, es poco anhelado y de alto riesgo para construir carrera. Hace unos pocos años atrás, un estudio verificó que las comisarías de Montevideo tenían déficit de mandos medios y vacíos organizacionales muy importantes. Las prácticas extendidas de premiación y castigo en la asignación de recursos humanos dan como resultado que los territorios más favorecidos socioeconómicamente cuentan con mejores servicios, mientras que los más sumergidos ostentan los peores. La consecuencia más general de una organización sin planificación es la existencia de una alta tasa global de policías por habitantes y una notoria escasez de personal para muchas de las tareas cruciales en el territorio (Ministerio del Interior, 2009).

La matriz tradicional de gestión muestra una compleja estratificación de grados que no se corresponde con la escala salarial, lo que promueve incentivos espurios que alteran las necesidades del trabajo policial. También se observa una elevada rotación de mandos de conducción y escasa permanencia de este personal en las dependencias. Por su parte, a la ausencia de prácticas de planificación en los distintos niveles de la gestión, se le agregan las debilidades formativas en materia de investigación criminal.

Pero hay más: este paradigma de la profesionalidad policial descansa en valores tradicionales masculinos, tales como la fuerza, el arrojo y la destreza física, por encima de la educación, la capacitación, el dominio de la tecnología y la disposición para el trabajo. A la hora de asignar tareas propiamente ejecutivas el peso de los estereotipos de género es determinante: en los últimos años, los ingresos de mujeres a la Policía se han incrementado, lo que implica un auténtico desafío para la cultura organizacional.

Una estratificación propiamente castrense –que separa a los “Señores Oficiales” del personal subalterno– ha tenido muchas dificultades para insertar con éxito la nueva lógica de la policía “comunitaria”, y para desprenderse del número de personas “procesadas” como el indicador de éxito de una gestión.

El modelo de organización de nuestra Policía está perimido. Un proyecto ambicioso de reforma debería comenzar primero por delinear las bases conceptuales del nue-

4 Máximo Sozzo ha observado que “las técnicas policiales actuales expresan una forma de pensar la prevención del delito...en torno de la idea de *prevención ante-delictum*: la *táctica de la sospecha*. Prevenir el delito implica actuar sobre un sujeto o un grupo de sujetos definidos de acuerdo a determinados criterios de valoración –en base a rasgos de sus identidades personales y sociales– como peligrosos o sospechosos, en función de estar por realizar un hecho calificado por la ley penal como delito” (citado en Sain, 2008, 152-153).

vo modelo, más tarde por analizar las necesidades en tecnología, recursos humanos y plataformas territoriales, y finalmente por trazar un plan de carrera asentado en la formación y el desempeño.

Sin embargo, sería peligroso no reconocer la acumulación de voluntad gubernamental para comprender e incidir sobre esas realidades. La izquierda en el gobierno ha sido particularmente consciente de estas demandas, y ha transitado por caminos variados, aunque en cualquier caso lejos de ese proyecto ambicioso de reformas que altere las claves estructurales de la reproducción de todo el sistema de seguridad. Las páginas que siguen estarán destinadas a describir estos vaivenes.

2. El gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009): entre la reorganización y el impulso

2.1 Los inicios

Con el arribo del Frente Amplio al gobierno en marzo de 2005, aparece un conjunto de desafíos para una gestión de naturaleza progresista. Las demandas sociales, la administración de los conflictos y la generación de espacios para transformaciones de mediano y largo plazo sobre una plataforma de base integral, exigen del nuevo gobierno equilibrios no siempre fáciles de alcanzar.

Se ha señalado con insistencia que el Encuentro Progresista-Frente Amplio no priorizó a la seguridad ciudadana dentro de sus lineamientos programáticos para las elecciones de 2004. Más allá del espacio que este tema tuvo dentro del programa de gobierno, es interesante analizar los capítulos dedicados a esta problemática: “Seguridad Ciudadana como derecho humano”, “Ministerio del Interior”, “Policía Nacional” y “Sistema Penitenciario”.

En esta división se revelaba una concepción política, que luego tendría consecuencias a la hora de evaluar los rendimientos del primer gobierno de izquierda. En este contexto, la seguridad se entendía como un derecho ciudadano y no meramente como un ejercicio estatal de una función esencial y sustantiva. Del mismo modo, se establecía con claridad la diferencia entre los roles de una secretaría de estado rectora de las políticas de seguridad y los de una institución policial responsable de la ejecución de las mismas. También se jerarquizaba la problemática carcelaria como una dimensión crítica a ser abordada bajo el imperativo de la “emergencia”.

El programa de gobierno del Frente Amplio en materia de seguridad tuvo algunas líneas de continuidad con el gobierno del Partido Colorado, pero sobre todo mostró fuertes rupturas. Fue un gobierno progresista el que delimitó las políticas del Ministerio del Interior y excluyó de sus competencias los factores de “prevención social”. En los años previos, el Programa de Seguridad Ciudadana –implementado con fondos provenientes del BID–, había trazado líneas de trabajo que hacían hincapié en la pre-

vención, desarrollando tareas a través de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito y transfiriendo recursos a ONGs para sectores sociales en situación de vulnerabilidad y riesgo. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social estas actividades dejarían de cumplirse por Interior, y sobre todo pasarían a tener otro enfoque y saldrían de la lógica asistencialista bajo “tutela policial”.

Otra ruptura que se constató fue la diferenciación entre Ministerio y Policía. Esta yuxtaposición de roles se había visto agravada con el pasaje de una estructura civil del propio Ministerio a una de carácter policial durante la dictadura militar en los años setenta. Médicos, abogados, escribanos, contadores y personal administrativo, contaban con un “estado policial” que les confería ciertas características peculiares. Al ser todo “policía”, era muy difícil separar roles, responsabilidades y funciones. En su programa de gobierno, el Frente Amplio buscó restituir un modelo organizacional similar al que imperaba en la mayoría de los países, con una Secretaría civil y con estructuras subordinadas que no necesariamente fueran policiales.

La última ruptura importante desde el punto de vista programático se hallaba vinculada con el sistema penitenciario. La intención de pasar de un modelo represivo con endurecimiento de penas⁵ a otro que expone los derechos humanos violentados sistemáticamente en las condiciones de reclusión (hacinamiento, mala alimentación, insalubridad, alto índice de reclusión sin condena, entre otras) fue un claro giro en materia de seguridad.⁶

Por su parte, las “continuidades” programáticas pueden ubicarse en el plano de los propósitos por profesionalizar a la policía. Ello se vio plasmado con la mejora o actualización de los planes de estudio en todos los niveles de enseñanza, la creación de un centro de estudios metropolitano para el personal subalterno y la elevación de las exigencias de ingreso para los aspirantes a la función policial.

El programa del Frente Amplio también fue ambicioso en otras líneas de trabajo, tales como el fortalecimiento de la Dirección de la Policía (con la creación de una Dirección General de la Policía Nacional con nuevos cometidos), la reorganización territorial de la policía en un nuevo despliegue sobre diferentes criterios, la actualización de la Ley Orgánica Policial (vigente desde 1971 con escasas modificaciones), la aprobación de un código de ética policial e incorporación de tribunales de ética.

En definitiva, ya desde sus bases fundacionales en 1971, el Frente Amplio abogó por la desmilitarización de la Policía y su reintegro a las funciones civiles. Su programa de gobierno para el 2004 y sus primeros pasos en la gestión de la seguridad estuvieron marcados por la centralidad discursiva y práctica de los “derechos humanos” y

5 Leyes de Seguridad Ciudadana nº 16.707 del 12/07/995 y 16.928 del 03/04/998.

6 La Ley nº 17.897 del 14/09/005 conocida como de “Humanización del Sistema Carcelario” deshizo parte del camino trazado por las leyes anteriores y –entre otras– permitió un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada.

por una propuesta programática claramente orientada a los problemas de la institucionalidad policial y penitenciaria.

Además de los ajustes de la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, el programa hizo énfasis en los asuntos propios de la carrera policial (ingreso, régimen de ascensos, formación, etc.).

También se asumió el grave problema del “servicio 222”, que habilita la contratación de efectivos de la Policía Nacional por parte de particulares para realizar tareas de protección y vigilancia fuera de sus horarios normales de servicio. Por último, no faltaron menciones a un conjunto de “problemas a mediano plazo”, entre los que figuraron la inteligencia policial, el relacionamiento internacional e Interpol, la calidad de la investigación criminal, el control de adquisición y tenencia de armas de fuego, entre otros.

2.2 La primera etapa

Más allá de los balances y de las dificultades programáticas iniciales, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional marcó cambios sustantivos en las políticas de seguridad. El eje de los derechos humanos condicionó la inspiración de todas las apuestas. Los planes contra el delito organizado tuvieron a partir de 2005 una clara expansión. La impunidad de los grandes y poderosos (militares, policías y civiles responsables de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, por ejemplo) sufrió, por primera vez en el ciclo democrático, rupturas insospechadas.

La gestión del Ministerio del Interior se destacó en estos rubros: eliminación de ingresos por redes clientelares y promoción de los mecanismos del concurso; designación de puestos de mando en función de perfiles profesionales; incrementos de las remuneraciones reales; redistribución de cargos para corregir desbalances y abrir posibilidades de ascensos; revisión y modificación de los planes de formación, con énfasis en la capacitación del personal subalterno; eliminación de normas de procedimiento policial en flagrante contradicción con las garantías de una democracia; priorización de las necesidades de equipamiento e infraestructura (sobre todo, en infraestructura penitenciaria).

La gestión del Ministerio del Interior durante el primer gobierno de izquierda estuvo pautada por la alternancia de ministros: José Díaz (01/03/05-08/03/07), Daisy Tourné (08/03/07-05/06/09) y Jorge Bruni (15/06/09-02/03/10). Todos ellos debieron enfrentar los desafíos de construir líneas de lealtad hacia el interior de la estructura policial y administrar las ofensivas mediáticas y políticas que se instalaron con fuerza en el escenario apenas asumido el gobierno de Vázquez.

El Ministro Díaz tuvo como primera tarea el armado del equipo de trabajo que estaría al frente de las jefaturas de policía departamentales y las direcciones nacionales de la policía uruguaya. En tal sentido, la disyuntiva se presentaba entre designar políticos de confianza (especialmente en las jefaturas, tal como lo prevé la Constitución de

la República en su artículo 173) u oficiales de carrera, de acuerdo a la tendencia de los dos anteriores gobiernos. Esta última opción encerraba el riesgo de que muchos oficiales superiores no compartieran la línea política del nuevo gobierno. El reto no era menor, y se decidió por designar a oficiales ejecutivos –con la salvedad del departamento de Maldonado que se designó a una oficial administrativa de profesión abogada– al frente de las jefaturas. Cabe acotar que, ante el cambio de gobierno en 2005, muchos de los altos mandos policiales optaron por el retiro, lo que provocó un vaciamiento de las estructuras y una disminución del menú de opciones para seleccionar responsables de distintas dependencias.

El hecho se agravó por la escasa disponibilidad de oficiales en condiciones de ascenso con sus respectivos cursos aprobados, factor que llevó a aplicar medidas de excepción para la asignación de los destinos. En cuanto a los elencos asesores, se redujeron a un puñado de civiles, y en materia policial se dio fuerte respaldo a oficiales de carrera de reconocida trayectoria. Esta política fue bien recibida por la corporación policial, aunque ciertas modificaciones, introducidas posteriormente en los criterios de ascenso para los oficiales superiores⁷, generaron polémicas y malestar.

En sintonía con los postulados programáticos, en los primeros días de gobierno se derogaron dos decretos de la dictadura que ponían en contradicción derechos ciudadanos fundamentales: el decreto 690/980 que facultaba a la policía a conducir hasta sus dependencias a testigos o posibles implicados en hechos delictivos en “averiguaciones”, y el decreto 512/66 (modificado por el decreto 286/00) que permitían el ingreso de la policía con el consentimiento de sus propietarios a locales comerciales ocupados o instituciones de diverso tenor.

Ambas derogaciones produjeron resistencias internas y externas. La policía transmitió falta de respaldo y de instrumentos legales para la actuación, y los partidos de la oposición alegaron debilidad del gobierno para combatir el delito. Estos primeros pasos y pulseadas fueron luego relevantes en la construcción de la imagen de la gestión de gobierno durante la presidencia de Vázquez.

Pero hubo otras iniciativas: desde el inicio, el Ministerio del Interior apeló nuevamente a la cooperación internacional. Luego de la experiencia del Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se elaboró un proyecto de “Fortalecimiento Institucional” que contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y se proyectó una política territorial a través de las “Mesas Locales de Convivencia” (en este caso, bajo el auspicio del Programa de Nacional Unidas para el Desarrollo).

En su formulación inicial, el proyecto de “Fortalecimiento Institucional” apostó por una “reingeniería” de la Policía Nacional. Sus iniciativas más destacadas fueron

7 Se introdujeron modificaciones en los cupos y modalidades para acceder a los cargos inmediatos superiores bajo el formato de tercios: antigüedad, concurso y designación directa del ministro.

sus recomendaciones para un nuevo sistema de enseñanza policial, la construcción de un centro para la formación unificada del personal subalterno, la incorporación de una estrategia participativa para la elaboración de una nueva ley orgánica policial y la introducción de un marco alternativo para la mejora de las relaciones laborales en el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Sin dejar de cumplir con sus objetivos originales, el proyecto de Fortalecimiento terminó sintonizando con las propuestas de transformación de la estructura técnico-política del propio Ministerio y con la estrategia volcada hacia la participación ciudadana.

En la misma dirección, el Ministerio del Interior suscribió en 2005 un convenio de cooperación internacional con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, para crear las denominadas “Mesas Locales de Participación ciudadana”, pensadas como ámbitos abiertos e interinstitucionales de discusión, crítica y aporte sobre los principales problemas de la seguridad local. Nació de esta manera un proyecto destinado a ensayar sobre la marcha una política de participación que se separara de la improvisación de las experiencias anteriores y que lograra estándares de calidad e impacto en un terreno cada vez más cercado por los discursos conservadores.

Las Mesas Locales fueron pensadas para el despliegue de una política en el territorio, el acercamiento de la gente, la priorización colectiva de problemas comunes, el estímulo de un modelo de policía comunitaria, el ejercicio estatal de la “rendición de cuentas” y la coordinación con otras instituciones públicas que también tienen responsabilidad en materia de políticas de seguridad. Los modelos de articulación local, que favorecen la asociación comunitaria, hacen de la prevención el eje decisivo, lo que supone estar a tiempo y disponibles, tener presencia constante, hacer pactos, alianzas, detectar liderazgos, para luego pensar en “fondos concursables” o “transferencias estatales” que favorezcan las iniciativas descentralizadas. Desde el principio se asumió que sin un gobierno integral del territorio no habría políticas eficaces de seguridad ciudadana.

Las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (así llamadas desde mayo de 2006), tuvieron entre sus objetivos principales los siguientes: apoyo, control y seguimiento para el mejoramiento en la eficiencia, eficacia e impacto de los servicios policiales brindados desde las unidades territoriales seccionales; promoción de mecanismos de articulación entre organismos públicos para la implementación de estrategias focalizadas en “prevención social” de la violencia y la criminalidad; coordinación de estrategias para la ejecución de acciones en materia de “prevención situacional” a partir de las cuales recuperar espacios públicos y alentar buenas prácticas de convivencia ciudadana.

En otros planos, durante los primeros dos años de gestión del Frente Amplio hubo que asumir los desafíos de la movilización ciudadana. En tal sentido, diversos sectores sociales realizaron piquetes o cortes de calle (el más recordado es el de los deudores agrícolas y la movilización de sectores de menores ingresos para la celeridad en el Plan de Emergencia), reivindicando la aplicación de medidas que atendieran sus necesidades. Del mismo modo, hubo manifestaciones en Ciudad Vieja y Centro, con rotura

de locales, pintadas en bancos, quema de cubiertas, etc., en repudio a la visita del presidente norteamericano George W. Bush a la Argentina (noviembre de 2005) y Uruguay (marzo de 2007). Frente a ello, desde el Poder Ejecutivo se dieron señales claras, reprimiendo las conductas que alcanzaran situaciones de violencia o que impidieran la libre circulación de los ciudadanos.⁸

Por otra parte, como ya fuera mencionado, la situación del sistema carcelario ameritaba intervenciones de emergencia. En este marco, surge la ley de “humanización y modernización del sistema carcelario” del 2005. Discutida con aspereza y cuestionada con violencia por la opinión conservadora, esta ley es recordada por la liberación anticipada de una cantidad importante de reclusos con el objetivo de aliviar el peso del hacinamiento. Pero fue más que eso: permitió la redención de pena por trabajo y estudio, formó una bolsa de trabajo en la órbita del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, instituyó sendas comisiones para la reforma de los códigos penal y procesal y creó un centro de atención a las víctimas del delito.

A pesar de la modestia de su pretensión –iniciar un proceso de descongestión del sistema– la ley generó una resistencia inusitada por parte de los sectores conservadores, quienes nunca repararon que, en los dos años posteriores a la promulgación de la ley, muchos delitos descendieron y la tasa global de victimización se mantuvo sin cambios.

La ley de “humanización” tuvo profundos efectos discursivos, simbólicos y políticos que derivaron en la estigmatización de toda una gestión. El impulso contrafáctico y la fundamentación en clave progresista desataron involuntariamente una reacción conservadora que marcó los límites de lo pensable y lo decible en el debate público sobre la seguridad.

2.3 El impulso y su freno

El último día de febrero de 2007, el ministro Díaz abandonó su cargo. El 8 de marzo, Daisy Tourné asumió como la primera ministra del Interior en la historia del país. Su mandato tuvo rasgos singulares, en especial por sus cualidades carismáticas. La gestualidad frente a los íconos institucionales, la comunicación con la ciudadanía a través de Facebook o el carácter mediático de su gestión, dieron una impronta particular a la ministra. No obstante, en cuestiones programáticas su administración estuvo marcada por elementos materiales e ideológicos concretos de significativa importancia.

8 El presidente Vázquez, en una entrevista con los medios de prensa publicada en página web de la Presidencia (11/07/05), expresó la metodología del Ministerio del Interior frente a los cortes o piquetes: “todo corte de circulación pública que impida el libre movimiento de los ciudadanos va a ser tratado, primero, por la vía de la persuasión, del diálogo; si esto no camina, el Ministerio del Interior, por vías pacíficas, va a desalojar las vías de circulación para que se respete lo que está consagrado en la Constitución de la República”.

Desde el punto de vista institucional, se mantuvo la línea iniciada por el Dr. Díaz en materia de mejora salarial para los funcionarios policiales: en términos reales, en los escalones más bajos de la policía el aumento significó aproximadamente un 40% durante todo el periodo. También se llevó adelante una reforma de la seguridad social para el personal policial, atendiendo una postergada transformación de la Caja Policial⁹ –desde tiempo atrás en situación deficitaria– y del régimen de retiros y pensiones policiales. El servicio por concepto de “222”, una suerte de privatización de la seguridad pública, estableció mecanismos para el pago de aportes, lo que impactaría en el funcionario policial a la hora de su retiro. Además, se estableció una alianza con el Banco de la República Oriental del Uruguay para generar un préstamo “limpiasuelos” como paliativo del escaso poder adquisitivo de los policías por retenciones o deudas con empresas crediticias.

En lo organizacional, el mandato de Tourné también tuvo hitos sustantivos. En primer lugar, se creó la Dirección de Asuntos Internos como sólida estructura para la investigación de las irregularidades y corrupción policial, expandiendo a su vez el campo de trabajo hacia la demanda de aquellas quejas ciudadanas de malos tratos o deficitaria atención por parte de los funcionarios. En segundo lugar, se realizó una serie de transformaciones escalafonarias, atendiendo las inequidades de la carrera administrativa de los policías, principalmente del personal subalterno.

En tercer lugar, se inició un conjunto de reformas institucionales que se ajustaron al programa de gobierno. En procura de separar el rol del Ministerio del Interior de las funciones de la Policía Nacional, se originó una reforma organizativa con nuevas estructuras técnico-políticas para la “despolicialización” de la agenda de la seguridad ciudadana y se rediseñó la Dirección General de Secretaría atendiendo la profesionalización de los cargos de dirección y simplificación de los procedimientos burocráticos. También se incorporó la planificación estratégica para el armado presupuestal, se diseñaron sistemas de información de alcance nacional con indicadores de gestión y desempeño, y se promovió una política de accountability hacia la ciudadanía.

En el Uruguay, el Ministerio del Interior concentra diversas funciones: la prevención, el control y la investigación de delitos e incendios, la vigilancia de las rutas nacionales y la custodia y el tratamiento de los adultos privados de libertad. De forma residual, en el último tiempo ha asumido funciones de participación comunitaria para la convivencia y la seguridad locales. Además de su concentración funcional, su estructura orgánica se caracteriza por ser la de un ministerio “policial”. Con la excepción de los tres puestos de conducción política, el resto de la organización de la propia Secretaría ha tenido desde la época de la dictadura una impronta policial.

En un lapso de cuatro años, el Ministerio del Interior se incorporó al proceso de “transformación democrática del Estado” bajo un conjunto de principios estratégicos

9 Ley n° 18.405 de 24 de octubre de 2008.

destinados a profundizarse en el futuro inmediato. Se rompió la equivalencia funcional entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, abriendo espacios para elencos técnicos civiles con responsabilidades de gestión. Se promovió el desarrollo de sistemas de información sobre contextos y procesos para el planeamiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas sectoriales.

Sin objetivos instrumentales no hay lugar para objetivos sustantivos. O dicho de otro modo, para obtener resultados tangibles y positivos en materia de seguridad deben desarrollarse un cuadro real sobre las situaciones de la violencia, la criminalidad y la inseguridad, un diagnóstico apropiado acerca de la matriz institucional del sistema de seguridad ciudadana, y un diseño transversal e inclusivo que habilite la formulación de estrategias generales y focalizadas para la prevención, conjuración y neutralización de la violencia y la criminalidad.

La ley de rendición de cuentas del 2007, aprobada en octubre de 2008, materializó estos objetivos. Entre las medidas trascendentes para el “trabajo policial”, cabe mencionar tres.¹⁰ En primer lugar, se destinaron fondos presupuestales para un incremento salarial que topara la cantidad de horas de servicio 222 realizadas por los policías. Segundo, también hubo fondos para fortalecer el Sistema Integral de Tecnología Aplicada a la Seguridad Pública, proyecto iniciado un año atrás y orientado a la reforma de la red de comunicaciones policiales y a la instalación de sistemas de video vigilancia. Y en tercer término, como ya se mencionó, se creó la Dirección de Asuntos Internos en la órbita del Ministerio del Interior con el propósito de prevenir la corrupción interna, investigar hechos de apariencia delictiva y controlar la calidad de los servicios policiales.

Pero el impulso programático se manifestó con más énfasis en otras decisiones. Consciente de la debilidad institucional de programas y acciones no policiales en seguridad, y con la presencia testigo de la experiencia de las Mesas Locales para la Convivencia, se definió el cargo de director de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Del mismo modo, se incorporaron los recursos para la realización anual de encuestas de victimización, percepción y evaluación de la gestión. El monitoreo del delito ha sido tema de duras disputas. Los registros administrativos y estadísticos que surgen de las “denuncias” policiales” son aproximaciones problemáticas a la realidad de la criminalidad, y necesitan metodologías complementarias tales como las encuestas de victimización.¹¹

A través del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), el escalafón civil regresa al Ministerio del Interior luego que la dictadura absorbiera las funciones técnicas, administrativas y especializadas bajo el “estado policial”. En primera instancia, se trataron de unos pocos cargos gerenciales y técnicos para el diseño y ejecución de las nuevas áreas de gestión. La dispersión burocrática de departamentos y

10 A nivel penitenciario, esta rendición de cuentas otorgó rubros especiales para la construcción de una cárcel de máxima seguridad.

11 A pesar de las advertencias, durante la última década no se logró consolidar una línea de acumulación en materia de encuestas de victimización.

oficinas se reorganizó en zonas estratégicas de trabajo: gestión humana, logística, infraestructura, contralor de la seguridad privada, servicios administrativos, gestión jurídica y notarial y tecnologías de información y la comunicación.

El área de Política Institucional y Planificación Estratégica concentró funciones de asesoramiento técnico bajo el criterio del desarrollo de sistemas de información, producción de indicadores de gestión y elaboración de análisis y recomendaciones. La columna vertebral del proyecto se conformó con cuatro divisiones relevantes: *sistemas de información, estadísticas y análisis estratégico, desarrollo institucional y políticas de género*.

El trabajo en el rubro de los sistemas de información consistió en la coordinación del diseño, la implementación y el mantenimiento de los sistemas informáticos de registro y consolidación de la información considerados estratégicos para el proceso de planificación, evaluación y monitoreo ministerial. Luego de un proceso de amplia consulta, emergieron tres proyectos principales: el Sistema de Gestión Policial –hoy rebautizado como Sistema de Gestión para la Seguridad Pública–, que recolecta las denuncias y los hechos policiales que ocurren en todo el país; el Sistema de Gestión Humana, que aporta información sobre la organización y sobre cada uno de los funcionarios del Ministerio; y el Sistema de Gestión Carcelaria, que registra datos de los internos, del personal y de la administración de todo el sistema penitenciario.

Las plataformas informáticas alimentan el más ambicioso proyecto de producción y análisis de información en materia de seguridad. Además de los usos específicos para los distintos niveles de gestión (lo cual supone un cambio cultural en la organización), también se creó una división de Estadísticas y Análisis Estratégico con el objetivo de producir y analizar datos que permitan monitorear la evolución de los problemas de seguridad ciudadana, así como evaluar el impacto de las políticas de prevención y control de la criminalidad.

La experiencia del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, creado en agosto de 2005 en la órbita del Ministerio del Interior, y que entre otras cosas aportó a la opinión pública información regular sobre los principales indicadores de violencia y criminalidad en el país, pudo iniciarse gracias a la acumulación de esfuerzos institucionales ocurridos entre el 2002 y el 2005. Pero las demandas que impuso la política pública desbordaron las capacidades de producción y sistematización de información. Para el año 2009, la División de Estadísticas y Análisis Estratégicos contaba con un elenco técnico fortalecido y con la maduración de los sistemas de información mencionados –en especial, el sistema de denuncias policiales– para asumir mayores responsabilidades en un nuevo contexto.

Además de la información sobre la evolución del delito –consolidada desde hacía tiempo en el Ministerio–, era imprescindible la elaboración de evidencias sobre los recursos humanos, los procesos y la estructura organizativa de la cartera. Con la intención de montar un observatorio institucional –“mirar hacia adentro”– nació la división de Desarrollo Institucional. En una arena política sin cultura de evaluación, este recur-

so permite medir el éxito y la calidad de las intervenciones en materia de prevención, control e investigación de la violencia y la criminalidad, así como sopesar las capacidades institucionales de cada una de las unidades ejecutoras. La aproximación cualitativa a las áreas de seguridad de las jefaturas de policía departamentales, el desarrollo de indicadores de gestión policial, el estudio y la implementación de los modelos de gestión por resultados y competencias y las propuestas para la reestructura orgánica del Ministerio y la reorganización escalafonaria de la Policía Nacional, fueron algunas de las tareas iniciales de esta división.

Por último, fruto de los acuerdos para la transversalización de las políticas de género en el Estado, el Ministerio del Interior le otorgó un rango destacado dentro de su línea jerárquica a la división de Políticas de Género, encargada de la dirección y supervisión técnica de las actividades de promoción de la institucionalidad de género en las estructuras, procedimientos y prácticas del inciso. El arco de sus actividades ejemplifica la relevancia estratégica de esta división dentro del órgano rector de las políticas de seguridad: participación en el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género y en el Espacio Referencial de Género del Ministerio del Interior; coordinación y articulación con las Unidades Ejecutoras; realización de cursos de Planificación Estratégica y Género y de un Diagnóstico Institucional de Género (análisis situacional); elaboración de Indicadores de Género y de propuestas programáticas para un presupuesto público con perspectiva de género; redacción de informes sobre políticas institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género; intervenciones en el rediseño funcional y orgánico de las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior.

Durante la gestión de Daisy Tourné hubo otros hechos que merecen resaltarse. En primer lugar, la policía obtuvo puestos de conducción política como nunca antes en la historia democrática del país. Además de la totalidad de las jefaturas policiales cubiertas por funcionarios ejecutivos de carrera, se dio un paso más con el nombramiento del Inspector Principal (r) Ricardo Bernal (hasta entonces Jefe de Policía de Montevideo) como Subsecretario del Ministerio del Interior. A ello se le sumó la designación de la Inspectora Principal (PT) (r) Dra. Blanca Arizeta como Directora General de Secretaría.

En segundo lugar, se reelaboraron los borradores presentados durante el ministerio de Díaz en materia de procedimientos policiales y nueva ley orgánica. Ambos cuerpos normativos fueron remitidos al parlamento: mientras que el borrador de la ley orgánica policial no contó con los tiempos políticos para su aprobación, la ley de procedimientos policiales fue aprobada por el Poder Legislativo en 2008, a pesar de contar con una franca resistencia de organizaciones sociales y sectores académicos que vieron en ella un retroceso para las garantías ciudadanas y un avance de la arbitrariedad policial.

Como contrapartida, el Ministerio del Interior mantuvo una postura de apertura frente a los emergentes sindicatos policiales, creó el cargo de Director de la Escuela Nacional de Policía como de particular confianza (que permitía la designación de una

persona que no necesariamente revistiera la calidad de policía) y estimuló políticas internas de igualdad de género. Todo ello motivó voces de resistencia dentro de la corporación policial.

Por último, durante el 2008 se formalizó el Esquema Integral de Seguridad Ciudadana, con la participación de cuatro ministerios y dos oficinas de la Presidencia encargadas de la coordinación de acciones. Frente al crecimiento del delito y las demandas de la ciudadanía, el gobierno reaccionó con una batería de medidas pensadas desde una lógica integral y desde la perspectiva de un gabinete de “seguridad”. Los compromisos políticos no lograron trascender la coyuntura inmediata, y el gobierno perdió la oportunidad de institucionalizar algunos mecanismos de respuesta para sostener una política en el largo plazo.

El ciclo de Daisy Tourné se cerró en junio de 2009, pocos meses antes de las elecciones nacionales. El deterioro en el relacionamiento con la oposición y con algunos sectores del propio Frente Amplio, desembocaron en unas resonantes declaraciones públicas que la dejaron sin margen de maniobra. Su sucesor, Jorge Bruni, asumió la tarea con bajo perfil en un contexto marcado por la polarización política de la campaña electoral. No obstante, en su breve periodo debió enfrentar unas cuantas dificultades y dos sendas interpelaciones en un breve lapso.

En términos generales, el primer periodo de gobierno bajo signo progresista estuvo pautado por la confrontación permanente entre oficialismo y oposición. La seguridad ciudadana, hasta ese momento marginal dentro de los principales temas de agenda política, pasó a ser un elemento central, incluso como eje de las campañas electorales.

El programa de gobierno avanzó en algunos de sus postulados pero también encontró frenos importantes. Entre las principales razones para comprender esto hay que mencionar las siguientes: el Frente Amplio era una fuerza política sin anclaje dentro de las estructuras policiales, con desconocimiento de la organización y sus integrantes, y que debió transitar por un proceso de maduración ante los desafíos de la seguridad, confrontar con los partidos de la oposición, gestionar una demanda social creciente, asumir las limitaciones presupuestales y lidiar con estructuras institucionales marcadas por los atrasos y la crónica desinversión.

3. El gobierno de José Mujica (2010-2014): reorganización, hegemonía conservadora y populismo penal

3.1 Programa, giros y continuidades

La campaña para las elecciones nacionales de 2009 colocó, por primera vez desde la recuperación democrática, a la seguridad ciudadana en el centro de la puja político-partidaria. Las propuestas giraron predominantemente hacia una oferta concentrada en el control y la represión del delito, ubicando en un segundo plano a las medidas

de carácter preventivo. La inseguridad se asumió como sinónimo de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes y jóvenes.

Luego de cinco años de gestión con fuego cruzado desde adentro y desde afuera, el Frente Amplio se vio obligado de realizar nuevos esfuerzos programáticos. No exento de tensiones e inconsistencias, esta nueva propuesta en materia de políticas de seguridad amplió su base con relación a la presentada en 2004. Asumiéndose como una fuerza política preocupada por la integración social (pero también por la “seguridad física y de las cosas de cada uno”), el Frente Amplio propuso la siguiente definición:

La seguridad ciudadana es un derecho de las personas que se realiza mediante la acción del Estado para evitar que se vulneren los derechos y libertades de los y las habitantes. Es una necesidad social, indispensable para la convivencia democrática. Este derecho de la gente es una responsabilidad indeclinable del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de la República.

Bajo la premisa de defender a los sectores más vulnerables “con la utilización del poder del Estado para atender las demandas inmediatas de seguridad”, el programa de gobierno postuló una concepción integral, compuesta en primer lugar por el eje “prevención, disuasión, represión y sanción”, en segundo lugar por la profundización de las políticas sociales, y finalmente por la confrontación a las diferentes formas de violencia social y cultural “que favorecen relaciones interpersonales basadas en la fuerza”. Entre las medidas más importantes de este programa, hay que destacar la duplicación de recursos presupuestales para el Ministerio del Interior, el fortalecimiento de “Instituto Policial” (en especial mediante la reforma de la Ley Orgánica), la asignación de carácter nacional al Regimiento Guardia Republicana (Guardia Metropolitana y Guardia de Coraceros dependientes de la Jefatura de Policía de Montevideo) y la profundización en el modelo de policía comunitaria. Una buena parte de este impulso programático se asentó en las continuidades con las acciones desplegadas por el gobierno de Tabaré Vázquez: “continuar el proceso de reforma del modelo de gestión de las seccionales policiales”, “continuar la profesionalización del policía desarrollando sus funciones de planificación, evaluación e investigación”, “mantener y profundizar la lucha contra el narcotráfico, lavado de dinero y otros grupos de crimen organizado”, “continuar con el desarrollo de la Dirección de Asuntos Internos para mejorar la calidad y la transparencia del servicio policial”.

El nuevo gobierno del Frente Amplio, presidido por José Mujica, depositó el liderazgo del Ministerio del Interior en Eduardo Bonomi (hombre de confianza del presidente) y en Jorge Vázquez (hermano del ex presidente Tabaré Vázquez), figuras que se mantuvieron durante todo el periodo de gestión. Sin embargo, la propuesta programática no logró transformarse en un plan quinquenal de gobierno. De hecho, la planificación presupuestaria priorizó a la policía, a las cárceles y al sistema de responsabilidad

adolescente.¹² La concreción de las medidas no pudo trascender los ejes clásicos para el gobierno de la seguridad.

A pesar de ello, se deben reconocer algunos hitos importantes. La nueva administración del Frente Amplio, iniciada en marzo de 2010, dispuso la creación de un grupo de trabajo (integrado por técnicos y políticos de todos los partidos con representación parlamentaria) para obtener una plataforma de consenso sobre la “seguridad pública”. El resultado de todo ello fue el llamado “documento de consenso”, el cual constituye, según muchos observadores, el primer antecedente para consolidar una auténtica política pública en la materia.

El documento define a la “seguridad pública” como “*un derecho humano que comprende a todos los instrumentos con que cuenta el Estado para evitar que se vulneren los derechos de las personas*” y como una política que debe incluir cuatro elementos claves: la participación de todos los actores políticos relevantes, la participación de todo el Estado, la adopción de medidas que trasciendan a las administraciones de gobierno, y la participación de la sociedad civil (aunque ésta aparece mencionada sólo como una “posibilidad”) (Documento de Consenso, 2010).

El documento concentra sus acuerdos en medidas relacionadas con el control, la represión y la neutralización del delito. Si bien en esta oportunidad no se verifica una ampliación del poder penal del estado (creación de nuevos delitos, agravamiento de las penas), tampoco se registran avances claros en materia de las múltiples estrategias de prevención, reproduciendo incluso las clásicas confusiones conceptuales entre las políticas sociales y las intervenciones preventivas.

El capítulo sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal ocupa un lugar central dentro del documento y marca puntos de discrepancias entre los partidos políticos, en especial sobre la imputabilidad, la responsabilización y el lugar de cumplimiento de la privación o la limitación de la libertad (Documento de Consenso, 2010).

La situación del sistema carcelario en el Uruguay es crítica desde hace décadas y no ha dejado de agravarse conforme ha ido aumentando año a año la población privada de libertad. El documento de consenso enuncia el compromiso de “*reestructurar el sistema de privación de libertad tanto para adultos como para adolescentes*”. En esta línea, se menciona la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación “*como servicio descentralizado*”, que tendrá la responsabilidad “*de la gestión de las medidas de privación de libertad en todo el país, y estará integrado por personal especializado sometido al Estatuto específico requerido para el cumplimiento de la función*”. A título expreso se establece que el Instituto “*tendrá dos ramas, una especializada en Adultos y otra en Adolescentes*” (Documento de Consenso, 2010).

12 Las prioridades se volcaron a la reorganización del sistema penitenciario a través del Instituto Nacional de Rehabilitación, y al cumplimiento de otros tres objetivos vinculados con el diseño organizacional y funcional: la creación de la Dirección General Contra el Crimen Organizado e Interpol, la Guardia Republicana y la Unidad de Auditoría Interna.

El documento también se refiere a la “*descentralización territorial de los Centros de Privación de Libertad*”, a la “*construcción de nuevos establecimientos carcelarios distribuidos territorialmente en el país según la densidad poblacional y las facilidades de comunicación y transporte*”, y a la “*creación de una Cárcel de Alta Seguridad para personas vinculadas a organizaciones delictivas de gran poder, o que requieran la aplicación de medidas de seguridad especiales*”.

En definitiva, los acuerdos partidarios sobre seguridad ciudadana le otorgaron al gobierno un importante margen de maniobra para el despliegue de la gestión. Del mismo modo, las estrategias se concentraron en aquellos objetivos y en los medios necesarios para mitigar los elevados niveles de inseguridad. El modelo de gestión policial de corte reactivo ocupó el centro de la escena, bajo la idea de reducir los delitos violentos contra la propiedad en Montevideo y su zona metropolitana. En ese empeño, los adolescentes y los jóvenes más postergados socio económicamente constituyeron el blanco recurrente de la acción policial.

La novedad tal vez la constituya la elaboración de ideas y nociones por parte de las autoridades políticas del Ministerio del Interior sobre los sujetos peligrosos de “ahora”. Las modalidades delictivas se inscriben dentro de un problema mayor y los cambios en los “móviles” sociales y culturales del delito se expresan con total claridad, según el parecer del propio Ministro del Interior: “*Son cada vez menos los que roban por hambre. Son cada vez más los que roban en ese marco consumista*”.

Las constantes reflexiones sobre esa transición de la “necesidad” a la “compulsión consumista” no impiden que se justifiquen las líneas de acción:

Si aumentan los delitos, no podemos dar la explicación social que tiene el delito; tenemos que tratar de que no se afecte más la seguridad. ¿Cómo evitamos eso? ¿Diciendo a los delincuentes que sean buenos? No es ese el papel del Ministerio del Interior. Los que tienen mano dura en este momento son los que están rapiñando, hurtando, copando lugares. No respetan pobreza. Ahora se roba cada vez más al que tiene menos. (Ministro del Interior, Diario El Observador, 2011).

Nace así el concepto de “lumpen-consumidor” enunciado por el propio Ministro del Interior:

Cuando en el 2001 o 2002 había un 20% de desempleo y la gente robaba para comer, ahí encontrás una explicación (...) Hoy existe un desempleo bajísimo, pero cuando hablás con los jóvenes que roban, te dicen que con un salario de 8.000 pesos no les da ni para comprar los championes. No tienen escrúpulos en robar a los que no rechazan esos trabajos y aceptan 8.000 pesos de salarios (...) No estamos hablando de la linda pobreza, ni esas personas forman parte de la base social para los cambios, son oposición a los cambios porque están con unos valores totalmente ajenos a los cambios. El cambio se basa en el trabajo, esto es todo lo contrario (...) La visión del que te dice que esas personas son

producto de la sociedad y que, por lo tanto, los cambios tienen que ser sociales, es cierta. Pero el lumpen consumidor te genera un problema ahora y eso es algo que tiene que resolver el Ministerio del Interior ahora, ese es su papel. (Semanao Búsqueda, 2011).

El crecimiento del delito tiene su nueva geografía fenomenológica. Pero además se explica por el aporte específico de un grupo de edad: los “menores infractores”. El Ministro del Interior lo asegura de esta manera:

El aumento de los delitos de un año al otro no se hubiera dado sin el aumento de la participación de menores en delitos. Es más, la rapiña hubiera bajado. Uno tiene que atenderlo. Cada vez más menores roban y empiezan con menos edad. (Diario El Observador, 2011).

El consenso conservador en el Uruguay se asienta en la representación de centralidad de los adolescentes como protagonistas de la violencia y la criminalidad en el país. Aunque esta representación no tenga sustento en los pocos y precarios datos secundarios que se disponen, la referencia discursiva ha adquirido autonomía propia y configura de por sí una poderosa realidad. Sobre ese soporte no puede extrañar, por ejemplo, que algunos operadores judiciales entiendan que los “menores” delinquen como “forma de vida”: como tienen la impunidad garantizada logran los estímulos necesarios para cometer delitos una y otra vez, al punto que la gran mayoría de ellos lo hace para “financiar el consumo de drogas” (Portal Montevideo.com.uy, 2011).

A partir de abril de 2011, el Ministerio inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia, a partir del despliegue de una fuerza policial militarizada que acciona en la búsqueda de delincuentes requeridos por la justicia. Los operativos policiales de saturación (“megaoperativos”, según se ha impuesto en el debate) constituyen una respuesta habitual para “gobernar a través del delito”. Si bien existen formas muy distintas de implementar estrategias de intervención en territorios que se presumen abandonados a su suerte, en todos los casos se sustenta una misma concepción y se enfrentan a los desafíos de los conflictos sociales marcados por la exclusión y la segregación cultural y espacial.

Una política de seguridad ciudadana reducida al vector policial tiene más posibilidades de utilizar al delito y al delincuente como categorías exclusivas del pensamiento. El mundo pasa a ser visto con ojos hobbesianos y las personas son pensadas como poseedores de deseos y pasiones egoístas que sólo pueden ser reguladas por un poder soberano fuerte. Mientras las policías ganan autonomía de acción y pensamiento, se expande una mentalidad de castigo en sociedades que se fracturan entre los sectores que pueden blindarse a partir de la contratación de servicios privados de seguridad y vastos territorios marginados que son gobernados por la fuerza pública.

Pero el mayor desafío transita por los efectos simbólicos y morales que proyectan estos dispositivos de gestión. Un conjunto de visiones con amplia circulación entre los países aporta una suerte de “sociología espontánea” que sirve de justificación para la

imposición de un autoritarismo moral. El razonamiento sintéticamente es el siguiente: los enfoques sociales (en especial, los que hablan de la pobreza y la exclusión) lo único que logran es una parálisis de las respuestas policiales ante delincuentes hedonistas capaces de elegir de forma racional y de aprovechar las oportunidades que se les presentan para satisfacer sus deseos egoístas (la expresión “lúmpenes-consumidores” se inscribe en esta idea). Para esta línea, la tolerancia cero es un añadido necesario para hacer acatar coercitivamente las reglas y combatir el desorden y las incivildades.

El uso de una policía militarizada y ostensiva y el trabajo de inteligencia se combinan para restaurar la autoridad del Estado en espacios de impunidad y de vulnerabilidad de riesgos mayores. Una *guerra preventiva de baja intensidad* parece ser el expediente aprobado para que los jóvenes pobres desistan de identificarse con las referencias modélicas de los narcotraficantes y para iniciar la labor de restauración de los valores más puros de la familia tradicional.

La intensificación del uso de la violencia legítima del Estado genera círculos perversos de mayor violencia (como lo demuestran los hechos recientes en contextos de robos, defensas legítimas y víctimas de fuego policial) y ahondan las brechas de confianza por parte de la ciudadanía. El amplio apoyo de la opinión pública a los operativos de saturación no puede interpretarse como un proceso consistente de acumulación de capital de confianza. Y por si fuera poco, legítima políticamente una suerte de violencia simbólica para gobernar los territorios de la segregación y la exclusión sociales.

Al amparo de un conjunto de decisiones tácticas e ideológicas, el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014) ha puesto proa hacia un lugar diferente. En efecto, la conducción política del Ministerio del Interior (órgano del cual dependen la Policía Nacional, el sistema carcelario para adultos y los proyectos de participación comunitaria) ha introducido prácticas y discursos que van en la dirección de las demandas más convencionales de una ciudadanía cercada por la “inseguridad”. El combate material al delito (en especial, los robos con violencia que ocurren en Montevideo y en el área metropolitana) y la reubicación de la policía como actor estratégico y excluyente de la prevención, el control y la represión de la criminalidad, son algunos de los caminos elegidos para la ejecución de las políticas.

3.2 Reorganización policial y convivencia

Junto con el cambio de autoridades policiales, sobre fines del 2011 el Ministerio del Interior anunció una reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo. Para obtener resultados diferentes hay que hacer cosas diferentes, se alegó. La incorporación de más efectivos, la utilización de nuevo equipamiento en materia de comunicaciones, información y logística, y los ajustes de la división del trabajo con un énfasis en lo territorial, fueron algunos de los elementos destacados dentro de un abigarrado dibujo de gestión policial que parece dar cabida a distintos modelos: policía que repara

“ventanas rotas”, policía comunitaria, policía orientada a la resolución de problemas, policía de inteligencia, etc.

A poco de andar, el proceso se enfrentó a un súbito aumento de los homicidios. Esta modalidad extrema de violencia tuvo un punto de inflexión. Luego de 20 años con tasas promedio muy estables (6 homicidios cada 100.000 habitantes), se asistió a un incremento del 35%. Las razones todavía no están claras y los datos disponibles no dicen lo que deberían decir. Es preocupante que la información oficial no hayan logrado identificar los puntos concretos (lugares, modalidades, perfiles, etc.) de este incremento anual, y que se haya asumido desde el inicio una lectura casi fatalista: la “intolerancia social” y la “subcultura delictiva”.

En este ambiente, la reacción política conservadora reafirmó su ofensiva y los medios de comunicación renovaron su aporte negativo en la construcción de miedos e inseguridades. Los graves incidentes ocurridos en las cárceles y un asesinato filmado que causó hondo impacto en la ciudadanía, obligaron al gobierno a revisar el rumbo y a moderar –aunque sólo transitoriamente– una conceptualización del delito y la violencia afín a las representaciones propias de una subcultura policial.

Para salir del brete, sobre mediados del 2012, el presidente lanzó su mensaje y el gobierno presentó el documento “Estrategias para la vida y la convivencia”. Lo que se obtuvo no fue menor: se recuperó la iniciativa política y programática en seguridad ciudadana, se profundizó el trabajo intersectorial a través del “gabinete de seguridad” y se buscó imprimir un giro conceptual a una agenda gobernada por la retórica de la disuasión, la represión y el encierro. Más que como una pieza articulada de medidas gubernamentales, el documento debe ser leído y decodificado en su naturaleza eminentemente ideológica.

En este sentido, la iniciativa ofrece una buena cantidad de rasgos positivos. En primer lugar, resultó mejor de lo que se esperaba. Las especulaciones en torno a medidas de control estatal de cuño autoritario, generaron un clima de ansiedad que los anuncios transformaron en alivio parcial. En segundo término, hay un planteo claro que vincula la violencia y el delito con los procesos socioeconómicos de los últimos lustros. Si bien en este terreno las ciencias sociales uruguayas han desarrollado abundante masa crítica y líneas de investigación, el discurso gubernamental ensanchó la base de lo pensable, limitada hasta el momento a las referencias del control policial en los espacios urbanos “feudalizados”.

Del mismo modo, el documento reconoce ejes fundamentales, como por ejemplo la reparación, la mediación comunitaria, la atención integral a consumidores problemáticos, la corrupción policial, la responsabilidad directa de los medios de comunicación, la incidencia de la violencia de género, etc. Al mismo tiempo, muchas de las propuestas irrumpen sin previo aviso –como la legalización de la marihuana– mientras que otros enfoques con largo tránsito en nuestro país –como la perspectiva de la convivencia– son “restablecidos” luego de unos cuantos meses de cautiverio en manos del realismo policial.

Sin embargo, uno de los mayores problemas del documento “Estrategias para la vida y la convivencia” es su mirada lineal y algo catastrofista sobre la violencia en el Uruguay del presente. De pronto, aquel país idílico –que cobijó “formas tradicionales de convivencia pacífica”– es arrasado por la intolerancia, la crispación, la falta de respeto por la vida y la transgresión.

La explicación de este proceso deriva de la fractura social, el quiebre cultural, el consumismo y los efectos de la crisis de los dos mil. Estos argumentos tendrían más peso si fueran acompañados por las distintas acepciones de la desigualdad (la socioeconómica, la generacional, la de género, la racial, la territorial) y si se prescindiera de la moral conservadora para comprender el mundo de la exclusión.

El relato en términos de pérdida de normas y valores se saltea, entre otros aspectos, la gravitación de la violencia institucional. De este modo, a pesar del esfuerzo retórico y la reflexión generalista, el sujeto problemático de referencia se vislumbra entre los escombros: los adolescentes pobres que sucumben a las garras de las subculturas y del consumismo adictivo. El documento regresa al lugar del que quería escapar.

Este encuadre es reafirmado por el núcleo duro de las medidas, el cual enfila en línea recta hacia la inflación penal. Recurso largamente usado en la historia del país, desde el 2005 es la primera vez que se recurre al agravamiento de las penas y la intensificación de la coerción estatal para solventar los problemas de seguridad. Mientras se hace sentir con fuerza el mensaje de autoridad (Estado de Derecho), reciprocidad (derechos y obligaciones) y convivencia (valores y actitudes predominantes), una larga lista de asuntos medulares queda sin abordaje: las estrategias de prevención, la focalización en los factores de riesgo (las armas de fuego, por ejemplo), la reforma policial, el acceso a la justicia, la disminución de la reincidencia, la promoción de formas alternativas de control social y ciudadano, entre otros.

Terminados los anuncios públicos, el Poder Ejecutivo comenzó a remitir al parlamento sus prioridades: proyectos sobre reparación a las víctimas del delito, internación compulsiva, ajuste de penas para los adolescentes, aumento del castigo para la corrupción policial y el tráfico de pasta base, penalización para el porte y la tenencia ilegales de armas de fuego, legalización de la marihuana y código de faltas. Mientras algunas iniciativas cumplen un ciclo de interesante discusión política y académica (como el proyecto sobre la marihuana), el resto se procesan con importantes diferencias ideológicas dentro de la propia izquierda, y no todas fueron aprobadas.

El proyecto de “internación compulsiva” (que no logró convertirse en ley), cuya razón de interés general consiste en “salvaguardar la seguridad y el orden público de la población”, recibió severos cuestionamientos desde los campos político, jurídico, académico y social. La expansión de los resortes coercitivos del Estado, con el propósito de “limpiar el espacio público”, se hace sobre la base de la arbitrariedad, el prejuicio y la discriminación:

El procedimiento que propone el presente proyecto de ley consiste en localizar las personas que, en la vía pública o en espacios públicos o privados no habilitados, se encuentren consumiendo estupefacientes, o se presume que acaban de hacerlo, o portando los mismos y que tal situación signifique un riesgo para sí o para terceros.

Por su parte, el proyecto de ley de “faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos” (que sí obtuvo aprobación parlamentaria), constituye el mejor ejemplo de condensación de la teoría de las ventanas rotas, la cual sugiere la intervención penal y policial sobre faltas y delitos leves como muro de contención para la criminalidad mayor. Desórdenes, vandalismo, falta de respeto a la autoridad, desobediencia pasiva, omisión de asistencia a la autoridad, abuso de alcohol y estupefacientes, mendicidad abusiva, obtención fraudulenta de una prestación, etc., tipifican un sentido común de indignación y proyectan la ideología del orden perfecto, preservada por un derecho penal y un aparato administrativo.

Todas estas iniciativas deben evaluarse en el plano simbólico y contextualizarse en el marco de un proceso sociopolítico más general. Si pasáramos raya al ciclo corto de las políticas de seguridad de este segundo gobierno de izquierda, obtendríamos la consolidación de las recetas de siempre: aumento de penas, crecimiento de la cantidad de personas detenidas y procesadas, ampliación de los márgenes de acción de la policía y de la justicia penal. Las respuestas punitivas y coercitivas se legitiman como posibles, necesarias y urgentes. Lo imaginable, pensable y practicable sólo se busca en un sistema de control y sanción que ha sido definido –desde siempre y en todas partes– como “realidad irracional”, puesto que sus acciones son lo contrario de lo que dicen, y lo que dicen son lo contrario a lo que son de verdad. Cuanto más dura sea la batalla contra el delito y la incivilidad, más intactas quedarán las violencias y las desigualdades que los subyacen.

Durante los últimos meses, hemos asistido a hechos muy claros de violencia institucional, criminalización de la protesta y expansión de las acciones de vigilancia. Ninguno de estos hechos puede interpretarse por fuera de lógicas y tendencias inerciales que vienen de lejos. Tampoco hay que soslayar que la policía uruguaya adolece de indefiniciones sobre los rasgos predominantes de su modelo de policiamiento y gestión.

El resultado de todo esto es una ambigüedad calculada, con oscilaciones permanentes según los intereses tácticos de los actores en disputa. Pero hay resultados silenciosos que deberían movilizar a las conciencias: cuando hay desbordes, se los asumen como “casos puntuales” o prácticas de “una minoría”; cuando la violencia se ejerce en las cárceles sólo se obtiene un “silencio moral” apenas interpelado por juicios que hablan de “masacres” o “ejecuciones extrajudiciales”. La banalidad de mal se transforma en el criterio ético de la gestión.

En paralelo, la estructura policial se fortalece y se refuerza la lógica de “gobierno a través del delito”, cuyo resultado más evidente es la consolidación de una nueva desigualdad entre los integrados que se protegen con los bienes y servicios que ofrece el mercado y los excluidos que padecen el asedio policial y la arbitrariedad del sistema penal.

La realidad de la policía uruguaya y sus procesos actuales de reforma deben ser conocidos, estudiados y evaluados desde una perspectiva de control social, político y académico. Mientras eso no ocurra, la ineficiencia y las prácticas abusivas seguirán su marcha en medio de la indiferencia generalizada y los pactos de poder entre fracciones corporativas.

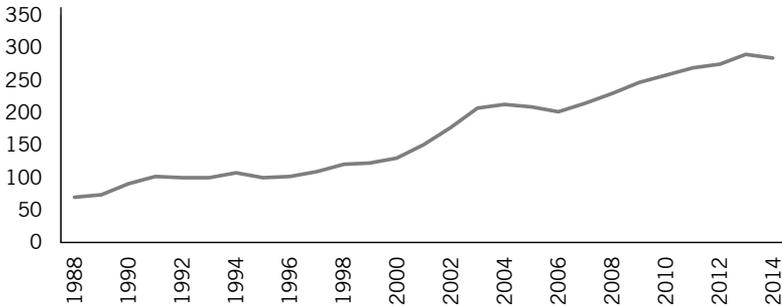
3.3 Los ejes principales de la gestión

Desde el 2010 a la fecha, la seguridad continuó siendo una referencia recurrente por parte de la oposición. Si bien el gobierno de Mujica obtuvo algunos meses de tregua en el contexto de los acuerdos “multipartidarios”, las ofensivas mediáticas y políticas se procesaron con la misma intensidad que en el periodo anterior. Un rasgo sobresaliente de esta gestión es la continuidad de los elencos políticos de conducción del Ministerio del Interior.

A pesar del desgaste, de la evaluación negativa por parte de la ciudadanía y de los riesgos de una política con fuerte impronta mediática, el ministro Bonomi se mantuvo al frente de Interior durante cinco años, lo que constituye una auténtica excepción. No puede decirse lo mismo de algunas unidades policiales estratégicas, tales como la Guardia Republicana, el Instituto Nacional de Rehabilitación y la Jefatura de Policía de Montevideo. Esta última vio pasar durante estos años a tres jefes de policía con improntas muy distintas.

Además de las “novedades discursivas” que se introdujeron en estos años (y que fueron reseñadas arriba), es posible vislumbrar algunas líneas básicas que han conformado el perfil de la gestión en seguridad del gobierno de Mujica. La primera línea tiene que ver con las reformas en el sistema carcelario, asumiendo que las mismas en Uruguay han implicado –e implican– un capítulo de las reformas policiales.

En efecto, el 10 de agosto de 2011 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento una iniciativa de ley para la regulación del funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación, creado por ley en diciembre de 2010. Para esa administración, el sistema penitenciario del país ha sido una prioridad de la gestión. El retiro de las cárceles de la órbita de la administración policial, la creación de un nuevo escalafón especializado, las medidas para reducir las alarmantes tasas de hacinamiento (entre las que hay que incluir la construcción de un complejo penitenciario de 2.000 plazas bajo el sistema de asociación público-privado amparado por ley), la creación de una oficina de supervisión de “libertad asistida”, la promoción del trabajo como eje de tratamiento y “rehabilitación”, los avances en materia de cobertura de salud en las cárceles y la clasificación de todas las personas privadas de libertad (para garantizar los tratamientos integrales), son algunas de las líneas de trabajo que otorgan continuidad y acumulación en la gestión de un subsistema sometido a crisis estructurales.

Gráfico 2. Población Privada de Libertad. 1988-2014

Fuente: Poder Judicial. Elaborado por División Planeamiento y Presupuesto en base a datos del Instituto Técnico Forense.

— Tasa cada 100.000

La población carcelaria en el Uruguay está cerca de los 10.000 reclusos, ubicándose entre las tasas de prisionización más altas de la región. El 35% tiene entre 18 y 25 años, al tiempo que casi el 70 % abarca el tramo entre los 18 y los 35 años. El 20% de los reclusos declara vivir en “asentamientos irregulares” y el 40% tiene como nivel educativo superior “primaria”. El funcionamiento del sistema carcelario atrapa a los jóvenes más vulnerables de la sociedad uruguaya, y lo hace de una forma que sólo agudiza el círculo vicioso ya instalado. Los esfuerzos de la política pública van en una línea promisoriosa, y en cierta medida ineludible.

Sin embargo, los dispositivos en marcha en materia de control y represión del delito y la confianza ideológica en la “rehabilitación carcelaria” como horizonte factible, terminan por cargar todo el peso de la gestión pública sobre el final de la cadena de funciones de un sistema de seguridad ciudadana. En esa apuesta, la multiplicidad de estrategias de prevención queda sin anclajes institucionales para la acción, y las soluciones programadas –cada vez más costosas desde el punto de vista fiscal– caerán inexorablemente en la impotencia.

La segunda línea se vincula con la reestructuración organizativa en la Jefatura de Policía de Montevideo. Si bien la creación y fortalecimiento de la Guardia Republicana (policía militarizada) implicó cambios y redistribución de poder en la jefatura capitalina, los problemas operativos obligaron a un proyecto más ambicioso de cambios que surgió de las propias cúpulas policiales. La idea básica fue una profunda descentralización territorial, creando 5 zonas en el departamento de Montevideo y ajustando a labores de cercanía y servicio a las unidades seccionales básicas. Mientras que las zonas, con un jefe operativo y tres áreas de competencia (seguridad, investigaciones y unidades de respuesta inmediata), se articulan como los nuevos centros estratégicos

de la gestión policial, las seccionales mantienen su perfil de atención al público, y las viejas unidades centrales (investigación, seguridad, etc.) son lentamente desmontadas.

Hay en este intento una fuerte pulseada para neutralizar importantes bolsones de ineficiencia, desidia, corrupción y prácticas abusivas. También hay un avance de los mecanismos de control interno que permiten una evaluación y monitoreo del trabajo policial. De hecho, las resistencias se han hecho sentir, lo que obligó a cambios importantes en toda la línea de conducción de la jefatura y exigió un especial pedido de atención por parte del propio ministro Bonomi.

Este proceso lejos está de haberse cerrado. Si bien no se conocen evaluaciones públicas que arrojen algo de luz, muchos informantes calificados señalan una mejora en la respuesta y un aumento en el control del delito circunscripto territorialmente. Sin embargo, el crecimiento de las tasas de homicidios en Montevideo desde el 2012 y el aumento de las denuncias de rapiñas marcan claros signos de interrogación sobre el impacto social de esta reorganización.

Por último, la tercera línea está estrechamente vinculada con la anterior. Dentro de la lógica de la respuesta rápida y el control del delito sobre nuevas bases de organización, se expande la oferta de televigilancia por distintas zonas estratégicas de la ciudad. Las cámaras de seguridad aparecen como el recurso privilegiado de la prevención situacional, y con esa convicción se trabaja en la opinión pública. Han abundado imágenes en los medios de comunicación que muestran cómo adolescentes y jóvenes son descubiertos infraganti intentando robar un vehículo, hurtar una moto o vender droga en espacios públicos emblemáticos del centro de la ciudad. También se ha insistido que las denuncias de delitos en ciertas zonas han disminuido gracias a la presencia de esta tecnología, aunque los datos agregados no habilitan tales conclusiones.

En definitiva, cárceles, gestión policial y tecnología son las piezas decisivas de una gestión progresista que en los últimos años ha quedado anclada en los relatos parciales de la tolerancia cero, la prevención situacional y la “síntesis” con políticas sociales que promuevan la convivencia. Más allá de estas búsquedas retóricas y prácticas, las políticas de seguridad y las reformas policiales no han podido desprenderse del número de “detenidos” y “procesados” como el indicador de éxito de una gestión.

4. Procesos estructurales, políticas de policía y gobierno de izquierda

4.1 Cambio social y nuevas formas de gobierno del delito

El Uruguay hace una década que pretende resurgir de sus cenizas. Una larga crisis socioeconómica es remontada trabajosamente a través de un inédito crecimiento económico, una eficaz inserción en el capitalismo global y un empuje de autoestima motivado por la curiosidad internacional. Quienes reivindican esta década ganada tienen argumentos de sobra: disminución de la pobreza, la indigencia y el desempleo, mejora

en la distribución de la renta, fortalecimiento del rol del Estado como regulador y promotor de reformas estratégicas, incremento del nivel de vida y bienestar, promoción y concreción de una nueva agenda de derechos.

Esta lista podría ampliarse –en idéntica proporción– a otra que registrara los problemas pendientes, las unilateralidades del modelo de desarrollo, la ausencia de impulsos para la transformación estructural, la persistencia de nuevas y viejas desigualdades, entre otros asuntos.

La geografía sociocultural de nuestro país ha cambiado, y muchas de esas novedades todavía no han sido suficientemente aquilatadas. Hacia arriba y hacia abajo, las clases medias se han transformado, lo que impacta de lleno en la cultura política, en las pautas individuales y en las estructuras normativas de la sociedad. No se trata tan sólo de “nuevos valores”, sino de una auténtica resignificación cultural.

El llamado problema de la “seguridad” ha jugado –y juega– un papel decisivo. La violencia y la criminalidad han crecido en las últimas décadas y la inseguridad se ha consolidado como una fuerza socio-política que condiciona las representaciones, los sentimientos y las rutinas de hombres y mujeres.

Diez años atrás, los uruguayos le imputaban a las razones “sociales” la principal responsabilidad del crecimiento del delito. En cambio, nuestras opiniones actuales se ordenan mayoritariamente en torno al discurso de la degradación “moral”: crisis de valores, ausencia de límites, falta de respeto, debilidad consumista, rechazo del principio de autoridad, etc. Sin abandonar del todo una sensibilidad social para encuadrar el fenómeno, con el tiempo hemos priorizado la necesidad del control, la represión, la punición y el encierro. Una racionalidad política casi básica razona de la siguiente manera: en una sociedad más próxima al pleno empleo, nadie debería optar por el delito. Por lo tanto, la ilusión represiva –con sus distintos niveles– deviene en una necesidad.

Pero hay más: si bien muchos niegan o reprimen la profundidad de la desigualdad o la exclusión para comprender conductas violentas o prácticas ilegales, amplios sectores sociales demandan castigo, punición y venganza precisamente contra los sujetos más vulnerables e incapaces de hacer ejercicio de sus derechos más elementales. Sobre esta base de resentimiento (casi siempre nacidas de situaciones de proximidad social) prosperan infinidad de prácticas microfascistas.

En este escenario ha tenido que moverse la izquierda uruguaya en los últimos diez años. Y a primera vista, en el plano de la seguridad los resultados no han sido buenos. Las tasas de homicidios han crecido después de años de relativa estabilidad. Los robos con violencia continúan en niveles altos a pesar de ser el centro de las estrategias policiales. La opinión pública –siempre construida– también emite mensajes negativos: hay una preocupación extendida –que no debe confundirse con las percepciones de inseguridad– y la evaluación de la gestión no da para hacer alardes. Frente al peso de la demanda ciudadana, nuestra sociedad no ha podido alcanzar nuevos umbrales de consenso sobre los riesgos. Pese a los esfuerzos políticos y presupuestales de los últimos años, nada indica que estemos sustancialmente mejor que en el 2009.

La violencia y la criminalidad contemporáneas tienen características singulares, que deben ser analizadas con independencia de los resultados de cualquier gestión ministerial. Si queremos comprender por qué el delito se expande en una fase de crecimiento económico y mejora de muchos indicadores sociales, tenemos que seguir insistiendo en la incidencia de las desigualdades sociales (en especial las desigualdades relativas que se agudizan en contexto de multiplicación de expectativas). El grueso del delito ocurre en espacios sociales inestables que tienen su origen en la precariedad del trabajo y la fragilidad de las inscripciones sociales. Es obvio que muchos individuos se desocializan y construyen sociabilidades diferentes (que lejos están de ser “subculturas”), pero siempre asociadas a la vulnerabilidad, la cultura de lo aleatorio y las fronteras difusas entre la legalidad y la ilegalidad. La cuestión social siempre está por encima de la cuestión territorial.

Sin embargo, desde muchos círculos oficiales, estos procesos se han leído desde una visión propiamente policial (mezcla de sociología espontánea con criminología conservadora) y desde una idea de convivencia urbana accionada por las pretensiones de control social. Luego de dos años de políticas ancladas en el realismo de los megaoperativos (2010-2011), las acciones buscaron puerto en las reestructuraciones, el espacio urbano y la “síntesis” entre las políticas sociales y las de seguridad (2012-2014).

Hasta ahora todo parece marcado por una estratégica ambigüedad: la noción de convivencia encubre el avance punitivo; el lenguaje preventivo disimula la criminalización de la protesta; el proyecto de recuperación del espacio público abre posibilidades a las “ventanas rotas” y la “tolerancia cero”; el combate al miedo se libra con el lenguaje de la peligrosidad; y los derechos humanos se defienden con las justificaciones de la discrecionalidad.

Que la izquierda asuma posturas conservadoras en el campo de la seguridad no es una excentricidad del caso uruguayo. Existe una amplia literatura que detalla experiencias europeas y latinoamericanas. Tampoco es un problema trivial, sencillo de revertir a golpes de voluntad. Quiero plantear dos hipótesis complementarias para echar algo de luz sobre esto.

La primera se vincula con las demandas de seguridad. Las políticas tienen que adaptarse a las sensibilidades mayoritarias, a riesgo de perder legitimidad y, sobre todo, votos. En el Uruguay, la inseguridad no genera polarizaciones. Si bien son identificables las voces alterofóbicas y autoritarias, en realidad predomina un discurso que muestra una alta preocupación por la problemática del delito y que en el último tiempo –seguramente al ritmo de la recuperación socioeconómica– se ha desplazado desde los “relatos sociales” a los relatos de la “degradación moral” (crisis de valores, anhelo de autoridad, pobres honrados y pobres delincuentes, necesidad de disciplinamiento, internación compulsiva y erradicación de indeseables en plazas y calles). Por cálculo o por convicción, es altamente probable que la política actual de seguridad responda a estos desplazamientos simbólicos de la sociedad.

La segunda hipótesis es más compleja. La expansión de la inseguridad alimenta la construcción de un gobierno a través del delito. Las tecnologías, los discursos y las

metáforas del delito y la justicia penal ganan densidad hegemónica. Los medios de comunicación enuncian a diario el problema y santifican las verdades de las víctimas; los emprendedores morales –entre ellos, muchos fiscales– exigen encarcelamiento y protección; las zonas integradas de la ciudad se llenan de cámaras de vigilancia, y a la familia, a la escuela y a la comunidad se les pide que funcionen como prolongaciones de las fuerzas de seguridad; por fin, a las zonas de exclusión les espera la violencia física estatal y las promesas de control. Ya no estamos hablando aquí sólo de relatos o posicionamientos estratégicos, sino de la construcción de dispositivos políticos y materiales por donde se distribuyen importantes cuotas de poder.

4.2 Políticas de policía y desafíos reformistas

Más allá de estas reflexiones socioculturales, ineludibles para situar las pretensiones de una política pública, hay que identificar además los núcleos estratégicos para un proceso de reforma policial. En definitiva, la complejidad de los problemas y el alcance de las soluciones nos remiten a consideraciones más estructurales. Las estrategias de prevención y control del delito que pueda desarrollar la policía uruguaya estarán condicionadas por tres asuntos prioritarios.

1) La Policía Nacional adolece de indefiniciones sobre los rasgos predominantes de su modelo de policiamiento y gestión. Sobre mediados de la década del noventa, la matriz tradicional se abrió a los desafíos que impuso el modelo de policía comunitaria, el cual sin embargo no logró permear la estructura y se mantuvo como un conjunto de prácticas residuales con escasa incidencia transformadora. En rigor, el verdadero cambio vino de afuera e hizo estragos: la privatización de los servicios policiales. Esta no sólo socavó la estructura de base, ampliando año a año la cantidad de policías subalternos afectados al “222”, sino que además alteró la lógica de los propios mandos, que vieron en la expansión privada oportunidades inmediatas y líneas de relacionamiento para una inserción segura luego del retiro.

También durante los noventa hubo zonas del trabajo policial que comenzaron a orientarse bajo formas de gestión con aplicación de inteligencia. Las investigaciones en torno al narcotráfico y otras modalidades conexas se desarrollaron incluso con apoyo técnico y material de otros países (en especial, de Estados Unidos). En paralelo, hubo esfuerzos por imponer dentro de la estructura policial el paradigma de la “prevención social del delito”, aunque el mismo quedó destinado a la marginalidad al ser asumido como algo estrictamente “no policial”.

En los últimos años ha quedado de manifiesto una oscilación de modelos que conviven superpuestos. Cada tanto, se reflotan las reestructuras y se introducen mecanismos para la mejora de la gestión. En el presente, las políticas de policía comunitaria se centralizan al mismo tiempo que las fuerzas más militarizadas salen de la órbita de

la Jefatura de Policía de Montevideo y se transforman en una unidad nacional bajo dependencia ministerial. La investigación de delitos complejos se expande y unifica bajo una dirección de crimen organizado. Al clásico talante de autonomía y ausencia de compromiso institucional le sobreviene la iniciativa orientada al control (sobre todo del presentismo) y al estímulo a través de los “compromisos de gestión”. Las lógicas más gerencialistas pasan a tener un lugar dentro de una estructura todavía dominada por el modelo burocrático tradicional.

2) Mediante el artículo 222 de la ley 13.318 de 1964, y los decretos 268/966 y 177/969 que reglamentaron dicho artículo, los funcionarios policiales pueden ser contratados para cumplir servicios de vigilancia y seguridad en espacios públicos o privados. El proceso de privatización de la fuerza pública comenzó a ser incontenible durante los años noventa al ritmo del deterioro salarial, el endeudamiento crónico, el abandono institucional y la expansión de la demanda. La crisis de los dos mil no hizo más que agudizar el problema: mientras el delito crecía y se necesitaban nuevos tipos de respuesta y abordaje, el núcleo central de la policía estaba afectado a otros intereses. Para el año 2009, se calcula que de los 22.000 funcionarios policiales ejecutivos cerca de 14.000 cumplían horas en el servicio 222. En promedio, cada policía realizaba unas 104 mensuales, es decir, unas tres horas y media adicionales por jornada de trabajo. Más allá de los promedios, casi 3.600 policías realizaban entre 150 y 200 horas mensuales.

Primero a través de partidas para el pago de los aportes jubilatorios, luego con un fondo para establecer un primer tope de horas por policía (que nunca llegó a ejecutarse), hasta que finalmente el presupuesto quinquenal 2010-2015 emitió una señal muy clara: habrá un proceso gradual de reducción de horas por servicio de 222. Esta decisión posee un impacto inconmensurable, y su forma de conceptualizarla y gestionarla será decisiva para el entramado preventivo del país. Por una parte, el repliegue de los policías sobre su servicio ordinario supone un alivio sin pérdida salarial, pero al mismo tiempo implica una resocialización y nuevos compromisos laborales dentro de una matriz de gestión obligada a profundas transformaciones.

Por otro lado, los espacios que la policía deja vacíos serán llenados por las empresas privadas. El proceso de recuperación de la capacidad policial entrañará un crecimiento de la actividad privada en el campo de la seguridad. Si bien las autoridades visualizan a la seguridad privada “como un complemento, y no como una competencia”, el efecto mayor será el de un empoderamiento de un actor que hace mucho tiempo ha dejado de ser secundario.

3) El crecimiento del mercado de la seguridad es un fenómeno global. En nuestro país el mismo no es nuevo, y una buena parte de los debates sobre la inseguridad a principios de los noventa reveló cómo los intereses del mercado sacaban ventaja a través de seguros, rejas y alarmas. Las dinámicas posteriores, y las actuales que combinan inseguridad con expansión económica, no le han ido en zaga.

Para el 2008 se estimaban unos 14.000 empleados en 290 empresas, y unas 3.200 armas registradas para tales fines. El grueso de la actividad se concentra primero en servicios de vigilancia y seguridad, luego en alarmas (con y sin conexión), y por último en transporte de valores y cercas eléctricas. Cuatro años después, las estimaciones son otras: 21.000 empleados habilitados en 456 empresas, 13.000 de ellos armados. Este incremento va acompañado de bajos salarios, alta informalidad, rotación de personal y precariedad en las condiciones laborales. Es muy posible que al día de hoy la cantidad de guardias de seguridad supere los 40.000 empelados, muchos de ellos sin capacitación y sin los implementos necesarios para su seguridad.

Esta nueva realidad obliga al Estado a multiplicar sus acciones de control y regulación sobre un sector que gana participación dentro de un área estratégica. Pero al mismo tiempo, las presiones corporativas se trasladan a la dimensión normativa. Las empresas comienzan a pujar para obtener más facultades a través de una legislación que los habilite a tareas propiamente “policiales” que en la actualidad no pueden realizar.

La matriz de seguridad en el Uruguay enfrenta retos mayores. La estructura organizativa y funcional de la policía reconoce un modelo perimido que ya lleva casi medio siglo, sobre el cual se han montado formas alternativas y contradictorias de gestión. La policía uruguaya es una red poderosa y multiforme que se reproduce bajo la lógica del campo burocrático y una legitimidad relativa otorgada por la sociedad. Una agenda amplia y sostenida de reformas parece ser el destino ineludible de una conducción política con pretensiones transformadoras. Sin embargo, las políticas de seguridad tienen que asumir el peso real de los actores privados y desarrollar nuevas estrategias de enrolamiento y regulación. Una mirada progresista no puede sucumbir a las presiones de la desigualdad estructural, que en el campo de la seguridad suponen dispositivos estatales de control y represión para los sectores excluidos y posibilidades de mercado para los que pueden acceder a la “autoprotección”.

4.3 Balances de la izquierda uruguaya en el campo de la seguridad

Los gobiernos del Frente Amplio han sido plenamente conscientes de la profundidad de estas realidades, y cada uno a su modo ha realizado esfuerzos importantes en materia de políticas de seguridad.¹³ Sin embargo, esos impulsos reformistas no han logrado coherencia, articulación, cobertura y sostenibilidad. Debería quedar claro que una policía empoderada no es una policía reformada. Un presupuesto voluminoso no significa una nueva racionalidad estratégica. Una mayor inversión en cárceles no supone una políti-

13 El tercer gobierno del Frente Amplio, presidido nuevamente por Tabaré Vázquez (2015-2020), ha decidido mantener para la conducción del Ministerio del Interior al mismo equipo que asumiera en marzo de 2010. Con esta evidencia, sólo cabe suponer una línea de política marcada por las inercias.

ca criminal alternativa. Por fin, una política de seguridad no puede prescindir de elencos técnicos y liderazgos políticos que representen un modelo de gestión consistente.

El primer gobierno de Tabaré Vázquez asumió en un contexto de fuerte crisis y desorganización del aparato estatal, y marcó una impronta de diferenciación con los gobiernos anteriores. En particular, las políticas de policía hicieron de los Derechos Humanos una herramienta de contrapeso para limitar y neutralizar las clásicas prácticas de violencia institucional. Además, la dignificación, la reorganización y racionalización del trabajo policial estuvieron desde el inicio como objetivos identificables. El proceso de reforma del sistema carcelario, la focalización en el “delito organizado”, el fortalecimiento de los mecanismos internos de control (dirección de asuntos internos), y la reestructuración técnico-administrativa del Ministerio del Interior, fueron iniciativas con fuerte presencia en la agenda.

Por su parte, el gobierno de José Mujica tuvo que incorporar el peso de las nuevas demandas en materia de seguridad y construir un relato de gestión “fuerte” en contraposición al supuesto talante “débil” del periodo anterior. Los liderazgos ministeriales, los aumentos presupuestales, los acuerdos multipartidarios y los giros discursivos en clave “realista”, aportaron en esa dirección. Por su parte, las concreciones se plasmaron en “megaoperativos”, reorganizaciones policiales, fortalecimiento de los cuerpos militarizados, profundización de la reforma penitenciaria y expansión de las tecnologías de video vigilancia.

Gráfico 3a. Presupuesto Ministerio del Interior. 1985 - 2014.

Miles de pesos corrientes.

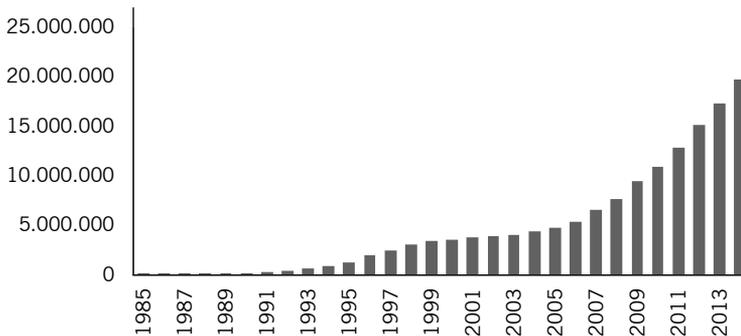
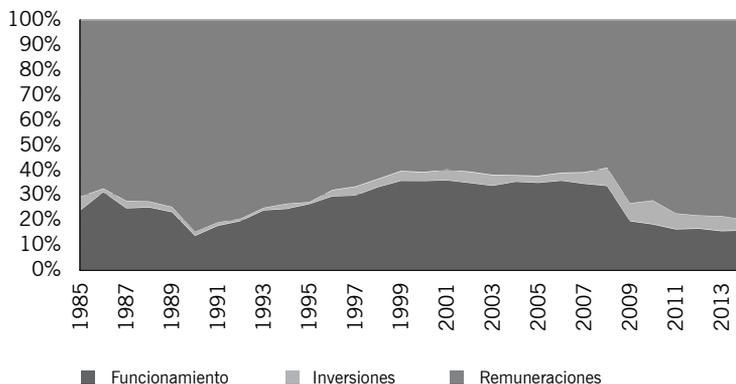


Gráfico 3b. Presupuesto Ministerio del Interior. 1985 - 2014. Porcentajes

Luego de una década de gobierno del Frente Amplio, es necesario evaluar algunas tendencias que se han consolidado. En primer lugar, como ya se ha mencionado en distintas partes de este artículo, la expansión de las tecnologías del control aparece como un fenómeno universal, y la realidad uruguaya no le ha ido en zaga. Las consecuencias de estos dispositivos de gobierno son múltiples e impactan directamente sobre las estructuras y las representaciones del trabajo policial, reforzando los modelos de vigilancia y reacción.

En segundo lugar, las viejas tendencias propias de un “populismo penal desde arriba” se reeditan con fuerza en el contexto actual y se dirimen preponderantemente en el campo de los adolescentes en conflicto con la ley. Políticos, policías, operadores judiciales, emprendedores morales y otros actores del espacio burocrático apelan a la necesidad del endurecimiento penal como mecanismo privilegiado para contener una violencia creciente.

En tercer término, la policía uruguaya procesa cambios importantes y silenciosos. Mientras toda una generación de oficiales formados durante la dictadura militar ocupa cargos de conducción, nuevas promociones de policías se expanden por los sectores medios y bajos de la estructura, en una dinámica generacional que no ha sido evaluada pero que puede tener consecuencias interesantes para el mediano plazo. En ese contexto, la corporación policial se debate entre modelos discursivos diversos: el comunitario, el represivo, el orientado a la resolución de problemas, el gerencial (compromisos por resultados de gestión), etc.

Por último, se han consolidado nuevas alianzas de poder en el campo de la seguridad que exigen estudios minuciosos. Es común confundir el resultado de esas alianzas con auténticas políticas públicas en seguridad. A pesar de una evaluación ciudadana cerradamente negativa, esta ecuación se nutre de apoyos sectoriales dentro de la fuer-

za de gobierno, de ámbitos corporativos, de intereses empresariales, de espacios sindicales y de avales diplomáticos. Si algo diferenció al gobierno de Vázquez con el de Mujica en materia de seguridad fue que el primero no supo ni pudo construir alianzas estratégicas para la sostenibilidad de un proyecto, mientras que el segundo sí lo hizo.

Al tiempo que esta ecuación de poder se alimenta de su propia dinámica, los problemas estructurales e institucionales se acumulan, y la izquierda uruguaya tiene ante sí el enorme reto de trascender sus limitaciones y diseñar un ambicioso proyecto de reformas en el ámbito de las políticas de policía.

Bibliografía

Acuerdo para la seguridad democrática, *Desafíos de una política de seguridad para la democracia en Argentina. Experiencias y perspectivas latinoamericanas*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, 2011.

Basombrío, C., *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencia en América Latina*, Latin American Program, Wilson Center, Washington DC, 2013.

Bauman, Z., *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011.

Bradley, D., “Problem-oriented policing: Old hat or new thing?”, ponencia presentada en *Critical Issues Seminar on Problem Oriented Policing*, Manly, Australian Police Staff College, 1994.

Butler, J., Laclau, E., y Žizek, S., *Continencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

Buzan, B., et al., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado, 1998.

Castel, R., *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires, 2004.

Cinve, *Costos del crimen en Uruguay*, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, 2013.

Comisión Andina de Fomento, *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, CAF, Bogotá, 2014.

Dammert, L., y Zúñiga, L., *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 2007.

Diario El Observador, “Cada vez roban menos por hambre, es por consumismo”, entrevista al Ministro del Interior Eduardo Bonomi, Montevideo, 27/06/2011.

Documento de Consenso, Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, Montevideo, Agosto 2010, disponible en: www.mininterior.gub.uy.

Dowes, D., y Rock, P., *Sociología de la desviación*, Gedisa Editorial, México, 2011.

Escobar, S., et al., *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*, Nueva Sociedad, Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, 2005.

Espinoza, O., Lima, A., Frühling, H., Lorenzo, H. (2008), *Apoyo a la seguridad ciudadana y al sistema carcelario*, informe de

consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.

Espinoza, H., *Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana*, Fundación Friedrich Ebert, Documento de Trabajo, Programa Prosur 2007, Santiago de Chile, 2007.

Garcé, A., y Yaffé, J., *La era progresista*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2005.

Guemureman, S., y Kessler, G., “Jóvenes y seguridades en las democracias sudamericanas. El caso de Argentina”, Informe Final, Organización Iberoamericana de Juventud-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, inédito, Buenos Aires, 2011.

Kessler, G., *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2009.

Kessler, G., *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2004.

Latinobarómetro, *La seguridad ciudadana. El problema principal en América Latina*, presentado en Lima, 2012, disponible en: www.latinobarometro.org

Mallo, S., y Viscardi, N. (compiladoras), *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2010.

Ministerio del Interior-Equipos Mori, *Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepción de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay*, Montevideo, disponible en: www.mininterior.gub.uy.

Ministerio del Interior-Uruguay, *Información y menores en conflicto con la ley*, Editorial on line del Ministro del Interior, Montevideo, 2011, disponible en: www.minterior.gub.uy.

Ministerio del Interior, Facultad de Ciencias Sociales, *I Censo Nacional de Reclusos*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2010.

Ministerio del Interior, *Las comisarías de Montevideo. Composición, organización y normativa de las unidades territoriales básicas de la Jefatura capitalina*, División de Desarrollo Institucional, Área de Política Institucional y Planificación Estratégica, Montevideo, 2009.

Ministerio del Interior, *Memoria Anual 2005*, Presidencia de la República, Montevideo, 2006.

Morás, L.E., “La seguridad en tiempos de vecino alerta y ciudadano firme”, en Paternain, R., y Sanseviero, R. (copiladores), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2008, 71-80

Moreira, C., *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*, Editorial Trilce, Montevideo, 2009.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *La transformación democrática del Estado*, Documento interno, Presidencia de la República, Montevideo, 2008.

Paternain, R., “La inseguridad en Uruguay: perspectivas e interpretaciones”, en *El Uruguay desde la Sociología (10)*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2012^a, N°10, 30-32.

Paternain, R., “La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo”, *Crítica Contemporánea*, Revista de Teoría Política, Montevideo, 2012b, N° 2, 82-100.

Paternain, R., y Rico, A., *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*, Trilce, Universidad de la República, Montevideo, 2012.

Paternain, R., y Sanseviero, R., “Prologo”, en *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2008, 9-16 .

- Portal Montevideo.com**, “Menores delinquen como forma de vida”, Montevideo, 18/02/2011, disponible en: www.montevideo.com.uy.
- Programa de Seguridad Ciudadana**, *Programa de Seguridad Ciudadana. Estado de ejecución del Programa*, Ministerio del Interior, Montevideo, 2011.
- Rico, A.**, “La ilusión represiva. Delito y política”, en Paternain, R., y Rico, A. (coordinadores), *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*, Trilce, Montevideo, 2012, 40-61.
- Rolim, M.**, *A síndrome da rainha vermelha. Policiamento e segurança pública no século XXI*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 2006.
- Sain, M.**, *El leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008.
- Sain, M.**, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- Semanario Búsqueda**, “El Frente Amplio debe cambiar su enfoque sobre seguridad, porque antes se robaba ‘para comer’ y ahora para ‘comprar champions’”, entrevista al Ministro del Interior Eduardo Bonomi, Montevideo, 05/05/2011.
- Shearing, C., y Wood, J.**, *Pensar la seguridad*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2011.
- Silva Forné, C.**, *Investigación sociológica sobre la policía en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México DC, 2008.
- Tavares Dos Santos, J.V. (organizador)**, *Violência em tempo de globalização*, Hucitec, Sao Pablo, 1999.
- Tilly, Ch.**, *La desigualdad persistente*, Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Trajtenberg, N.** (2012), “Sistema de justicia penal. Explicaciones de la punitividad”, *Revista de Ciencias Sociales*, 2012, N°31, 59-78.
- Vila, A.**, “La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación”, en Paternain, R., y Rico, A. (coordinadores), *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*, Trilce, Montevideo, 2012, 203-229.
- Viscardi, N., y Barbero, M.**, “Justicia de adolescentes, ¿un campo en construcción?”, *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, 2012, N° 30, 33-54.
- Wacquant, L.**, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2010.

Documentos **DELITO**
y sociedad
Revista de Ciencias Sociales



Mauricio Centurión. De la serie "Gris Azulado", sobre la naturalización de la presencia policial en las calles de Santa Fe.

¿A qué se llama delincuente?*

Paul W. Tappan

Universidad de Nueva York, Estados Unidos

¿Qué es el delito? Como abogado y sociólogo, me preocupa la confusión que reina en torno a este importante asunto. Importante, digo, porque delimita el objeto de la investigación criminológica. Intentar aportar una formulación inicial de la ciencia criminológica es colocarse en una posición crecientemente ambigua. Si uno sitúa a los delincuentes condenados por los tribunales como objeto de ese estudio, de inmediato se ve aturrido por el reclamo cada vez más difundido de que no está estudiando al delincuente real en absoluto, sino a una proporción insignificante de tontos sin suerte, nada representativos, que tuvieron la mala fortuna de quedar enredados en dificultades técnico-legales. En efecto, se ha vuelto una moda sostener que el universo de los convictos no conforma una categoría adecuada para la investigación empírica del criminólogo. Por lo tanto, los muchos estudios sobre condenados llevados a cabo por los ahora supuestamente anticuados criminólogos ortodoxos, no tendrían valor descriptivo ni científico alguno. ¡Abajo las viejas criminologías, vivan las nuevas criminologías, los nuevos horizontes!

Esta postura refleja aunque sea parcialmente la desconfianza y falta de comprensión frecuentes que el sociólogo lego mantiene respecto de lo jurídico. En mayor medida, revela la sensación entre los científicos sociales de que no toda conducta antisocial se halla proscripta por la ley (lo cual es probablemente cierto), y de que no toda conducta que viola el código penal es verdaderamente antisocial –o no lo es al menos significativamente– (lo cual es sin duda también cierto). Entre algunos analistas, la oposición a la definición tradicional del delito como violación de la ley surge de su deseo de descubrir y estudiar ofensas que sean absolutas y eternas, y no meras transgresiones a sistemas legales codificados o consuetudinarios que varían según épocas y geografías. Se trata esencialmente de la antigua búsqueda metafísica del derecho natural. Así, consideran la naturaleza dinámica y relativa del orden jurídico como una barrera al desarrollo de un sistema de hipótesis científicas que posea validez universal.¹

* Publicado originalmente en inglés en el *American Sociological Review*, 12, 1, 1947, 96-102. Traducción al español de Esteban Usabiaga (Universidad Nacional del Sur) y Waldemar Claus (Universidad Nacional del Litoral).

1 La siguiente transcripción puede ejemplificar la forma en que importantes académicos de la sociología evitan la definición legal del delincuente mediante circunloquios descriptivos sorprendentemente abiertos y laxos: "Porque un sistema colectivo tiene validez para cada uno de quienes participan de él y porque se halla investido de una dignidad especial de la que los sistemas meramente individuales carecen abso-

Las protestas recientes contra las concepciones clásicas del delito y del delincuente son diversas en sus puntos de vista; sólo forman un frente común en cuanto niegan la doctrina supuestamente arbitraria y legalista de que los delincuentes de nuestra sociedad son (únicamente) aquellos condenados según la ley penal, y en tanto promueven la confusión respecto de cuál es el campo de la criminología. Bastará aquí examinar superficialmente algunos de los cismas actuales, teniendo en cuenta las dificultades a las que arrivan.

I

Actualmente, un cierto número de criminólogos postula que definir la delincuencia a partir de la mera violación de la ley penal constituye un criterio artificial. Argumentan que las categorías establecidas por la ley no cumplen las exigencias científicas porque son de “naturaleza fortuita” y no “surgen intrínsecamente del objeto mismo”.² La validez de tal argumento dependerá, por supuesto, de cuál sea la naturaleza del objeto. Este sector de la academia sugiere que la criminología, en tanto parte del estudio general de la conducta humana, debe tomar en cuenta toda conducta antisocial, todo comportamiento que resulte socialmente dañoso. Consideramos que la conducta antisocial es esencialmente cualquier clase de comportamiento que lesiona algún interés social; pero ¿cuáles son estos intereses sociales? ¿Cuáles de ellos son suficientemente densos como para suscitar la preocupación del sociólogo, para dar nacimiento al rechazo del delito? ¿En qué consistirá su violación, en particular cuando, como es tan común en nuestra sociedad desintegrada y llena de complejidades, dichos intereses se hallan en conflicto entre sí? Desde una perspectiva jurídica, la sugerente clasificación de Roscoe Pound sobre los intereses sociales a los que sirve el derecho resulta valiosa, pero no presenta utilidad alguna para el sociólogo que opta por prescindir de los estándares legales en su pesquisa integral sobre las formas de conducta antisocial.

Sin importar cuán rendidor sea el concepto de conducta social dañosa a los fines de la elaboración normativa en general o de la descripción abstracta, no define lo que es dañoso, no fija ningún estándar, no discrimina casuísticamente. Apenas predispone al juicio de valor subjetivo de quien investiga. En tanto la noción de conducta antisocial no

lutamente, la conducta individual que pone en peligro un sistema colectivo y amenaza con dañar a cualquiera de sus elementos se muestra diferente de una agresión contra un individuo (a menos, claro, que dicha agresión lesione valores colectivos tanto como los individuales). No es sólo un acto lesivo, sino un acto objetivamente maligno [sic], una violación de consensos sociales básicos, una ofensa contra la dignidad superior de este sistema colectivo... El mejor término para expresar la significación específica de dicha conducta es delito. Sabemos que al utilizar la palabra en este sentido, le estamos adscribiendo un significado mucho más amplio que el que tiene en criminología. No obstante, creemos que sería deseable que la criminología diera una base más amplia a sus investigaciones ya que, estrictamente hablando, todavía carece de una base teórica apropiada...Las tipificaciones legales no están fundadas en los resultados de investigaciones previas ni están hechas para fundar estudios posteriores; por ende no tienen validez científica en tanto generalizaciones –ni siquiera como hipótesis heurísticas.” (Znaniacki, 1928).

2 Véase Sellin (1938: 20-21).

se halle estructuralmente enmarcada [*structurally embodied*] en normas o criterios claros —como sucede actualmente en el sistema jurídico—, resultará inútil a los fines de la investigación y aun del más crudo empirismo. El criminólogo emancipado termina en un callejón sin salida: habiendo establecido que resulta erróneo estudiar delincuentes condenados, dado que se trata de una categoría artificial —aún cuando quienes la componen pueden ser discernidos con bastante precisión—, debe entonces arribar a la conclusión de que, dada la falta de estándares para definir lo antisocial —aunque esta pueda ser lo que considera una categoría científica válida—, ni sus componentes ni sus características puedan ser identificados. Y aun peor, sin haber definido el comportamiento antisocial de ninguna manera aceptable a efectos de la investigación, esta línea de pensamiento podría incluso verse arrastrada más allá, a la suposición de que existe alguna clase de absoluto permanente en dicha categoría indefinida, el cual no se halla en las leyes.

Las ciencias sociales serían imprudentes si olvidaran que todos los estándares de la normatividad social son relativos, transitorios, cambiantes, y que no nacen —cierta y particularmente no en el derecho— de la pura casualidad o artificio.³

II

Con diferente ángulo, otras miradas criminológicas sugieren que el objeto a estudiar debe ser las “normas de conducta”, más que el delito o la conducta antisocial (Sellin, 1938). Sin duda, existe la necesidad incuestionable de investigar las normas generales de conducta y su violación. Sería entonces deseable discriminar sus diversas clases, determinar las relaciones entre estas, entender las similitudes y diferencias entre ellas así como en relación a las normas mismas, sus fuentes, métodos de imposición de controles y sus efectos. Es que la materia objeto de este campo del control social se encuentra lamentablemente en un estado muy primario. Será importante descubrir a las personas que pertenecen a las diversas categorías de infractores de normas establecidas y determinar qué motivaciones operan para promover la conformidad o incumplimiento. En tanto sea posible establecerlo, resultaría deseable conocer de qué manera estas motivaciones pueden servir para asegurar la conformidad con diferentes conjuntos de normas de conducta, cómo pueden superponerse y reforzar, o entrar en conflicto y debilitar, la eficacia de las normas.

Coincidimos en la importancia del estudio de las normas de conducta y su transgresión y, más específicamente, si es que hemos de desarrollar una ciencia del comportamiento humano, con la necesidad de investigaciones muy precisas sobre las variables psicológicas y ambientales que se asocian etiológicamente con la falta de conformidad

3 Se advierte un ejemplo de tal ampliación del concepto de delincuente en la tendencia observada en ciertos antropólogos a parificar delito y tabú. Véase, en especial, Malinowski, (1936, 1944), . Confrontar Seagle, (1937, 1941), Llewellyn y Hoebel (1941) y Hoebel (1946).

respecto de dichas normas. No obstante, la relevancia del objeto general que constituye el control social o “etología” no implica que el estudio más particularizado del transgresor de la ley sea algo sin importancia. En efecto, la dirección en que progresa el campo del control social parece afinarse en gran medida sobre la observación y análisis de tipos más específicos de noconformidad con respecto a estándares particulares y especializados. Si intentamos determinar por qué ciertos individuos matan deliberada y premeditadamente, o por qué algunos se apropian de bienes mediante la fuerza y otros mediante el engaño, aprenderemos más que si nos orientamos a obtener una fórmula universal que dé cuenta de toda y cualquier conducta lesiva de intereses sociales.

Este mayor saber sobre las normas de conducta posiblemente pueda desarrollarse inductivamente, en sus términos inevitablemente muy genéricos, a partir de los datos empíricos obtenidos en el estudio de clases específicas de transgresiones normativas. Además, en la tecnología del control social resultará siempre más útil una información puntualizada respecto de los factores que subyacen a la violación de normas precisamente definidas. Allí donde los estándares legales necesitan modificación para mantenerse a la par de los requerimientos cambiantes de una sociedad dinámica, la sociología puede abogar –incluso como lo hace el oficio legal– por las reformas necesarias en los códigos, en lugar de suponer que a los fines sociológicos la conducta desaprobada es ya en sí delictiva sin ninguna intervención legislativa, política o judicial.

III

Otro movimiento, muy seductor y cada vez más difundido, que busca revolucionar los conceptos de delito y delincuente se ha desarrollado, en torno del dogma de moda del “delito de cuello blanco”. Se trata en verdad de una línea particular al interior del grupo que reclama a la criminología estudiar la conducta antisocial antes que la transgresión de la ley. La postulación de base parece ser que el universo de los condenados contiene sólo a los delincuentes de poca monta, los pocos cuyas acciones predatorias contra la sociedad han sido de pequeña magnitud y que se han metido torpemente en problemas con la policía y la justicia por ignorancia y estupidez. Los delincuentes importantes, aquellos que producen daños irreparables con impunidad, evaden con maestría la maquinaria judicial ya sea permaneciendo “técnicamente” dentro de los márgenes de la ley, o utilizando su inteligencia, su habilidad financiera o sus conexiones políticas para transgredirla. Si se busca una definición del delincuente de cuello blanco lo que se halla es una gran diversidad –aun cuando provienen de la misma pluma–, y se observa asimismo que las caracteriza un tenor impreciso, doctrinario y sesgadamente valorativo. Cuando el profesor Sutherland acuñó el término, lo aplicó a aquellas personas de los estratos socioeconómicos más favorecidos que transgreden la ley penal mediante fraudes en el curso normal de sus negocios (Sutherland, 1941). Esta acepción original va en línea con el concepto jurídico del delito y más aún apunta a

las grandes dificultades de implementación que tiene la justicia en las áreas de la delincuencia empresarial, en particular allí donde algunas infracciones han devenido de naturaleza penal mediante recientes reformas legislativas.

Luego de este comienzo fructífero, el término se ha banalizado en forma por demás notable. Vemos así que el delincuente de cuello blanco puede ser el delicado y engañoso príncipe mercader o el “magnate ladrón”; o que la existencia de este tipo de delito puede fácilmente constatarse “en una conversación casual con alguien simplemente preguntándole ‘¿Qué prácticas desviadas hay en su oficio?’” (Sutherland, 1940). La confusión crece más cuando aprendemos de otro postulante de la doctrina que: “Hay varios aspectos de la delincuencia de cuello blanco que afectan la vida del hombre común casi a diario. La gran mayoría de ellos operan dentro de la letra y el espíritu de la ley...” Y que “...en síntesis, en la base del delito de cuello blanco se halla la codicia y no la necesidad” (Barnes y Teeters, 1943: 42-43). Aparentemente, el delincuente puede acatar la ley pero ser codicioso: no resulta nada clara la cualidad específica de sus delitos.

En la más reciente definición que el profesor Sutherland hace del delito se toma otro camino: se trata de “la descripción legal de una acción como socialmente dañosa y la imposición de una sanción penal para dicha acción” (Sutherland, 1945) Si se limita la connotación del término a las violaciones del código penal, la misma resulta demasiado estrecha. Mediante una pequeña modificación incluye la conducta que transgrede cualquier ley, civil o penal, mientras sea “socialmente dañosa”.

En estas definiciones queda destacado el factor normativo. ¿Quién debe ser considerado el delincuente de cuello blanco? ¿Se trata del comerciante que, por avaricia, sentido de la oportunidad o espíritu competitivo defrauda al consumidor valorando su mercancía mucho más allá de la bondad del producto, o poniéndole un precio superior a su valor, o mediante la propaganda? ¿Es, si no, el que defrauda a sus empleados, a fin de mantener bajos los salarios mediante el impedimento de la asociación sindical o de la negociación colectiva, y es hallado culpable por la autoridad laboral de llevar a cabo prácticas desleales? ¿O puede ser el trabajador de cuello blanco que defrauda a su empleador mediante un desempeño ineficiente, huelga solidaria o boicot secundario? ¿Será el comerciante sin ética que incurre en competencia desleal de precios con sus pares? En general, estas acciones no implican violación de la ley penal. Todas, sí, de alguna manera defraudan una confianza depositada por motivos que en definitiva el criminólogo puede o no desaprobado según razones muy diversas. Están, sin embargo, en el marco de las normas corrientes de la práctica comercial. Uno intenta en vano encontrar criterios para definir esta delincuencia de cuello blanco. Puede ser la conducta de alguien que viste camisa de cuello blanco e incurre en su oficio en comportamientos de los que algún criminólogo en particular toma nota. Bien puede funcionar como término de propaganda. En cualquier caso, a los fines de la investigación empírica o la descripción objetiva, no se sabe qué es.

Ya sea que la criminología aspire a convertirse un día en una ciencia o bien en una fuente de información descriptiva razonablemente precisa, no puede sostener una ca-

tegoría de semejante ambigüedad y extensión. El uso del término “delincuente de cuello blanco” presenta un riesgo especial, en cuanto invita a que sistemas de valores individuales produzcan un caos en un área (la ética económica) en la que existen enormes variaciones de perspectiva entre los criminólogos y también entre otros analistas. En esta situación, de un lado el rebelde bien podría deleitarse en el verdadero goce de condenar como delincuente a casi todo aquel que le plazca; es imaginable así que algunos expertos entonces habrán de incluir a cualquier empresario capitalista de éxito dentro de las clases delincuentes; a la vez, los reaccionarios o conservadores por el contrario considerarían las prácticas empresarias en perfecta regla, dentro del mejor de los mundos posibles. De este modo, el resultado puede ser el adoctrinamiento sutil o la catarsis mediante andanadas de crítica vehemente al “sistema existente”. Eso no es criminología; no es ciencia social. Los términos “injusto”, “transgresión”, “discriminación”, “daño a la sociedad”, etc., que emplea la criminología de cuello blanco no pueden, de suyo, diferenciar lo delictivo de lo no delictivo. En tanto dichos conceptos no se refinan para designar determinadas acciones, serán solamente epítetos.

Los conceptos imprecisos y ómnibusen la definición del delito son devastadores para un sistema legal o para un sistema sociológico que busque objetividad. Permiten al juez, al funcionario o –incluso– al sociólogo una discrecionalidad sin norte y sin marco operativo que los habilita a atribuir estatus “criminal” a cualquier persona o clase que considere detestable. Tanto desde lo político como lo sociológico, tal proceder no puede rendir ningún fruto deseable.⁴

Establecer un sistema de justicia en el cual una persona puede ser tenido por delincuente sin haber cometido un delito definido con alguna precisión por reglas codificadas o consuetudinarias es algo peor que un hacer inútil; es coquetear con el desastre político, económico y social. Para describir el delito, el sociólogo, tanto como el jurista-legislador, debe hacer algo más que condenar una desviación conductual en abstracto. Debe evitar las definiciones hechas sobre la base de un estado mental o de un daño social, y definir qué tipo particular de desviación –de qué magnitud y con qué sentido– puede considerarse delictiva. Esto es exactamente lo que el código penal actual, aunque de manera imperfecta, claro, intenta hacer. Ciertamente es que lo hace en forma

4 En el campo de la delincuencia juvenil ya se advierten los males que trae aparajada para la sociología aplicada esta manera laxa de definir. En muchas jurisdicciones, bajo una definición legal amplia de delincuencia, se ha tornado práctica común denominar delincuente a cualquier niño que presente problemas de conducta o haya sido reputado como antisocial. En lugar de requerirse prueba sólida y sistemática de una conducta reprochable específica, los tribunales ponen a los niños la etiqueta odiosa de delincuente mediante las evaluaciones y recomendaciones de operadores sobrecargados de trabajo y mal formados, quienes relatan al juez testimonios de oídas o rumores del barrio y le manifiestan sus preferencias personales. Así, estos ampulosos “tribunales socializados” en ocasiones se vuelven ellos mismos fuente de carreras criminales al asignar a individuos inocentes de mal probado alguno, el estatus de transgresor depravado, a través de la determinación administrativa de algo que vagamente conocen como conducta antisocial. Véase la introducción de Roscoe Pound al libro de Pauline Young, (1937); véase también Tappan, (1946, 1947).

más lenta y conservadora de lo deseable; pero tal es la naturaleza de los institutos jurídicos tanto como de otras instituciones sociales. No obstante ello, el derecho ha sido más preciso y claro en su definición de la conducta delictiva de lo que prometen serlo nuestros criminólogos antilegalistas; más aún, ha promovido estabilidad, seguridad y confiabilidad de la justicia mediante su exactitud, sus así llamados tecnicismos, y su moderación para evaluar las propuestas de cambio.

IV

Así entonces, una vez considerada la visión sociológica innovadora en cuanto al alcance de los términos “delito” y “delincuente”, corresponde exponer ahora la perspectiva jurídica. Ella propone que sólo son delincuentes aquellos que los tribunales han designado como tales. El delito es una acción intencional que viola el estatuto penal (tanto codificado como consuetudinario), cometida sin que medien defensas o excusas, y penalizada por el estado como delito, según su gravedad. Al enfocar el estudio sobre el perpetrador, no puede existir ninguna presunción de que una persona que ha sido arrestada, imputada, procesada o llevada a juicio sea delincuente a menos que también sea tenido como culpable de haber cometido un delito en particular, más allá de toda duda razonable.⁵ Quienes incluso no han violado ninguna ley, por su parte, mucho menos que dicho sospechoso no convicto. Sólo son delincuentes quienes han sido así seleccionados por una ley sustantiva clara y un proceso metódico, como sucede en nuestros tribunales. Los transgresores sin condena que la criminología quiera relevar son un grupo importante pero no homogéneo; no tienen una pertenencia específica discernible. La sociología, claro, como la profesión legal, puede esforzarse para elaborar herramientas más completas y precisas en la determinación del infractor, pero resulta inútil oponerse a un sistema legal que inevitablemente dista y distará de una exactitud o eficiencia absoluta.

La conducta criminal así definida se amolda muy bien al concepto de control social formulado por la sociología. Aquí encontramos normas de conducta equiparables a las costumbres, aunque considerablemente más precisas, detalladas y específicas, de acuerdo a como son elaboradas por el derecho codificado o consuetudinario. Las *agencias* de este control, como las normas mismas, son más formales de lo que lo son en otros tipos de control. La ley, para su instrumentación, depende fundamentalmente de la policía, fiscales, jueces y jurados, y el sostén de una opinión pública favorable. Para sus sanciones, prevee las medidas punitivas taxativamente enumeradas que el Estado ha fijado; penalidades que son distintas de las que la sociedad impone in-

5 El sospechoso no convicto aún no puede ser reputado como transgresor de la ley; hacerlo sería derogar nuestros más básicos principios éticos y políticos. Asimismo, en la investigación empírica, sería obviamente inexacto estudiar a todo sospechado o imputado como delincuente.

formalmente al transgresor de normas que pueden superponerse con la ley. El delito es simplemente la violación de la norma legal; una violación dentro de esta categoría particular de control social. Y el delincuente es, obviamente, quien ha cometido dichos actos violatorios.

En similar orden, mucho se ha escrito sobre la eficacia disuasiva de la ley penal en el control social. Se trata de un asunto que no resulta discernible en forma exacta o cuantificable en mayor medida que lo es demostrar concluyentemente la eficacia de la norma moral.⁶ Por cierto, el grado de éxito en el ejercicio de un control de naturaleza jurídica o moral ha de variar según cada norma, su instrumentación, las personas objeto del control, el tiempo, el lugar y las sanciones. Es importante ver cómo a veces la mensura de eficiencia del control legal se oscurece en la frecuente superposición de los delitos (particularmente *mala in se*) con los estándares morales, en la cual se produce un apoyo mutuo de las sanciones y normas de cada ámbito para generar conformidad. Es más, la mera transgresión de la norma no evidencia la falla general de un sistema de control social, sino la indicación de la necesidad de que exista dicho control. De este modo, que se produzca un robo o un homicidio no significa que el orden legal no sea efectivo, toda vez que no es posible determinar cuán frecuentes serían tales hechos en ausencia de ley y sanción penal. Asimismo donde se previenen o evitan, no puede evaluarse tampoco la eficacia relativa de la ley y las costumbres en la prevención. Cuando suceden, ya sea en el caso individual o en general, no es posible atribuir responsabilidad a las fallas del sistema legal o moral. Sin duda, las personas en la sociedad se conducen con referencia a requisitos legales. El vivir “más allá de la ley” tiene una cualidad independiente de ser no convencional, inmoral o pecaminoso. El Juez Holmes ha mostrado que el “hombre malo de la ley” —ese que se convierte en nuestros delincuentes— ha sido motivado en parte por una falta de respeto por el orden jurídico o, cuanto menos, no ha sido adecuadamente refrenado por sus tabúes.

Tanto desde una mirada introspectiva como del análisis objetivo de las historias criminales, no puede uno sino considerar axiomática la tesis que postula que las normas y sanciones punitivas efectivamente ejercen cierto tipo de control sobre la conducta humana, que dicho control aumenta con las normas morales y las convenciones y tradiciones, y que la eficacia de las normas de control es variable. Resulta razonable inferir a partir de los estudios del fenómeno urbano que en nuestra actual sociedad de masas, el sistema legal se ha vuelto cada vez más relevante en la medida en que las normas y sanciones de los grupos primarios se debilitan. De este modo, a medida que intentamos describir, comprender y controlar las uniformidades y variaciones de la cultura, el derecho penal, el delito y el delincuente se vuelven objetos más significativos de la investigación sociológica.

6 Para un tratamiento detallado de la eficacia de las normas jurídicas, véase Wechsler y Michael (1937).

Considero que el “delincuente de cuello blanco”, el transgresor de normas de conducta y el sujeto de personalidad antisocial no son criminales de ninguna forma relevante para la ciencia social, a menos que hayan violado la ley penal. No puede reputárselos así a menos que sean condenados en debido proceso. Esa persona bien puede ser un patán, un pecador, un inmoral o el diablo mismo, pero no se convierte en delincuente mediante sustantivos sociológicos a menos que la autoridad política constituida así lo determine. Confundir asuntos de definición, normatividad, etiología, sanciones, agencias y efectos sociales diciendo una cosa y significando otra es un proceder sociológico erróneo.

V

Para concluir, reitero e insisto en la postulación de que el delito, tal como se define jurídicamente, es un campo muy importante de estudio en la sociología. La idea contraria parece estar basada en alguna de estas dos premisas: i) que los transgresores convictos por el derecho penal no son representativos de todos los delincuentes y ii) que la violación de la ley penal (y por lo tanto el delincuente mismo) no es relevante para el sociólogo por cuanto se compone de un conjunto de categorías jurídicas, no sociológicas, intrascendentes en la comprensión de la conducta de grupos y/o el control social. Al respecto, cabe hacer a continuación algunas breves consideraciones, saliendo al cruce de estas postulaciones que buscan invalidar el marco de referencia tradicional de la criminología.

I.- Sobre el delincuente convicto como representante del universo de transgresores:

a) los infractores condenados representan la mayor aproximación posible a quienes de hecho han violado la ley, cuidadosamente seleccionados por el tamiz del debido proceso legal. No hay ninguna otra área del control social que trate de certificar la ruptura del orden normativo con tal precisión y rigor. b) pretender que este grupo no sea objeto de estudio por cuanto es incompleto o no representativo resulta tan fútil como sostener que la psicología deje de describir, analizar, diagnosticar y tratar a desviados que no son completamente representativos de la categoría de su selección. Entre los penados se encuentra casi el total de la delincuencia posible. Hay una gran variedad de casos de todos los tipos. A los fines de la descripción, comprensión y control, puede sacarse mucho provecho del estudio de sus orígenes, rasgos, dinámicas de desarrollo e influjos treatmentales. Con seguridad, no son necesariamente representativos de todos los transgresores: si ha de atribuírsele en general a todo infractor las características observadas en los condenados, ello debe ser a través de la tipificación implícita en el proceso selectivo de investigación y adjudicación de reproche. c) Más allá de lo anterior, el delincuente convicto es importante como categoría sociológica, por cuanto ha sido expuesto, y responde a la influencia de la interacción con la institución judicial, el tratamiento punitivo estatal y la estigmatización pública en tanto penado.

II.- Sobre la trascendencia de la violación de la ley penal: a) La ley penal establece normas de conducta sustantivas; estándares mejor, más detallada y específicamente definidos que los presentes en las normas de cualquier otra categoría de controles sociales. b) Ha sido una asamblea deliberativa, representativa y formalmente constituida al efecto de formular dichas normas la que ha considerado que la conducta prohibida resulta lesiva del bien común en forma significativa. En ningún otro sector del campo del control social se verifica un esfuerzo racional comparable en la elaboración de estándares según las necesidades, deseos e intereses comunitarios predominantes. c) Existen vacíos en la sanción legislativa y la aplicación judicial de la ley que aminoran el valor social del orden jurídico-normativo, pero aun siendo ésta una característica importante de dicho orden, ella no reduce la relevancia del derecho en tanto objeto de la investigación sociológica. Desde una mirada sin sesgos, lo fundamental no radica en si las normas son ajustadas o desajustadas, sino en el hecho de que en efecto controlan las conductas. A la sociología le interesan los resultados de ese control, las consecuencias de la transgresión y los vacíos legales mismos. d) Sobre la base de la infracción a estas normas jurídicas (y sociales), los transgresores son tratados con modalidades punitivas o de rehabilitación no por ser genéricamente antisociales, inmorales, fuera de lo convencional o llanamente malos, sino por haber violado normas de control específicas. e) La ley se manifiesta como la forma de presión particularmente primera y esencial hacia la conformidad con estándares de conducta mínimos que se consideran centrales para el bien común, ante el deterioro de otros sistemas normativos y mecanismos de control. f) Los delincuentes, por lo tanto, son un grupo socialmente distinto de transgresores de normas legales específicas, sujetos a un tratamiento estatal oficial. Tanto ellos como los no delincuentes responden, aunque en forma diferencial, claro, a los estándares, amenazas y dispositivos correccionales dispuestos en este sistema de control social. g) Las normas y su transgresión, junto con los mecanismos del abordaje de ésta, constituyen materias principales de la sociología jurídica. Son esenciales para el marco teórico de la criminología sociológica.⁷

7 Para otras exposiciones de este punto de vista, véanse los artículos de Jerome Hall (1936, 1941, 1945).

Bibliografía

- Barnes, E. y Teeters, N.:** “New Horizons in Criminology”, Prentice Hall, Nueva York, 1943.
- Hall, J.:** “Criminology and a Modern Penal Code”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1936, Vol. 27, n°1: 1-16.
- Hall, J.:** “Prolegomena to a Science of Criminal Law”, *University of Pennsylvania Law Review*, 1941, Vol. 89, n°5: 549-580.
- Hall, J.:** “Criminology”, en Gurvitch, G. y Moore, W. (eds.): *Twentieth Century Sociology*, The Philosophical Library, Nueva York, 2011, 342-365.
- Hoebel, E.:** “Law and Anthropology”, *Virginia Law Review*, 1946, Vol. 32: 835-854.
- Llewellyn, K. y Hoebel, E.:** *The Cheyenne way; conflict and case law in primitive jurisprudence*, University of Oklahoma Press, Norman, 1941.
- Malinowski, B.:** *Crime and custom in savage society*. Harcourt Brace, Oxford, 1926.
- Malinowski, B.:** “A New Instrument for the Study of Law-Especially Primitive”, *Yale Law Journal*, 1944, Vol. 51, n° 8: 1237-1254.
- Pound, R.:** “Introduction”, en Young, P. (Ed.): *Social Treatment in Probation and Delinquency*, McGraw-Hill, Nueva York, 1937.
- Seagle, W.:** “Primitive Law and Professor Malinowski”, *American Anthropologist*, 1937, Vol. 39, 275-290.
- Seagle, W.:** *The Quest for Law*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1941.
- Sellin, T.:** *Culture, Conflict and Crime*, Social Science Research Council, Nueva York, 1938.
- Sutherland, E.:** “White-Collar Criminality”, *American Sociological Review*, 1940, Vol. 5 : 1-12.
- Sutherland, E.:** “Crime and Business”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1941, Vol. 217, 112-118.
- Sutherland, E.:** “Is ‘White Collar Crime’ Crime?”, *American Sociological Review*, 1945, Vol. 10, N° 2, 132-139.
- Tappan, P.:** “Treatment Without Trial”, *Social Forces*, 1946, Vol. 24, n° 306, 306-311.
- Tappan, P.:** *Delinquent Girls in Court: A Study of the Wayward Minor Court of New York*, Columbia University Press, Nueva York, 1947.
- Wechsler, H. y Michael, J.:** “A Rationale of the Law of Homicide”, *Columbia Law Review*, 1937, Vol. 37, n° 5, 701-761.
- Znaniecki, F.:** “Social Research in Criminology”, *Sociology and Social Research*, 1928, Vol. 12, 307-322.

Comentarios de libros **DELITO**
y sociedad
Revista de Ciencias Sociales



Mauricio Centurión. De la serie "Gris Azulado", sobre la naturalización de la presencia policial en las calles de Santa Fe.

Comentario a
 Máximo Sozzo:
La Inflación punitiva.
Un análisis comparativo de
las mutaciones del derecho
penal en América Latina
(1990-2015)

Flasco Ecuador-IDRC, Buenos Aires y Quito, 2017

Por Norberto Hernández Jiménez



En el ámbito punitivo, existe una crítica constante frente al fenómeno inflacionario y la expansión del derecho penal. Lamentablemente, la política criminal latinoamericana no se basa en la elaboración de estudios políticos, criminológicos o sociológicos serios, que determinen el incremento de penas como respuesta idónea para combatir el delito y en algunas ocasiones, hace eco del clamor popular, sin que la prevención marginal a través del aumento en la severidad de las penas, bajo la figura del “terrorismo penal legislativo”¹, conlleve indefectiblemente a la reducción de la criminalidad, siendo más importante afectar las variables de celeridad y certeza².

Aunado a lo anterior, nuestros legisladores han sido temerosos en optar por una fórmula que beneficie la resolución de los conflictos a través de la imposición de penas bajas, pero rápidas –procesalmente hablando–, y efectivas, prefiriendo establecer penas altas, carentes de imposición en varias oportunidades, rindiendo culto a criterios directamente vinculados con la elección racional del delincuente, que en materia de efectividad resultan discutibles.

Ciertamente, la pena crea un desincentivo para delinquir pero no basta con su consagración legal. En sistemas judiciales debilitados y con altos índices de impunidad, la existencia de la pena no cumple la función disuasoria esperada en contra del delincuen-

1 Ferrajoli, L. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 2009, 279

2 Beccaria, C. *De los delitos y de las penas*. Madrid: Alianza, 1982, 60-61, 70-72.

te, ya que éste cuenta con la probabilidad a su favor de no resultar judicializado. Esta certeza como prevención marginal del delito está comprendida dentro de la regla de la certidumbre absoluta *foucaultiana*: “*De ahí la idea de que el aparato de justicia debe ir unido a un órgano de vigilancia que le esté directamente coordinado, y que permita o bien impedir los delitos o bien, de haber sido conocidos, detener a sus autores*”³.

La obra que hoy convoca nuestra atención, corresponde a un estudio formidable realizado por el Profesor Máximo Sozzo, que tiene como base el resultado de ese ejercicio legislativo en materia penal. El autor hace un análisis comparativo exhaustivo de las regulaciones legales en 8 países de la región (México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina), específicamente en lo que atañe a los delitos, las penas y la consecuencia efectiva de ocurrencia de esta última. La magnitud del trabajo no se limita a escudriñar las legislaciones de estos países sino que la delimitación temporal de la investigación abarca 5 lustros (1990-2015), lo que convierte el texto en algo monumental.

La selección de los “*delitos comunes*” en la segunda parte del trabajo se corresponde con los comportamientos que tienen mayor ocurrencia en los contextos seleccionados: Homicidios, lesiones, hurtos, robos, delitos contra la integridad sexual, delitos relacionados a drogas ilegales, trata de personas y tenencia y tráfico de armas. Lo anterior, como bien lo expone el autor, permite mostrar las convergencias y divergencias en las políticas penales de la región.

El texto es extenso y no solo por el número de páginas. En la exploración del mismo se observa el detalle y la minuciosidad con las que el autor estudió las legislaciones dentro de los límites temporo-espaciales determinados, conforme se anotó con anterioridad. Así, el lector puede encontrar en este libro las fluctuaciones del derecho penal en los libros en lo que atañe a los tipos de pena (pena de muerte, pena privativa de la libertad, penas restrictivas de la libertad, penas pecuniarias, penas de inhabilitación, suspensión o privación de otros derechos, pena de trabajo en beneficio a la comunidad y otras penas), los mecanismos de flexibilización de la pena en fase (i) judicial (perdón judicial/exención de pena, suspensión condicional del juicio a prueba/reserva de fallo condenatorio, suspensión condicional de la ejecución de la pena, sustitución o conmutación de penas privativas de la libertad) y (ii) ejecutiva (libertad condicional o preparatoria y redención o remisión de pena). En la parte dos se utiliza una metodología similar pero netamente enfocada a la descripción del derecho penal en los libros con relación a los delitos seleccionados.

A su vez, el lector no encontrará un estudio de facticidad con base en el comportamiento de estos textos a nivel práctico en la región. Tampoco el análisis del giro punitivo con base en las cifras de encarcelamiento, a pesar que en las primeras líneas y con las primeras gráficas podría anticiparse lo contrario. En todo caso, el autor responsablemente deja claro esta ausencia que obedece a la selección de los objetivos de la investigación.

3 Foucault, M. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1976, 101

Ahora bien, un lector inquieto y ansioso podrá extrañar encontrarse con una revisión bibliográfica exhaustiva y reflexiva sobre las distintas legislaciones nacionales, a pesar de la advertencia que hace el autor sobre la existencia de diversos trabajos significativos, que en todo caso resultan precarios en la relación. En todo caso, ahondando en el trabajo, acorde con el objetivo planteado por el autor, resulta inaceptable la crítica porqué el derecho de los libros al que aquel hace referencia, precisamente se limita al análisis de los textos legales, constituyéndose en un estudio transversal sin precedentes que se constituye en una herramienta de consulta fundamental en el campo del derecho.

Pensando como estudiante del derecho, el texto resulta útil desde una perspectiva de derecho comparado para vislumbrar la situación legal en otros países, dentro del ámbito penal. Pensando como académico el texto tiene un mayor valor: (i) por una parte resulta útil para analizar la metodología de la investigación que se compagina con los resultados obtenidos; (ii) por la otra, será indispensable para dialogar con académicos de los lugares seleccionados y en la preparación de conferencias que tengan como sede los países de México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil o Argentina, con miras a demostrar un conocimiento de frontera, logrando así una conexión con el auditorio y sus pares. Insisto, de conformidad con los objetivos propuestos por el investigador, el trabajo está bien construido, se encuentra suficientemente informado, es metodológicamente ordenado así como riguroso en la investigación y claro en la exposición.

Sobre esto último es preciso advertir que la densidad del texto no se deriva del estilo del autor sino del objeto de investigación, situación que es bien sorteada por Máximo Sozzo con la claridad del lenguaje como expone los temas, los recursos gráficos que utiliza para realizar el análisis comparativo entre países y la recapitulación (a modo de cierre) que realiza al final de cada una de las partes que dividen el libro, en donde señala las variaciones y mutaciones de las legislaciones estudiadas.

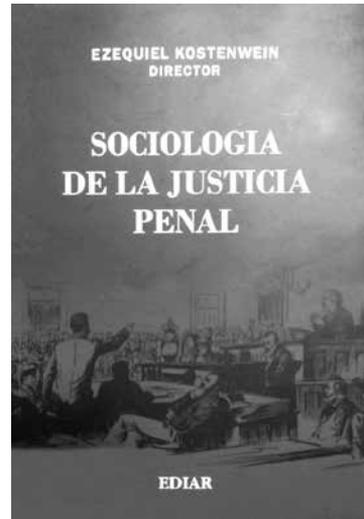
Para terminar es importante señalar que la inflación legislativa descrita por el autor, ha conllevado a la bancarrota del derecho penal⁴ por la expansión desmedida de la órbita punitiva, de manera injustificada y sin las mediciones respectivas del impacto que acarrea dicha actividad; situación que en definitiva es soportada por los internos y los establecimientos de reclusión, en donde culmina todo este movimiento punitivo. Insisto, la política penal latinoamericana, tal y como queda plasmado en la obra, ha desplegado una actividad de criminalización primaria desbordada y carente de fundamentos y pronósticos, cuyos efectos negativos en la criminalización terciaria han colapsado el sistema penitenciario y carcelario de la región, afectando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, generando dolor y sufrimiento, de la misma manera como lo describía Christie.

4 Hernández, N. *El derecho penal de la cárcel. Una mirada al contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento (2004-2014)*. Bogotá: Universidad de los Andes, EAFIT y Siglo del Hombre Editores, 2018.

Comentario a
Ezequiel Kostenwein (ed.):
Sociología de la justicia penal

Ediar, Buenos Aires, 2017

Por Martin Schiavoni



Inicialmente cabe señalar que este libro constituye –tal como lo pone de manifiesto su director, Ezequiel Kostenwein– el producto gestado a partir de la puesta en funcionamiento de la área Sociología de la Administración de la Justicia Penal, en el Instituto de la Cultura Jurídica, dependiente de la FDCS de la UNLP. Si tenemos en cuenta tanto que dicha área comenzó a funcionar apenas en el año 2015, como la calidad de su *opera prima*, pues entonces sólo nos queda estar atento, porque esta usina promete estar entre las más importante de nuestra geografía.

Ingresando de lleno en *Sociología de la Justicia Penal*, es menester señalar que la obra se divide formalmente en tres secciones. En la primera de ellas, titulada *Justicia penal y críticas al imperio de castigar* se ubican los trabajos de Gargarella y Zaffaroni. El primero de los autores mencionados, en su artículo *El reproche estatal en una comunidad de iguales*, retoma algunos tópicos sobre los que viene trabajando desde hace tiempo, acerca de la justificación (o no) del castigo penal, en el marco o contexto de sociedades altamente desiguales, como las nuestras. Para ello, luego de efectuar algunas consideraciones críticas a los fundamentos más tradicionales de la filosofía política –como las de tipo kantianas o retribucionistas, o bien las benthamianas o consecuencialistas–, Gargarella trabaja en torno a la idea de una concepción comunicativa sobre el reproche penal, entrelazando conceptos estructurales como democracia deliberativa y republicanismo y pensando siempre en una sociedad de iguales. Por otra parte, para transitar dicho sendero, Gargarella se basa en trabajos y opiniones desarrolladas por autores como Christie, Braithware o Duff –entre otros–. Todo ello le permite a nuestro autor concluir que las nuevas ideas sobre la justificación del reproche penal, que permitan

superar el estado de situación actual, deberían cimentarse en normas que provengan de un acuerdo colectivo, solidificado por vínculos de colaboración y afecto. En simultáneo a ello, Gargarella describe alguno de los principales rasgos que definirían al reproche penal en una comunidad de iguales, entre los que destaca la extinción de los castigos brutales, la participación real y efectiva no solo de los interesados sino de la comunidad en la resolución del conflicto y el carácter integrativo y no excluyente del reproche penal.

Por su parte, Zaffaroni desarrolla las líneas centrales de su trabajo pivoteando sobre dos conceptos basales que emergen del propio título del artículo *–Derechos Humanos y sistemas penales en América Latina–*. En torno a la relación entre ambos conceptos, Zaffaroni estructura su estudio, trabajando sobre una dimensión descriptiva de la situación actual de los sistemas penales latinoamericanos, valorada o confrontada con los criterios que emanan de los instrumentos internacionales, para lo cual retoma el uso de algunos tópicos ya utilizados a lo largo de su extensa obra, tales como la genealogía de lo que denomina el ejercicio del poder controlador disciplinario militarizado ejercido sobre las mayorías y sobre los disidentes, y su justificación vía medios masivos de comunicación monopólicos al servicio del capital transnacional; o el genocidio por goteo desplegado por las agencias estatales; o la arbitrariedad selectiva del sistema penal formal. Dicha descripción permite deslegitimar el discurso jurídico-penal, pero no proporciona una conceptualización criminológica alternativa, ante lo cual –señala Zaffaroni– el desafío es pensar y articular, desde el *margen* latinoamericano, un marco teórico acorde a nuestra particular realidad, para lo cual entiende el autor que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos deben desempeñar un rol determinante, en simultáneo a la construcción de una criminología que, si quiere no sólo ser crítica sino también efectiva y real, deberá imbricarse con otros saberes, tales como los provenientes de la antropología y la política social.

La segunda sección es encabezada por el dilatado artículo de G.I. Anitua, titulado *Apuntes genealógicos sobre lo judicial. Un recorrido por los inicios del atributo de juzgar*. A poco que se lo analice, se verá que el escrito de Anitua encastra a la perfección con el título de esta segunda sección - *Historias sobre el presente de la justicia penal*- ya que justamente lo que hace el autor es desandar una extensa cronología pero no como simple ejercicio histórico, sino en pos de desentrañar cómo los hitos y procesos que Anitua destaca son los que posibilitan entender nuestro presente. Ese amplio recorrido le permite al autor concluir que los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia penal pueden no ser síntomas de crisis sino características del propio sistema, con sus contradicciones y sus modelos ideales, presentes desde la consolidación de las estructuras estatales. Por último, cabe señalar que sólo aquel lector que se acerque por primera vez a un artículo de Anitua podrá sorprenderse con la profusión de bibliografía citada y con la plasticidad con la que el autor zigzaguea sólidamente entre diversas disciplinas, entre las que se encuentran el derecho, la sociología, la criminología, la filosofía política y la historia.

A continuación se ubica otro extenso artículo, perteneciente a Máximo Langer, intitulado *Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales*

desde la periferia. A lo largo del mismo, su autor explica las razones –o, por lo menos, algunas de las más relevantes– que posibilitaron una ola de reformas en los sistemas procesales penales latinoamericanos. Numerosos resultan los puntos de interés del artículo; así, por ejemplo, es destacable que Langer no se apoya solamente en bibliografía para construir su tesis, sino también en cuantiosas entrevistas realizadas a diversos partícipes de las reformas. De igual manera, resulta muy atrayente la problematización realizada por el autor acerca de los procesos de difusión de ideas, tanto sea desde las regiones centrales a la periferia como inversamente y la labor que desempeñaron los abogados latinoamericanos de la red de expertos actividades del sur.

Luego, en *La comprensión de la justicia penal como espacio político*, Binder continúa profundizando varias de las ideas con las que ya viene trabajando desde hace algunos años, en aras de dotar de sentido o perspectiva política a los análisis que hacen eje en la justicia penal. Partiendo de la base de que la política constituye un elemento natural de la justicia penal, Binder intenta construir puentes que enlacen o conecten la edificación de un marco teórico compartible que no solo posibilite la realización de investigaciones empíricas sino que sirva para la construcción de los saberes que necesitan los operadores judiciales. En este sendero –dentro de los varios que Binder admite como posibles– el autor se concentra en la utilización del arsenal teórico elaborado por Pierre Bourdieu, focalizándose en algunos conceptos claves del sociólogo francés, tales como *campo*, *habitus* o *capitales*.

Roberto Bergalli, a lo largo de su artículo *Administración de justicia penal y cuestión judicial* delinea algunos trazos que permitan preparar el terreno y el ámbito disciplinario a través del cual debería discurrir una sociología del control penal. Para ello, mientras historia sobre la cuestión judicial latinoamericana, entrelaza algunos tópicos que considera relevantes, tales como la independencia judicial, su relación con el poder político o la formación de los juristas –y su influencia en sus ideologías–.

Mariano Gutiérrez clausura la segunda sección, con su trabajo *Coyuntura y frentes de tormentas*, una documentada y medulosa investigación sobre la política criminal de la provincia de Buenos Aires, durante el período 1996-2014. Discurre el artículo sobre los *corsi e ricorsi* que atravesaron la política criminal bonaerense en el período señalado, vaivenes que, según Gutiérrez, configuran algunos curiosos –y perversos, se agrega aquí– juegos circulares, tales como “sortear una crisis política por ‘inseguridad’, aplicando una reforma de ‘mano dura’, para luego promover las condiciones de la crisis política por vía de la violencia institucional, lo que da lugar a la reforma, a la que finalmente se le imputa ‘ineficacia’ frente a la inseguridad”, lo que genera que el círculo se retroalimente. A la par de la anterior, Gutiérrez brinda otras conclusiones tan interesantes como alarmantes, tal como la extremadamente laxa o flexible política criminal de los diferentes gobiernos, regidas no por ideologías, sino por necesidades políticas, y ni siquiera únicamente electorales sino principalmente de “governabilidad”, esto es, estabilidad y legitimidad pública de un ciclo de gobierno.

La tercera y última sección –*Lógicas, prácticas y competencias dentro de la Justicia Penal*– contiene cuatro artículos, todos los cuales focalizan algún/os aspecto/s de las prácticas actuales del proceso penal de la provincia de Buenos Aires. Inaugura la sección el artículo de Pablo Ciocchini, titulado *Cambiando todo para no cambiar nada. Las reformas en el proceso penal bonaerense*, el que, combinando teoría y trabajo de campo, ausculta la incidencia de los discursos reformistas técnicos y gubernamentales acerca de la necesidad de erradicar o menguar la demora judicial –en virtud de resultar irrespetuosa de los lineamientos emanados de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos– y su impacto en términos reales en la administración de justicia penal, especialmente en lo referente al desarrollo y/o utilización de los juicios orales.

Prolonga la sección el artículo *Apresurando decisiones. La justicia penal ante las exigencias de celeridad*, de Ezequiel Kostenwein. En el mismo, el director del libro analiza meticulosamente, también aunando teoría y trabajo de campo, las mutaciones generadas al interior del procedimiento penal bonaerense, a partir de la instauración del célere proceso de flagrancia, con especial énfasis en la utilización de la prisión preventiva, desagregando y examinando analíticamente la concesión o rechazo de dicha medida de coerción en función de diversos argumentos.

Luego, a lo largo de *El desafío judicial de “conocer” el impacto de sus prácticas*, Gabriel Bombini bucea en las profundas y oscuras aguas de las registraciones judiciales; con mayor especificidad, el autor analiza –con cuantiosos datos estadísticos– el uso del encarcelamiento, a partir de la puesta en marcha, en la provincia de Buenos Aires, de la ley de desfederalización parcial de la ley de estupefacientes –Ley 23.737–. A través de dicha inmersión, Bombini intentará responder, con las serias limitaciones que poseen registraciones de este estilo, tal como lo explicita el autor, a tres preguntas cruciales para cualquier administración de justicia penal: qué se encarcela, cómo se encarcela y a quiénes se encarcela.

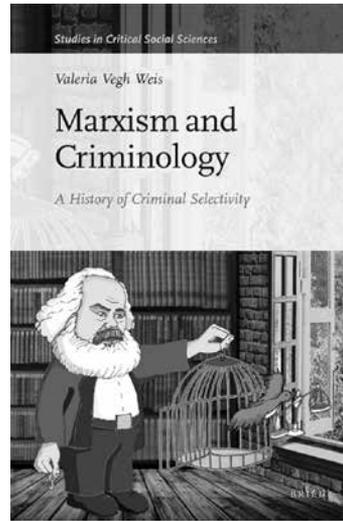
Culmina la sección el artículo de José Garriga Zucal, *Algunos fiscales son antivigi*. El autor, quien luego de atravesar diversos estadios académicos en el ámbito de la antropología, se doctora en dicho campo curricular, nos propone un muy interesante abordaje, atravesado por tales conocimientos. Tal como lo explicita desde el subtítulo, Garriga Zucal se propone estudiar las relaciones o interacciones entre funcionarios judiciales y policías para lo cual inicialmente efectúa un análisis sobre la manera en que los propios policías interpretan su oficio –construido fundamentalmente en base al concepto de “sacrificio” y sobre la alteridad “policía-civil”, según concluye el autor– y cómo dicha interpretación incide en la vinculación con los funcionarios judiciales.

Para concluir: en el párrafo final de la *Presentación* al libro, su Director refiere que la intención de la obra era echar luz sobre alguna de las particularidades que configuran a la institución del Estado encargada de decidir la inocencia o culpabilidad de sus ciudadanos. Pues bien, a nuestro criterio, la calidad y profundidad de cada uno de los trabajos que componen el libro permitan asegurar que tal objetivo fue largamente cumplido.

Comentario a
Valeria Vegh Weis:
Marxism and Criminology.
A History of Criminal Selectivity

Ed. Brill, Leiden, Boston, 2017

Por Jorge Elbaum



La selectividad del poder punitivo tiene su génesis en las lógicas estructurales de una sociedad. Y dichos condicionamientos genéticos cruzan relaciones sociales materiales, subjetividades y concepciones del mundo. Su conformación, su identidad, se inserta en un proceso articulado con las condiciones sociales que la historia permite. Y eso es lo que hace Vegh Weis cuando periodiza y explica las conformaciones del poder punitivo. Hacer visible sus raíces y su vinculación con las estructuraciones que le dan sentido. Efectúa su análisis después de llevar a cabo una profunda evaluación de los aportes explícitos e implícitos de Marx y Engels a la teoría criminológica y a sus externalidades articuladas con la conformación del entramado simbólico y material heredado desde fines del feudalismo hasta la actualidad.

Aproximarse a los enfoques clásicos implica una doble labor: por un lado, documentar la continuidad de su contribución a la actualización del pensamiento de las ciencias sociales, –utilizando marcos de referencia aun operativos– y, por el otro, desafiar el “mainstream” hegemónico, comprometido explícita o implícitamente en invisibilizar las propuestas alternativas de interpretación, sobre todos aquellas que se vinculan a ejes del debate político actual.

El inicio del trabajo *Marxism and Criminology* afirma la relevancia de los aportes de Marx y Engels al pensamiento criminológico y los opone a las perspectivas doctrinarias hegemónicas. En forma previa a la periodización de la selectividad criminal, desmonta los dogmas y las creencias que intentan desestimar el marxismo como herramienta útil para el abordaje del control penal. Arguye inicialmente la atribución erra-

da acerca de que la “selectividad penal” no ha sido un tópico en el análisis propuesto por ambos pensadores. Luego desestima argumentalmente la creencia vulgar relativa a la supuesta falta de comprensión del problema criminal, por parte de Marx y Engels, y su vilipendiada asociación con la dimensión superestructural. Por último –antes de justificar el potencial carácter iluminador del enfoque marxiano y su consecuente utilidad para indagar los aspectos centrales de la criminología– discute la tesis epocal que asocia la caída del socialismo real con la insuficiencia de este marco interpretativo.

Luego de desprenderse de los clivajes que pretenden dar por tierra una de las miradas más sólidas y empíricas, amparada en la interpretación de hechos sociales, Vekh Weis subdivide la modernidad en tres periodos. El primero asociado a la acumulación originaria, el segundo articulado con los modelos del orden social disciplinario posteriores a la revolución francesa, y por último el imperante en la actualidad. Cada una de esas etapas está examinada con el mismo diagrama conceptual, orientado a brindar elementos de análisis ligados a los aspectos estructurales, los tipos de delitos valorizado con alto o bajo riesgo, los sujetos sociales que son asociados a las conductas delictivas (y quienes son protegidos de estas clasificaciones) y, por último, la discursividad social “funcional” a dichos esquemas punitivos, auténticos legitimadores del orden criminal imperante en cada etapa.

La comparación entre los tres periodos acompaña el derrotero sinuoso pero coherente del capitalismo industrial, monopolista y transnacional que exigen –con formatos específicos en cada periodo– mecanismos de resguardo y de “constructivismo social” adecuados a sus cambios y reconversiones. Explica, además, la mutación de los sujetos mayormente susceptibles de ser etiquetados y las creativas maneras con las que se logra –en el marco de estructuras del sentir– convencer a inmensos sectores sociales acerca de los peligros y los dispositivos “necesarios” para afrontarlos.

Siempre resulta llamativo el ademán reactivo contra quienes afrontan el desafío de rearticular lo que el sentido común tiende a fragmentar. Eso es lo que se hace en *Marxism and Criminology*: conectar los campos de lo social para develar la socio-génesis de un poder discriminatorio, cuyo efecto es disciplinador e inmovilizante, y al mismo tiempo conformador de una positividad normalizadora. El poder punitivo necesita de su objeto selectivo. No podría adecuarse a las condiciones del contexto sin priorizar sujetos disponibles de control. Cuando no “atrapa” al objeto debe ir en su búsqueda, en su delimitación, incluso a su descripción pormenorizada, medida y catalogada. La “selectividad penal” se auto-percibe ciega si no define, etiqueta y cataloga a sus víctimas. La necesidad de su certidumbre la lleva, incluso, a construir series de reglas escritas, significaciones y justificaciones que permiten prever sus rutinas y la vigilancia de su objeto.

La “selectividad penal” ha permitido una hiperregulación jurisdiccional dispuesta para amañar las líneas de fuerza de control sobre vastos sectores sociales y territorios. Han conformado una superficie que “rodea” a los sujetos (pasibles de su condicionamiento) en una obscura retícula de pesos y contrapesos de la cual –sus víctimas– se perciben de antemano como culpables, y al mismo tiempo como sus objetos. La “ley”,

para quien se instaure el complejo de culpabilidad potencial administrada, requiere de un alegato y un accionar legitimado: el reforzamiento se completará con el imaginario del peligro, de su acostumbrada perversidad y del etiquetamiento subsiguiente. El examen social es el meta-discurso de la legalidad. Su soporte, su legitimidad oculta y su miedo fundante: existen amplios sectores sociales que cuestionan con su sola existencia el derrotero pacífico de su sometimiento. Frente a esa evidencia negada se encolumnan los conectores y las gestiones de un aparato estatal encargado de evitar la permanente amenaza del “desborde”. El delito aparece como la profecía autocumplida de lo popular, como su expresión de enemistad y peligro. Sin la “selectividad penal”, el control social correría el riesgo de patentizar sus fallas de “guía”, su coherencia social, su capacidad para dar respuestas al orden.

Describir y analizar la selectividad, como lo hace Vegh Weis, supone poner “de cabeza” el esquema previo que sitúa el foco de la delincuencia en la puntualización de sus caracteres populares, en el monitoreo de sus ínfimos perfiles y en la tipificación obsesiva de sus actividades. *Marxism and Criminology* muestra cómo la lógica del control capitalista instaure una ingeniería social dispuesta para enfrentar el “crimen” mediante la permanente segmentación abstracta y ramificada de su accionar popular que evidencian su “gravedad”.

Superar la mirada particularista y formalizada es quizás uno de los grandes aportes de Vegh Weis: su trabajo cuestiona los “vientos teóricos” que reiteran el pensamiento habitual, no relacional, que hace de los comportamientos estancos (de las disciplinas) su criterio de sagacidad. Vegh Weis pone en evidencia que gran parte del mundo jurídico se dispone a constituirse como campo autónomo del acontecer económico-social. Cuestionarse sobre ese divorcio es una afrenta a la supuesta independencia de la administración judicial. Por el contrario, incorporar la materia vital de las relaciones sociales, de los vínculos productivos supone una obviedad para quienes buscan pensar a las ciencias sociales como una unicidad multiforme y de alguna forma coherente. Ningún aspecto de la misma puede ser ajena a su dimensión punitiva. Esto implica la observación de los vínculos existentes entre el complejo institucional jurídico, sus formas de activación, sus tematizaciones y los reflejos previsibles con los que se dispone a reflexionar sobre sus cometidos. Vegh Weis asume ese desafío y desmenuza con lucidez los comportamientos ilícitos que son infra-criminalizados (por los dispositivos hegemónicos) y aquellos que caen bajo la carátula de sobre-criminalizados, enraizados –estos últimos– en el control que el capitalismo demanda para su reproducción.

Uno de los ejes centrales del texto de Vegh Weis es el análisis de las formas que asume la selectividad en el mundo penal. En ese marco, la infra-criminalización de los delitos promovidos por sectores hegemónicos es observada desde dos dimensiones: desde su versión legislativa (nominada como infra-criminalización primaria) que se expresa en la ausencia de legislaciones destinadas a tipificar, por ejemplo, los delitos de “cuello blanco” y la infra-criminalización secundaria que pone en evidencia la incapacidad de los organismos de seguridad para perseguir dichos ilícitos. Su

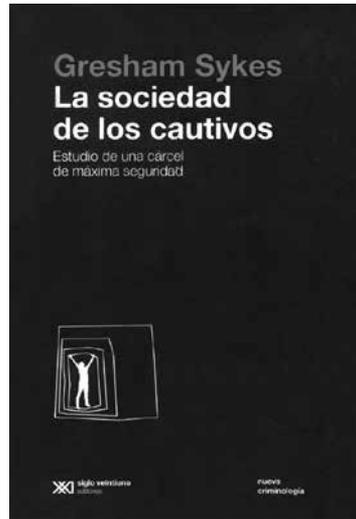
contracara es la sobre-criminalización primaria, empecinada en estigmatizar conductas habituales de los sectores desposeídos, y la sobre-criminalización secundaria, encargada de la persecución diaria y efectiva de pequeños ilícitos cuyo daño en el tejido social es imperceptible.

En síntesis, *Marxism and Criminology* es un excelente aporte para renovar el debate sobre las causas de la creciente demanda de punitivismo y, al mismo tiempo, un cuestionamiento sobre las bases (no precisamente muy sólidas) con que el campo jurídico se auto percibe en términos emancipados de las condiciones de producción y reproducción de la vida y el mundo.

Comentario a Gresham Sykes:
La Sociedad de los Cautivos.
Estudio de una cárcel
de máxima seguridad

Buenos Aires, Siglo XXI, 2017

Por Ramiro Gual



“La única manera que tiene el guardia de asegurar obediencia en las áreas más importantes del régimen de custodia es tolerar violaciones menores a las reglas y regulaciones (en otras)”¹, aseveró Gresham Sykes en 1958, y alteró para siempre la reflexión sobre las prácticas que garantizan el orden dentro de las prisiones. Sociólogo norteamericano, nacido en el año 1922 y fallecido en 2010, desarrolló desde comienzos de la segunda mitad del siglo XX líneas de indagación en torno al delito y el castigo centrales en la materia. Por su traducción al español en esta misma revista, su figura resulta inescindible de los trabajos junto a David Matza sobre delincuencia juvenil, valores culturales, y la creación de justificaciones del comportamiento desviado: “Técnicas de neutralización: una teoría de la delincuencia” de 1957, y “Delincuencia juvenil y valores subterráneos” de 1971.

Sin embargo una parte central de su obra, sumamente influyente en la literatura especializada de otras latitudes, no había sido traducida aun al español, reduciendo su impacto en Latinoamérica. Se trata de una investigación de campo desarrollada en la prisión estadual de máxima seguridad de Trenton, New Jersey, a partir de la relación académica –devenida en amistad– trazada con su director, Lloyd Mc Corkle y publicada bajo el título *The Society of Captives. A study of a maximum security prison*. Una

1 Sykes, G. *La sociedad de los cautivos. Estudio de una cárcel de máxima seguridad*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2017, p. 112.

de esas prisiones definidas por la literatura como *big houses*, surgidas a principios del siglo XX cuando el trabajo carcelario había abandonado ya su rol regulador del tiempo de encierro, y antes de la emergencia de las instituciones correccionales que proliferaron por Norteamérica al finalizar la segunda guerra mundial.

El interés por estudiar empíricamente el funcionamiento interno de la prisión y las prácticas sociales que garantizan el orden intramuros, de todos modos, no resultaba marginal para la sociología norteamericana de mitad de siglo XX. Y *La Sociedad de los Cautivos*, desde una perspectiva estructural funcionalista coincidente con su contexto de surgimiento, se inscribe en un *continuum* de literatura imprescindible en la materia. No obstante, al igual que el resto de las obras reconocidas como los puntos más altos de esa tradición –desde la iniciática *Prison Community* de Donald Clemmer hasta *Stateville* de James Jacobs, pasando por la extensa obra de John Irwin– su ausente traducción al español le impidió formar parte del debate local en toda su magnitud.

Es el modo en que se garantiza el precario equilibrio entre estabilidad y crisis dentro de las prisiones, la principal inquietud que atraviesa la totalidad de la obra. Un orden que no resulta simplemente impuesto por los custodios, sino que “se propaga más informalmente mientras los reclusos interactúan para resolver los problemas creados por el ambiente particular que habitan”². ¿Cómo se contemporizan las finalidades externas de la prisión con sus propios objetivos internos y silenciosos? ¿Cómo se garantiza ese orden social interno? ¿Qué lugar ocupa la violencia física como herramienta reguladora de la prisión, y con qué otras estrategias se complementa? ¿Qué dolores sufre la persona mientras se encuentra privada de su libertad? ¿Cómo se adapta a ellos, o los sobrevive? ¿Qué impacto tienen esas adaptaciones en la generación de un negociado equilibrio entre orden y crisis dentro de las prisiones?

En *La Sociedad de los Cautivos*, puede proponerse, se ofrecen claves de lectura sumamente útiles para enfrentar ciertos problemas de investigación empírica en debate actualmente en nuestro contexto, y aquí serán presentadas como tesis fundamentales del trabajo de Sykes.

La tensión entre las finalidades generales del encarcelamiento y los objetivos específicos e internos de la prisión se resuelve a favor de estos últimos. El régimen penitenciario, propone Sykes, es el medio para concretar los objetivos asignados por el orden social a la prisión. Sin embargo, “el traspaso de las tareas sociales generales a procedimientos organizacionales específicos se topa con dificultades”³, al deber compatibilizar una serie de expectativas sociales inconsistentes y hasta contradictorias entre sí: evitar fugas, garantizar cárceles ordenadas, castigar a los condenados y reformarlos a la vez, en prisiones que se autofinancien.

2 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 42.

3 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 66.

En esa disputa entre diversas finalidades, prevalece sin dudas la tarea de custodia, y las autoridades penitenciarias identifican en la evitación de la fuga su principal preocupación, y garantizar el orden interno la segunda. Y es en el “altar de la seguridad” que se justifica una regulación infinitesimalmente molesta, y hasta ridícula en algunas ocasiones. “Para los funcionarios penitenciarios los guardias apostados en el muro perimetral son la última línea defensiva de la institución, no la primera, y ellos pelean su batalla en el centro de su posición, no en su perímetro”⁴. Solo subsidiariamente, las autoridades penitenciarias se preocupan por la finalidad del autoabastecimiento carcelario, cumplir el mandato social de que la persona detenida sea castigada y, en último lugar, favorecer a su proceso de reforma.

Para cumplir esos objetivos, las autoridades penitenciarias “parecen ostentar un poder casi infinito”. Por el contrario, sostiene Sykes, aquel resulta sumamente defectuoso al no existir compulsión moral alguna de las personas detenidas a obedecer a las órdenes impartidas. La gestión de la prisión resulta, entonces, de la siempre inestable combinación entre ejercicios de violencia y aislamiento, el establecimiento de sistemas de castigos y recompensas formales e informales y, lo prioritario en Sykes, la habilitación de una cierta dosis de ilegalidades para evitar confrontaciones en las áreas de la gestión de la prisión que más preocupan a la administración. Esta resulta la segunda tesis principal en la obra de Sykes: *portadora de un poder defectuoso, la principal herramienta de que dispone la administración penitenciaria para garantizar el orden dentro de las prisiones es la tolerancia a ciertas violaciones a la disciplina carcelaria, con el objetivo de asegurar conformidad en otras áreas más sensibles*.

Aun con lo discutible que resulta el ejemplo escogido por Sykes para demostrar las dificultades de la administración penitenciaria para imponer su orden dentro de la prisión⁵, y la imposibilidad de trasladar a nuestro contexto sus afirmaciones sobre un uso poco extendido de la violencia física por parte del personal penitenciario, la tesis posee un interesante potencial para nuestras latitudes y sus indagaciones empíricas sobre la combinación entre violencia, aislamiento, régimen progresivo, acceso a derechos educativos y laborales y habilitación de micro ilegalidades como claves centrales en la gestión del orden interno.

Es que, como propone Western en la introducción que acompaña la edición traducida al español, el uso de la fuerza por parte de los agentes penitenciarios es una fuente inadecuada de orden social intramuros. Para Sykes, la violencia física aplicada directamente por personal penitenciario no puede ser la herramienta privilegiada de gobier-

4 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 71.

5 Conf. Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 99. Si las tareas prioritarias para la administración penitenciaria resultan la custodia y garantía del orden interno, la existencia de infracciones a la norma escrita e imposición de sanciones en consecuencia, lejos de verse como defectos del poder total para imponerse, pueden ser entendidas como fenómenos que acaban por fortalecer su posición de poder antes que ponerla en crisis.

no de toda la prisión, para todos los subgrupos que integran el colectivo de personas detenidas, de manera constante y en todas las circunstancias en que se busque conformidad: “El uso de la fuerza es gravemente ineficiente como medio para asegurar obediencia, sobre todo cuando aquellos que son controlados deben realizar una tarea compleja. Un garrotazo puede refrenar una revuelta imprevista, pero no puede asegurar un desempeño eficaz en la máquina troqueladora”⁶. Tampoco la cárcel es puro aislamiento, pese a las circunstancias específicas en que el confinamiento en solitario se vuelve una prisión dentro de la prisión. Ni puede ser gestionada a partir de lo que Sykes define un deficiente sistema formal de castigos y recompensas, donde los beneficios por mostrar obediencia pueden ser representados como derechos adquiridos.

En conclusión, no pudiendo depender de la compulsión moral interna, conscientes de las ineficacias de la fuerza física e inadecuados sistemas de recompensas y castigos, el ejercicio de poder se observa notoriamente defectuoso. Existen además demasiados incentivos para que los guardias no exijan a las personas detenidas el cumplimiento estricto y acabado de la totalidad de las regulaciones carcelarias. En primer lugar, a nivel de relaciones interpersonales, los agentes de seguridad, y en particular los celadores, poseen una cercanía e intimidación mucho mayor con las personas detenidas que con los oficiales superiores. Denunciar cada infracción disciplinaria, además, supone para el guardia de bajo rango varios costos: en primer lugar, la efectividad de su trabajo será evaluada a partir de la tranquilidad que el sector bajo su custodia demuestre, y la imposición recurrente de sanciones podría ser observada más como un déficit que como una virtud; además, un perfil hostil con los detenidos podría ser un mal antecedente en caso de situaciones conflictivas futuras; y por último, su formal posición de poder resulta continuamente socavada por la inocua participación del detenido en diversas actividades que garantizan el adecuado funcionamiento del sector bajo su mando: cocinar, limpiar o realizar tareas de mantenimiento. “El guardia compra sumisión u obediencia en ciertas áreas –concluye Sykes– tolerando la desobediencia en otras”.⁷

El continuo incumplimiento de normativas, por su parte, es una consecuencia inevitable de las adaptaciones individuales que los detenidos realizan para afrontar los sufrimientos del encarcelamiento. En oposición a la visión normativista que asocia la cárcel a la exclusiva privación de libertad ambulatoria, Sykes propone una tercer tesis central: *la prisión se caracteriza por una serie de déficits y carencias, denominados sufrimientos del encarcelamiento*. En una enumeración que no puede ser trasladada acríticamente a nuestro contexto sin someterla previamente a indagación empírica, Sykes propone como principales sufrimientos del encarcelamiento las privaciones de libertad ambulatoria, bienes y servicios, relaciones heterosexuales, autonomía y seguridad.

6 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 103.

7 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 111.

Las fuertes limitaciones que impone la prisión, desde una perspectiva deudora de “Estructura Social y Anomia” de Robert Merton, supone modos individuales de adaptación para hacer la vida en prisión más soportable. *El argot carcelario*, cuarta tesis central en *La Sociedad de los Cautivos*, permite ordenar y clasificar la experiencia intramuros en términos específicamente relacionados con los mayores problemas de la vida en prisión. “La sociedad de los cautivos exhibe un número de etiquetas distintivas para los roles distintivos de sus miembros como respuesta a sus particulares problemas de encarcelamiento”.⁸

Así como la tensión entre estructura social y estructura cultural supone en Merton cinco modos de adaptación individual, la sociedad del encarcelamiento genera diversos roles como maneras de afrontar sus distintos padecimientos. Una persona detenida puede asumir opiniones y actitudes propias de la institución carcelaria (*hombre del Centro*), e incluso traicionar a sus compañeros de detención para mejorar su situación personal (*rata*). Puede afrontar sus penurias materiales tomando forzosamente las pertenencias de otros detenidos (*gorila*), o aprovecharse de sus necesidades y vender bienes a otros presos en lugar de facilitárselos (*mercader*). Además, la privación de relaciones heterosexuales en prisiones sin acceso a visitas íntimas, continúa Sykes desde una concepción hoy insostenible, fomenta la adopción de roles homosexuales “activos” y “pasivos” (*lobo*, *punk* y *marica*). El constante riesgo de sufrir violencias físicas dentro de la cárcel es, en gran medida, consecuencia de la asunción de roles específicos: los detenidos dispuestos a pelear ferozmente (*tipos duros*) y quienes simulan serlo (*hipsters*). Por último, ante las continuas limitaciones en su autonomía y la imposición de normas autoritarias e irrisorias, no todos los detenidos responden pasivamente. Los *jefazos* son quienes están dispuestos a “hacérsela pasar mal a los carceleros” a partir de desobediencias patentes, ataques físicos y verbales contra funcionarios y la constante creación de disturbios. Pero más estima despierta entre la población encarcelada el detenido que enfrenta ese tipo de sufrimientos, sin servilismo, pero sin responder continuamente a las provocaciones con agresiones, las que suelen volverse como un boomerang contra los mismos presos (*hombre verdadero*).

Una visión más compleja al interior del colectivo de detenidos, y de los custodios, permite también indagaciones más provechosas sobre el modo en que se conforma el orden interno de una prisión. Como propone Sozzo en la presentación a la edición en español, la cultura de los presos propuesta en Sykes, pese a su tono “antiinstitucional”, resulta finalmente funcional al orden. Es que, nuevamente desde una aproximación estructural funcionalista, en lo que podríamos sostener como su quinta tesis central, *Sykes concibe a la prisión como un constante devenir cíclico del orden al desorden*. Es en ese equilibrio entre presos y guardias –“inherentemente inestable” en términos de Western– que ciertos roles fomentan la coerción entre detenidos mientras otros pro-

8 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 141.

ducen consenso; es también en ese tenso equilibrio que algunos roles profundizan el caos y otros aceptan el orden interno.

Por eso “los motines no son un ‘accidente’, una inexplicable oleada momentánea, ni tampoco la prisión es siempre un barril de pólvora que espera ser encendido por una chispa azarosa. En cambio, la prisión parece moverse en ciclos del orden al desorden y del desorden al orden; y los motines –las más obvias y sorprendidas expresiones del desorden– son un paso lógico dentro de un patrón repetido de cambio social”.⁹

En poco menos de doscientas páginas y siete capítulos, Sykes propone y desarrolla una serie de hipótesis de trabajo que, más allá de la imposibilidad de trasladar sus resultados a nuestro contexto, supone una buena guía de trabajo para la formulación de indagaciones empíricas futuras.

Entre algunas de las afirmaciones que atentan contra una importación apresurada y mecánica de sus resultados, Sykes asegura haber estudiado una prisión con reducidos niveles de violencia física aplicada por personal penitenciario, excepcional uso del aislamiento y necesidades materiales satisfechas, escenario que difiere notablemente de los “sufrimientos del encarcelamiento” actualizados en nuestras latitudes.

Sin desmerecer los problemas de asumir una perspectiva estructural funcionalista para la comprensión de la prisión, incorporar la obra de Sykes como parte de la literatura imprescindible fomentará en Latinoamérica una mirada más aguda sobre las relaciones entre detenidos, menos románticas y liberadas de ciertos tabúes. Permitirá comprender a las relaciones entre detenidos no solo como consensuales y cooperativas, sino también conflictivas. Además de profundizar el análisis sobre las diversas prácticas estatales y sufrimientos del encarcelamiento que provocan consenso o coerción entre detenidos, y sus efectos para la conformación del orden dentro de la prisión. Habilitará así el desarrollo de estudios empíricos que describan y expliquen a la prisión como una institución atravesada por un orden precario continuamente en disputa.

Sykes ha venido para quedarse. Es de esperar que influya por largo tiempo en las investigaciones en América Latina, menos porque los resultados de su investigación –realizada sesenta años atrás y en otro contexto– sean coincidentes con las prisiones en estas latitudes, y más por su potencial como clave de lectura teórica, que estimule el planteo de hipótesis de trabajo novedosas. Su validez explicativa, mientras tanto, dependerá de las investigaciones empíricas que de aquí en más lo utilicen como parte de su marco teórico.

9 Sykes, G. *La sociedad...*, cit., p. 168.

Normas de estilo

Toda correspondencia puede dirigirse a:

Máximo Sozzo

Director

Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales

Cándido Pujato 2750

(3000) Santa Fe, Argentina.

Email: msozzo@fcjs.unl.edu.ar

...

Reglas para la presentación de trabajos

Los trabajos con pedido de publicación deben enviarse a cualquiera de las dos direcciones antes señaladas y observar en su presentación las siguientes recomendaciones:

1. Todo trabajo que se solicite publicar debe ser original.
2. Deben enviarse dos copias impresas y una en formato digital por correo electrónico.
3. Con respecto a la extensión de los trabajos debe considerarse como límite máximo: 75 000 caracteres sin espacio para artículos y avances de investigación, 50 000 caracteres sin espacios para ensayos bibliográficos y 25 000 caracteres sin espacio para comentarios de libros.
4. Los trabajos, con excepción de los comentarios de libros, deben ir acompañados de: a) su título en inglés y en español; b) un resumen de no más de 200 palabras, en castellano y en inglés; b) los principales descriptores o palabras clave, en no más de dos líneas, en castellano y en inglés; c) las referencias institucionales del autor, con la dirección postal, teléfono y correo electrónico.
5. Los cuadros y gráficos se incluirán en hojas separadas del texto, numerados y titulados correctamente. Los gráficos deben presentarse en copia láser.
6. Se utilizará para realizar las referencias bibliográficas el sistema angloamericano. De este modo, la referencia en el cuerpo del texto o en la nota a pie estará compuesta por: apellido del

autor, seguido de paréntesis, año de publicación, seguido de dos puntos, número de página y cierre de paréntesis. Por ejemplo: Foucault (1989:198)

7. La Bibliografía se incluirá al final del trabajo, ordenada alfabéticamente por autor. Si se trata de un libro, la referencia incluirá en este orden: a) apellidos e inicial del o los nombres del autor, seguido de dos puntos; b) título del libro destacado en cursiva, seguido de coma; c) editorial, seguida de coma; d) lugar de edición, seguida de coma y e) fecha de edición de la obra, seguido de punto. Por ejemplo:

Foucault, M.: *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1989.

Si se trata de un capítulo de libro, la referencia incluirá en este orden: a) apellidos y nombres del autor, seguido de dos puntos; b) título del capítulo de libro entre comillas, seguido de coma; c) la palabra “en”; d) apellido e inicial del o los nombres del compilador o editor; e) referencia a la calidad de editor o compilador (entre paréntesis), seguido de dos puntos; f) título del libro en cursivas, seguido de coma; g) editorial, seguido de coma; h) lugar de edición, seguido de coma; i) fecha de edición de la obra, seguido de coma; j) número de página de inicio y número de página de finalización del capítulo. Por ejemplo:

Downes, D.: “Visions of penal control in the Netherlands”, en Tonry, M. (ed.): *Crime, punishment and politics in comparative perspective*,

The Chicago University Press, Chicago, 2007, 35–65. Si se trata de un artículo, la referencia incluirá en este orden: a) apellidos e inicial del nombre o los nombres del autor; b) título del artículo entre comillas, seguido de coma; c) nombre de la revista en cursivas, seguido de coma; d) fecha de edición, seguido de coma; e) año y número, seguido de coma; f) número de página de inicio y número de página de finalización del artículo. Por ejemplo: Melossi, D.: “La radicalización (embeddedness) cultural del control social (o de la imposibilidad de la traducción)”, *Delito*

y *Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 1997, año 6, n° 9–10, 65–84.

7. Para la aprobación de su publicación los trabajos serán sometidos a la consideración del Consejo de Redacción y de evaluadores externos a través de un sistema de arbitraje que asegurará el carácter anónimo de los textos sometidos a evaluación.

8. La revista no se hace responsable por los trabajos no publicados ni se obliga a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección.

Suscripciones

Para ordenar suscripciones escribir a:
Programa Delito y Sociedad
Universidad Nacional del Litoral
email: delitoysociedad@unl.edu.ar

En Argentina:

Subscripción anual: \$ 350

En el exterior:

Subscripción anual: U\$S 50



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Enrique Mammarella

Rector

Claudio Lizárraga

Vicerrector y Secretario de
Planeamiento Institucional y Académico

Ivana Tosti

Directora Centro de Publicaciones

Javier Aga

Decano Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales



© ediciones **UNL**

Secretaría de Planeamiento
Institucional y Académico,
Universidad Nacional del Litoral,
Facundo Zuviría 3563, cp. 3000,
Santa Fe, Argentina.

editorial@unl.edu.ar

www.unl.edu.ar/editorial

