

Tren en Movimiento (Temperley).

## **Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal.**

Irrazabal, Gabriela, Dallorso, Nicolás, Cesaroni,  
Claudia y Costa, Newvone.

Cita:

Irrazabal, Gabriela, Dallorso, Nicolás, Cesaroni, Claudia y Costa,  
Newvone (2018). *Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal*.  
Temperley: Tren en Movimiento.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gabriela.irrazabal/69>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pCN7/skz>

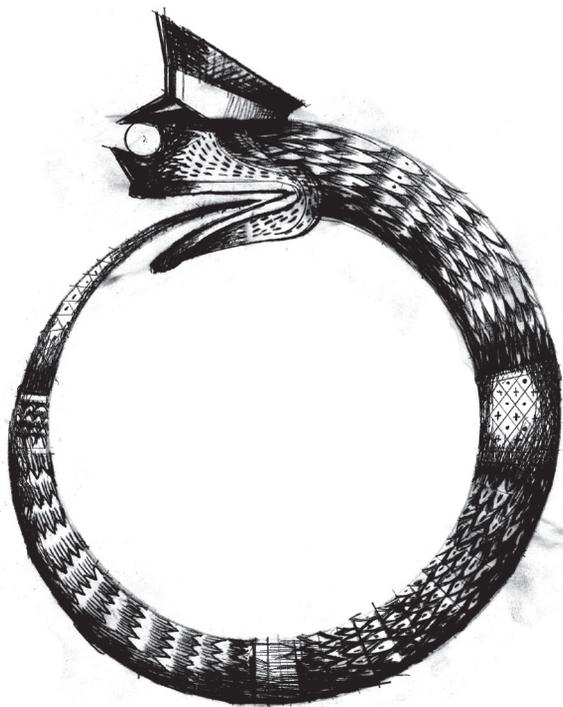


Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# GESTIÓN de la INSEGURIDAD, VIOLENCIAS y SISTEMA PENAL

Gabriela Irrazábal  
Nicolás Dallorso,  
Claudia Cesaroni,  
Newvone Costa  
(compiladores)



TRENEMOVIMIENTO



# **GESTIÓN DE LA INSEGURIDAD, VIOLENCIAS Y SISTEMA PENAL**

Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal / Mauricio Schuttenberg  
... [et al.] ; compilado por Gabriela Irrazabal ; coordinación general de  
Gabriela Irrazabal. - 1a ed. - Temperley : Tren en Movimiento, 2018.  
382 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-3789-31-1

I. Conflictos Sociales. 2. Inseguridad. 3. Acción Penal. I. Schuttenberg, Mauricio  
II. Irrazabal, Gabriela, comp. III. Irrazabal, Gabriela, coord.  
CDD 345

© LOS RESPECTIVOS AUTORES

© CEPOC

© De esta edición: TREN EN MOVIMIENTO

[www.trenenmovimiento.com.ar](http://www.trenenmovimiento.com.ar)

[trenenmovimiento@gmail.com](mailto:trenenmovimiento@gmail.com)

Viñeta de tapa: ilustración de Christian Montegro

## QUIÉNES SOMOS, PARA QUÉ

El Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos es una organización conformada en abril de 2004 por criminólogas/os, sociólogas/os y abogadas/os, que ejercemos la docencia y la investigación en áreas relacionadas con el control social y las políticas criminales, destinada a realizar una obra de interés general con los siguientes propósitos: estudiar, analizar, criticar, formular y proponer políticas públicas con relación a la criminalidad, la conflictividad social y la violencia estatal; promover y capacitar para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales; difundir y fomentar el debate interdisciplinario sobre la problemática de la criminalidad y la defensa y ejercicio de los derechos humanos.

CONTACTO: [cepoc.dh@gmail.com](mailto:cepoc.dh@gmail.com)

@CEPOC

[www.facebook.com/CEPOC](http://www.facebook.com/CEPOC)

Impreso en América Latina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

# **GESTIÓN DE LA INSEGURIDAD, VIOLENCIAS Y SISTEMA PENAL**

**Gabriela Irrazábal**  
(coordinación general)

**Gabriela Irrazábal, Nicolás Dallorso,  
Claudia Cesaroni, Newvone Costa**  
(compiladores)



Centro de Estudios en Política Criminal  
y Derechos Humanos

TREN EN MOVIMIENTO 

GESTIÓN DE LA INSEGURIDAD,  
VIOLENCIAS Y SISTEMA PENAL

COORDINACIÓN GENERAL:

M. Gabriela Irrazábal

COMPILADORES:

Gabriela Irrazábal, Nicolás Dallorso,  
Claudia Cesaroni, Newvone Costa

COMITÉ EDITORIAL:

Silvana Garbi, Daniela Sodini, Denise Feldman,  
Emma Palmieri, Pablo Di Pilato, Gabriela Seghezzeo,  
Bárbara Ohanian, Clara Vázquez,  
Mauricio Caetano, Matias Soares

# Índice

Presentación .....	11
--------------------	----

## PRIMERA PARTE: GERENCIAMIENTO Y GESTIÓN DEL CASTIGO

Gerentes del castigo. Una aproximación a los discursos del management y su aplicación en los procesos penales latinoamericanos. MARIANO SICARDI.....	21
El castigo en prisión: la cárcel como resultado del entendimiento sobre el castigo MANUEL L. RUIZ-MORALES.....	37

## SEGUNDA PARTE: INSEGURIDAD, AGENDA PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La (In)seguridad antes de la (in)seguridad. Análisis de las tapas del diario <i>Clarín</i> 1983-2004 MAURICIO SCHUTTENBERG Y MARIANO AMEGHINO .....	63
La vida de dos hombres infames. Casos resonantes y justicia penal en la prensa EZEQUIEL KOSTENWEIN.....	93
La imagen en acción: estrategias de ficcionalización y gamificación de la violencia en el spot Halcón es Acción SANTIAGO MAZZUCHINI .....	117
La propuesta de bajar la edad de punibilidad en la agenda pública en Argentina GONZALO ANDRÉS LÓPEZ.....	129

### TERCERA PARTE: INSEGURIDAD, GOBIERNOS Y ACTIVISMOS

Tensiones porteñas en la construcción de una propuesta de seguridad democrática GERALDINE ONISZCZUK.....	149
Los gobiernos locales: nuevos actores en la gestión de la (in)seguridad MARIANA LORENZ.....	167
Inseguridad azul. La construcción del problema de la inseguridad desde la perspectiva de activistas vinculados a la policía de la provincia de Buenos Aires SANTIAGO GALAR .....	187
Problematización de la (in)seguridad en el informe anual 2015 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) JULIETA DANIELA CABRERA Y LORENA LIZAMA GAJARDO .....	207

### CUARTA PARTE: LA MATERIALIDAD DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA

Mitos sobre la realidad del adolescente infractor y punitivismo en Uruguay. LUIS EDUARDO MORÁS .....	225
Variaciones del castigo sobre adolescentes y jóvenes: Leyes, policía y cárcel en el Uruguay Progresista MARIANA MOSTEIRO Y MAURO TOMASINI.....	247
Política Criminal y Ejecución Penal en Chile: una rehabilitación problemática GUILLERMO E. SANHUEZA Y FRANCISCA BRANDER .....	269
Políticas pre y pos penitenciarias de responsabilidad penal juvenil. El caso de un Centro de Referencia de la Provincia de Buenos Aires MARIANA FERNÁNDEZ .....	291
Internación o pena anticipada. Adolescentes infractores en Argentina KARINA ELIZABETH DÍAZ, MARÍA CONSTANZA DE LA PAZ LESTRADÉ Y MARÍA ALEJANDRA LUNA.....	311

Mujeres privadas de su libertad: criminalización de los cuerpos, voces y sexualidades en los entramados punitivo IRMA COLANZI .....	325
Agresoras y victimarias: el papel de las mujeres en la violencia venezolana ESTHER PINEDA G .....	343
Enfrentando la tortura en Brasil: balance de los desafíos de la política de prevención y combate a la tortura BRUNA ANGOTTI, JOSÉ DE JESUS FILHO Y MARIA GORETE MARQUES DE JESUS .....	359

## AGRADECIMIENTOS

Los compiladores queremos agradecer a Luis Couyoupetrou, director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche; a Astor Masseti, coordinador de la Licenciatura en Trabajo Social; y a Mariano Ameghino, director de relaciones internacionales de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, por el apoyo y las gestiones para realizar el proyecto del Aula Internacional de Criminología. A los miembros del Comité Editorial y a los autores por su trabajo para que este proyecto pueda salir adelante. Asimismo, debemos mencionar que parte de este libro fue financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación a través del Proyecto de “Misiones Inversas” n° 39- ##- 0056 del año 2015 “Aula internacional de criminología: perspectivas comparadas entre Argentina y Brasil”, dirigido por Gabriela Irrazábal por la Universidad Arturo Jauretche y Nicolás Dallorso por la Universidad de Buenos Aires.

# Presentación

Gabriela Irrazábal, Nicolás Dallorso,  
Claudia Cesaroni, Newvone Costa

Este libro es producto del trabajo colectivo iniciado en el año 2015 en el marco del *Aula Internacional de Criminología* por iniciativa de Newvone Costa y llevado adelante por la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC), la cátedra Gobierno de la Inseguridad y Gestión de la Pobreza de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y el Centro Universitario Augusto Motta de la UNISUAM de Brasil.

En el marco de este evento pedagógico nos propusimos reflexionar sobre la inseguridad, el sistema penal y sus violencias. El sistema penal, entendido como instrumento de un esquema de control y reproducción de un determinado estado de situación que se expresa a través de instituciones y organizaciones sociales. Diversos expositores debatieron sobre las lógicas y racionalidades del sistema penal a partir del análisis crítico de las instituciones que lo constituyen y de sus operadores.

En el aula internacional trabajamos sobre los momentos previos al encarcelamiento en relación a las demandas de seguridad, la inflación penal y el populismo punitivo; los individuos sobre los que el sistema penal ejerce su influencia y sus características demográficas; las condiciones de encierro, la violencia institucional y la prevención de la tortura; la ejecución penal y las consecuencias del encarcelamiento sobre familiares e hijos de las personas privadas de libertad; mujeres y LGBTTI. También trabajamos sobre experiencias organizativas en torno a la privación de la libertad para garantizar el cumplimiento de derechos laborales y educativos, entre otros. Asimismo, visitamos una unidad penitenciaria y realizamos una visita a la ex ESMA con los estudiantes internacionales que participaron del evento para analizar la historia reciente argentina y los avances en los juicios de lesa humanidad, el respeto por los derechos humanos y la no intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interior. Al finalizar el curso del Aula Internacional los equipos participantes nos propusimos preparar

un libro en el que pudiéramos dialogar con otras experiencias de la región en torno a los debates sobre la seguridad/inseguridad urbana, ya que consideramos resultan centrales a la hora de la implementación de políticas públicas. Creemos que estas discusiones tienen incidencia e impacto en el presupuesto asignado, el uso de la fuerza pública y de las instituciones vinculadas con el sistema penal por parte del Estado.

Desde que comenzamos a preparar el libro y editarlo a principios de 2016 han sucedido cambios en América Latina y, con el auge de gobiernos neoliberales, se rearticulan nuevas campañas de demagogia punitiva. En Argentina se derriban aviones sospechados de narcotráfico y se pretende homologar seguridad interior con defensa nacional en propuestas de políticas públicas que permitan la intervención de las Fuerzas Armadas ante “cualquier amenaza exterior”. Los artículos de este libro resultan entonces pertinentes para analizar el contexto actual de políticas securitarias.

De modo transversal, los textos que aquí presentamos analizan diversas facetas de la forma de abordar la problemática de la seguridad pública, el sistema penal y las violencias con referentes empíricos en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela y España. Constatamos que hay una reducción del debate público sobre seguridad/inseguridad a una pequeña cantidad de tipos delictivos (denominados delitos callejeros) y un determinado sector social, sobre el que se coloca el miedo y la peligrosidad: los jóvenes de sectores populares. Asimismo, hay un reforzamiento de determinados estereotipos de delincuentes. Se constituyen categorías de “irrecuperables”, y los medios de comunicación tienen un rol central en la construcción de estos estereotipos y categorías. Por otra parte, se presenta una naturalización de prácticas y rutinas violatorias de los derechos humanos de los ciudadanos en general y de los niños y jóvenes en particular. Por último, nuevamente nos encontramos ante una campaña de demagogia punitiva con sus consecuentes reformas legislativas (si no por el Congreso Nacional por Decretos de Necesidad y Urgencia) a nivel nacional y local.

A nivel general, el libro *Gestión de la Inseguridad, Violencias y Sistema Penal* está organizado en cuatro ejes temáticos. El primero refiere al gerenciamiento y la gestión del castigo. Luego, abordamos la inseguridad en la agenda pública y los medios de comunicación. A continuación, trabajamos con la inseguridad a partir de acciones de gobierno y activismos locales. Por último, presentamos artículos que abordan las consecuencias prácticas de la ejecución de la pena y la política criminal especialmente en adolescentes y mujeres.

En el eje “Gerenciamiento y gestión del castigo”, los autores trabajan sobre conceptos teóricos de la criminología que nos ayudan a

comprender las ideologías reinantes en las reformas penales y el castigo con pena de prisión. En el artículo “Gerentes del castigo. Una aproximación a los discursos del *management* y su aplicación en los procesos penales latinoamericanos”, Mariano Sicardi realiza un mapeo sobre los discursos del *management* o gerencialismo y sus derivaciones en el contexto regional. Analiza las reformas procesales penales de los últimos años a la luz de la emergencia de los discursos sobre el gerencialismo y las prácticas que trae aparejado con la llegada del paradigma acusatorio en el proceso penal. Por su parte, Manuel Ruiz-Morales aborda los significados del castigo entendiendo que éstos afectan al diseño e infraestructuras de las instituciones carcelarias. Desde una perspectiva teórica e histórica recorre diferentes períodos de la disciplina penitenciaria en las cárceles y se interroga acerca del futuro de las prisiones como método de castigo y disciplina penal.

En el eje sobre “Inseguridad, agenda pública y medios de comunicación” reunimos artículos que trabajan sobre el tratamiento de las noticias en la prensa gráfica, la constitución de una agenda de inseguridad y las campañas de spots publicitarios. Mauricio Schuttenberg y Mariano Ameghino trabajan con un corpus documental que incluye las tapas del diario *Clarín* de Argentina desde el advenimiento de la democracia hasta el año 2004. Desde una perspectiva cualitativa y comprensiva, los autores ponen el foco en el tratamiento de hechos policiales, los acontecimientos que provocaron conmoción pública, robos, homicidios, secuestros y abusos del poder político en las provincias argentinas. Schuttenberg y Ameghino sostienen que estos episodios hoy serían interpretados como parte de la agenda de inseguridad y seguridad y que, sin embargo, en el período histórico analizado aparecían en otro marco interpretativo. Los autores se interrogan sobre cómo eran tratados esos temas y qué significados se otorgaban a lo que hoy se enmarca en cuestiones de inseguridad y seguridad.

En relación a los casos resonantes que provocan conmoción y llegan al tratamiento de la prensa nacional, Ezequiel Kostenwein presenta un trabajo sobre las relaciones que surgen entre la justicia penal y algunos actores sociales a partir del surgimiento de un caso resonante, esto último teniendo en cuenta lo que al respecto publicó la prensa escrita. En su artículo “La vida de dos hombres infames. Casos resonantes y justicia penal en la prensa” trabaja la relación entre estos dos actores y analiza cómo el abordaje de hechos concretos surgidos en la justicia penal logran transformarse en fenómenos de magnitud.

En el artículo “La imagen en acción: estrategias de ficcionalización y *gamificación* de la violencia en el spot Halcón es Acción”, Santiago Mazzuchini trabaja sobre los abordajes comunicacionales de una campaña

oficial del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. El autor se interroga acerca de las imágenes utilizadas para la promoción de políticas de gobierno y los imaginarios sociales sobre la seguridad y la violencia alrededor de ellas que se promueven desde la gestión del Ministerio de Seguridad de la actual gestión.

Para finalizar este eje, Gonzalo Andrés López, trabaja sobre “La propuesta de bajar la edad de punibilidad en la agenda pública en Argentina” a partir del debate instalado en la agenda pública y mediática de principios de 2017. El autor cuestiona que la baja de la edad de punibilidad sea una demanda social y analiza el rol que los medios de comunicación hegemónica han tenido al instalar el tema. Además examina los mensajes emitidos por el gobierno nacional argentino y el rol de determinados actores sociales que oficiaron de expertos.

A continuación presentamos el eje analítico que aborda temas de “Inseguridad, gobiernos y activismos”. Aquí comenzamos con el artículo “Tensiones porteñas en la construcción de una propuesta de seguridad democrática”, de Geraldine Oniszczuk, que trabaja sobre los posicionamientos de actores legislativos sobre participación ciudadana y mecanismos de control de la violencia institucional. Asimismo, aborda el tratamiento de la “cuestión policial” en el debate sobre la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires. La autora se interroga sobre los diversos puntos de vista y tensiones que surgen en torno a una perspectiva democrática para la gestión de la seguridad.

En esta línea, Mariana Lorenz analiza el surgimiento de las Unidades de Policía de Gestión Local en un municipio del Área Metropolitana de Buenos Aires. La autora sostiene que el gobierno local tiene un rol central a la hora de diseñar la política de seguridad, la puesta en práctica de mecanismos de monitoreo a partir del uso de tecnologías de vigilancia, el desarrollo de estrategias de participación comunitaria y la elección de las jefaturas de estas policías. Para Lorenz se ha configurado un escenario en el que “los gobiernos locales emergen como actores relevantes de la gestión de problemas que antes eran un ámbito de preocupación exclusivo del gobierno nacional o provincial”.

Por último, presentamos dos artículos que examinan dos tipos de activismos. Uno vinculado a fuerzas de seguridad y otro vinculado a una organización de Derechos Humanos. Santiago Galar ofrece un análisis sobre las representaciones y prácticas en torno a la inseguridad en su artículo “Inseguridad azul. La construcción del problema de la inseguridad desde la perspectiva de activistas vinculados a la policía de la provincia de Buenos Aires”. A partir de este análisis el autor reconstruye las demandas, prácticas y categorías específicas de la comunidad policial. Galar sostiene que las demandas públicas de seguridad visibilizan

los modos en que los actores sociales manifiestan su pertenencia a un colectivo de ciudadanos que se considera victimizado. Por su parte, Julieta Cabrera y Lorena Lizama Gajardo trabajan en torno al informe sobre Derechos Humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales del año 2015 y analizan cómo esta organización problematiza la noción de inseguridad. Las autoras trabajan en las estrategias de intervención del organismo y cómo a partir de estas intervenciones contrarrestan el discurso hegemónico sobre la inseguridad. Estos dos artículos que cierran el eje, en perspectiva comparada, nos permiten comprender los distintos significados que circulan en torno a la inseguridad y las estrategias de militancia que realizan los actores sociales con estos significados en el espacio público.

Para finalizar, agrupamos un conjunto de artículos con referentes empíricos heterogéneos que abordan la cuestión de la ejecución de la pena en adolescentes y mujeres. Desde diversas miradas, investigaciones académicas, o desde la práctica de la ejecución penal y el poder judicial y legislativo, estos trabajos ejemplifican cómo se materializan en la práctica los debates que analizamos en los ejes anteriores. Aquí nos referiremos entonces a la materialidad del gerenciamiento del castigo y de las campañas de demagogia punitiva que se ilustran en el aumento de tasas de encarcelamiento de determinadas poblaciones (en general jóvenes pobres).

Con la premisa de comprender estas materialidades comenzamos con los artículos de Luis Eduardo Morás, y Mariana Mosterio y Mauro Tomasini sobre los adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal en Uruguay. En el artículo “Mitos sobre la realidad del adolescente infractor y punitivismo en Uruguay”, Morás realiza un análisis demográfico sobre los adolescentes y las características de los hechos delictivos en los que se involucraron. A partir de la evidencia empírica que presenta, el autor sostiene que se pueden rebatir los argumentos esgrimidos por los impulsores de las campañas de baja de la edad de punibilidad penal. Estas campañas, afirma Morás, no tienen sustento en evidencia empírica. Además, al poner el foco en la legislación vigente y en las prácticas judiciales encuentra que el marco normativo vigente no resulta “laxo o benevolente” como afirman quienes sostienen que hay que bajar la edad de punibilidad para los adolescentes. Mariana Mosterio y Mauro Tomasini en el artículo “Variaciones del castigo sobre adolescentes y jóvenes: Leyes, policía y cárcel en el Uruguay Progresista” ofrecen un panorama minucioso sobre el estado del control social hacia los adolescentes y jóvenes en el período 2005-2017 en Uruguay. Los autores reflexionan acerca de las relaciones que se generan a partir de las demandas de manodurismo y mayor castigo para los jóvenes y las consecuencias a partir de estas representaciones sociales.

Guillermo E. Sanhueza y Francisca Brander, desde Chile, presentan un análisis sobre la política criminal y la ejecución penal en ese país. Los autores cuestionan las ideas de “rehabilitación” y “reinserción social”, comúnmente asociadas a la pena de prisión, a partir de una descripción del funcionamiento de las instituciones penitenciarias chilenas. Trabajan sobre las condiciones de operación y funcionamiento del sistema penitenciario chileno al que, a partir del análisis de datos empíricos, consideran precario.

Los próximos artículos abordan la realidad del encierro de adolescentes en Argentina. Mariana Fernández en su artículo “Políticas pre y pos penitenciarias de responsabilidad penal juvenil. El caso de un Centro de Referencia de la Provincia de Buenos Aires” analiza las construcciones de sentido sobre la responsabilidad, el castigo y la justicia en el marco de una institución dedicada a los adolescentes infractores. Desde una perspectiva socio-semiótica, la autora devela las estrategias por medio de las cuales desde la institución buscan responsabilizar a los jóvenes con valores morales, influir y modificar sus conductas. Por su parte, en el artículo “Internación o pena anticipada. Adolescentes infractores en Argentina”, Karina Elizabeth Díaz, María Constanza de la Paz Lestrade y María Alejandra Luna se interrogan, desde la práctica judicial, acerca de la relación entre clase social y el sistema penal focalizado en adolescentes y jóvenes. Las autoras cuestionan los reclamos del populismo punitivo y se preguntan acerca de la imposibilidad de demandas de la opinión pública para que estado nacional y local cumplan sus obligaciones con los niños y adolescentes.

Los siguientes artículos trabajan en relación a las mujeres y las condiciones de encierro. Irma Colanzi analiza la situación de las mujeres encarceladas en la provincia de Buenos Aires. La autora refleja las tensiones entre el poder judicial (ejecución penal), el poder ejecutivo (actores y referentes de áreas programáticas) y las voces de las mujeres desde la cárcel. Caracteriza también las formas del ejercicio del cuidado y los lazos sexo-afectivos como un dispositivo de control informal sobre las mujeres. A partir de este trabajo, Colanzi ofrece una mirada completa de la política criminal frente a las mujeres en la cárcel.

Por su parte Esther Pineda, desde una perspectiva feminista, intenta deconstruir los imaginarios sociales sobre las mujeres privadas de libertad y analiza su rol en acciones violentas. La autora, a partir del análisis de cuatro trayectorias de mujeres presas en Venezuela, aborda las situaciones de ejercicio de la violencia por parte de las mujeres cuestionando la asociación a roles tradicionales que con el que la Justicia de su país suele considerar a las mujeres en general.

Por último, presentamos el artículo de Bruna Angotti, José de Jesus Filho y Maria Gorete Marques de Jesús sobre los desafíos de la política

de prevención de la tortura en Brasil. Los autores analizan de manera crítica y señalan los problemas para la actuación del Comité Nacional de Prevención de la Tortura y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Brasil. A partir de una reconstrucción histórica de los procesos de debate legislativo los autores señalan que Brasil cuenta con normas que condenan la tortura y que, sin embargo, es una práctica frecuente y cotidiana en las instituciones de encierro. Sostienen que para un efectivo combate a la tortura se requiere voluntad política y compromiso.

Recapitulando, nuestro libro *Gestión de la Inseguridad, Violencias y Sistema Penal* intenta reflexionar sobre el gerenciamiento y la gestión del castigo, la inseguridad en la agenda pública y los medios de comunicación, las acciones de gobierno y los activismos locales de distintas perspectivas y las consecuencias prácticas de la ejecución de la pena y la política criminal. Sin más, los invitamos a leer los artículos.



*Primera parte*

Gerenciamiento  
y gestión del castigo



# *Gerentes del castigo. Una aproximación a los discursos del management y su aplicación en los procesos penales latinoamericanos*

MARIANO SICARDI

Abogado (FD-UBA) y Magister en Criminología (FCJS-UNL); Auxiliar de segunda (FD-UBA) y jefe de trabajos prácticos (Carrera de abogacía-UNPaz); Argentina.

mariano.sicardi@gmail.com

PALABRAS CLAVES: management - gerencialismo - administración de justicia penal - eficiencia - Latinoamérica.

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es brindar un mapeo sobre los discursos del management/gerencialismo y sus derivaciones en el contexto latinoamericano, principalmente a partir de las reformas procesales penales ocurridas en los últimos años en nuestros contextos.

El trabajo está estructurado en dos partes. Una primera parte destinada a resaltar la emergencia de los discursos del gerencialismo junto con sus principales ideas. En la segunda parte se efectuará un recorrido sobre distintos procesos reformistas latinoamericanos vinculados con la justicia penal, tratando de establecer las prácticas gerenciales que logran filtrarse. Así, intentamos concluir que, bajo el ropaje de un cambio de paradigma gracias a la llegada del proceso acusatorio, emergen una serie de prácticas gerenciales en cada uno de los escenarios estudiados.

## I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo intentará rastrear los vínculos entre el management y la administración de justicia penal, pero no por ello, a modo introductorio, debemos dejar de mencionar que el managerialismo desembarca, dentro del sistema penal en su conjunto, en un contexto particular de la penalidad contemporánea.

En el último cuarto del siglo XX emergen justificaciones no correccionistas del castigo a raíz de una serie de cambios que operan no sólo en el marco de las políticas públicas, sino también en aquellas agencias encargadas de trabajar sobre el delito y el castigo. Esto provocó desgastes al interior de la justicia penal moderna, hasta ese momento identificada con el welfarismo penal, por lo que emergieron nuevos programas e iniciativas políticas con nuevas metas y objetivos institucionales, nuevos regímenes policiales y penales y nuevas ideas sobre el problema del delito y su solución (Garland, 2005: 181).

En otro orden de ideas, algunos autores sostienen que estos cambios en la penalidad orientados hacia mayor punitividad, tanto en práctica como discursos, proyectan el avance de un Estado penal por sobre el Estado social, lugar donde el neoliberalismo ocupa un rol primordial (Wacquant, 2010).

Paralelo a ello, otros autores advierten la emergencia de un nuevo tipo de lenguaje en el campo penal y criminológico dirigido a la consideración actuarial de agregados, orientado a técnicas para identificar, clasificar y manejar grupos calificados por su peligrosidad. La nueva penología, tal como lo definen Feeley y Simon, establece una nueva forma de ejercicio del poder que se puede advertir desde tres lugares distintos: nuevos discursos, cuya característica fundamental es un nuevo lenguaje en términos actuariales con cálculos probabilísticos y distribuciones estadísticas aplicadas a la población; nuevos objetivos relacionados con la identificación y manejo de grupos difíciles de controlar, basada en una racionalidad managerial cuyo fin no es eliminar el delito, sino hacerlo más tolerable por medio de una coordinación sistémica; y nuevas prácticas, a partir del desarrollo de formas más económicas de custodia y control, así como nuevas tecnologías para identificar y clasificar riesgos (Feeley y Simon, 1995).

Más allá de lo expuesto, el objetivo del presente trabajo es ofrecer un recorrido sobre la emergencia del management al interior del sistema penal, haciendo énfasis en la administración de justicia penal y los efectos que allí produjo. De esta manera, se intentará efectuar un análisis exploratorio que permita indagar en las condiciones de surgimiento del New Public Management a finales del siglo XX y los impactos que tuvo

en las políticas públicas en esos contextos, principalmente en la agencia judicial. Luego, se procurará hacer una descripción sobre los viajes culturales de dichos postulados hacia los contextos latinoamericanos a partir de ciertas reformas judiciales que modificaron y las consecuencias que generaron al interior de la justicia penal.

## II. ACERCÁNDONOS AL CONCEPTO DE MANAGERIALISMO.

La emergencia del gerencialismo, o managerialismo, no puede ser entendida sin las reformas del Estado que fueron propugnadas desde el New Public Management (NPM). Surgida a principios de los años ochenta –y personificada en las administraciones de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente–, el NPM considera que el modelo de gobierno desarrollado durante el Estado de bienestar ya no funciona bien, toda vez que las burocracias lentas, centralizadas, legalistas y jerárquicas se fueron alejando de las necesidades de los ciudadanos, volviéndose en estructuras grandes, costosas e ineficientes.

Pero no sólo ello, sino que tampoco han podido adaptarse a los cambios sociales y económicos de la época. Por esta razón, los propulsores del New Public Management consideran que

El medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Exige instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías. Exige instituciones responsables ante sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exige instituciones que capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a servirlos. (Osborne y Gabler, 1994: 43)

No obstante ello, existe una delimitación sobre la gestión de lo público. El managerialismo no significa que deba ser realizado como si el Estado fuera una empresa; por el contrario, el Estado debe tener un enfoque empresarial. A partir de estas ideas, cobrará preeminencia la idea de un *ethos* en la gestión pública dirigido en esa dirección, para que las viejas burocracias sean sustituidas por instituciones flexibles, adaptables y eficientes (Osborne y Gabler, 1994: 53).

De esta manera, la irrupción del managerialismo no sólo se observa en áreas como la salud o la educación, sino que también abarca el funcionamiento de instituciones tales como la policía, las cárceles y los

sistemas de administración justicia penal, transformando sus prácticas y modos de funcionamiento.<sup>1</sup>

Más allá de lo expuesto hasta ahora, podemos observar que en este período se desarrollaron distintos discursos dentro del campo de la penalidad. Por lo tanto, el gerencialismo es una tendencia que se desenvuelve en paralelo con el actuarialismo penal que mencionáramos en la introducción, tanto en lo relativo al problema del crimen como a las agencias de justicia penal (Anitua, 2010: 509; Garland, 1997: 185; Pratt, 2007: 134; Brandariz García, 2014a: 116; 2016a: 111-112).

La difusión de términos y procedimientos ajenos a la justicia marca la entrada de la racionalidad managerial, cuyas características principales son las nociones de costo-beneficio, eficiencia y calidad de su producción. A partir de ahora, se pondrá el foco en las herramientas de gestión, los indicadores de performance, la necesidad de ser eficientes, las relaciones costo-beneficio, el vínculo con el usuario del sistema de justicia y la gestión del personal (Vigour, 2006: 426-430).

El concepto de *managerialismo* refiere a una multiplicidad de efectos sobre el sistema de justicia penal. La intención de economizar los recursos disponibles, la búsqueda de eficiencia y ser un ámbito auditable tendrán como consecuencia un énfasis en la cooperación interagencial. De esta manera, se tenderá a una serie de medidas dirigidas al desarrollo de planes estratégicos, indicaciones para guiar la dirección de cada una de las agencias, indicadores de performance para evaluar su eficiencia y el monitoreo de distinto tipo de información sobre el sistema para determinar su efectividad general (Pratt, 2007: 133).

La literatura especializada en los impactos del New Public Management dentro la justicia penal se ha desarrollado, mayormente, en los contextos de lengua inglesa.

Si bien el NPM fue considerado como una *megatendencia* en las políticas públicas durante los años ochenta, su incursión en la administración de justicia penal fue más lenta que en otras áreas gubernamentales. Desde las conceptualizaciones del NPM se resaltó que el sistema de justicia penal era costoso, idiosincrático e incapaz de ser auditado, y además diseñó una estrategia dirigida a establecer límites presupuestarios y enfatizar la eficiencia de su actuación, una estandarización de políticas y prácticas para reducir la autonomía de los actores y reducir sus idiosincrasias y una reorganización de las agencias que permitieran un mayor control a través de la definición

1. Osborne y Glaber consideran que el peor sistema público en los Estados Unidos es la justicia criminal porque está conformado por burocracias grandes, costosas, rígidas y lentas (1994, 431-433)

de objetivos y el monitoreo de las prácticas que realicen sus agentes (Raine y Wilson, 1997: 82).

En este sentido, la cuestión vinculada con la eficiencia de la justicia penal será relacionada, cada vez más, con los modelos de mercado que pueden brindar mejoras de calidad en la administración pública, adoptando este enfoque managerial (Lacey, 1991: 534; Jones, 1993).

Desde esta perspectiva –que posee un marcado *ethos* empresarial– los aspectos económicos, eficientistas y efectivistas moldearán la utilización de los recursos de la justicia penal, a partir de su observación como un sistema que debe ser conocido y gobernado a través de su monitoreo y auditoría (Garland, 1996: 455; 1997: 189; Cavadino y Dignan, 2006: xiii).

Por ejemplo, el establecimiento de indicadores de performance para los encargados de la persecución penal irá acompañado de otras definiciones sustanciales, por cuanto la eficiencia de su actuación será equiparada a la cantidad de condenas que obtengan luego del reconocimiento de culpabilidad del acusado lo más pronto posible, a los efectos de evitar innecesarios gastos en la continuación del proceso (Jones, 1993: 194-195; Raine y Willson, 1995: 39).

En este aspecto, resulta significativo que dentro de los nuevos planes estratégicos de la justicia penal con objetivos y metas definidos, orientados hacia la eficiencia, cobre vital importancia la reducción del tiempo (por parte de la agencia judicial) que existe entre la investigación y la condena de los acusados (McLaughlin y Muncie, 2000: 189; Raine, 2001).

A su vez, la utilización de métodos de justicia negociada puede ser observada como un aspecto vinculado con la gestión del flujo de casos que recibe el sistema de justicia penal.

Así como se experimentaron cambios para el tratamiento de la delincuencia juvenil o las ofensas menores por fuera de su lugar tradicional en las cortes de justicia, la reducción de condenas para aquellos que se reconozcan culpables en acuerdo con el fiscal –y sin juicio– es utilizada con mayor frecuencia (Raine, 2005: 295).

En resumen, la reorganización gerencial/managerial del sistema penal intenta establecer un conjunto de reglas y prácticas para economizar los medios disponibles, enfocarlos eficientemente hacia objetivos definidos y producir parámetros de evaluación periódica de resultados.

Para ello, se efectuarán una serie de prácticas y criterios de actuación, a partir de los cuales se pretende mejorar la organización del sector público por medio de la coordinación de las distintas instancias de persecución penal y gestión del orden público, pensadas como partes integrantes de un sistema donde actúan instancias públicas y entidades privadas, a la vez que se desarrolla una planificación estratégica, apoyada en la definición de objetivos a alcanzar en base a esos medios disponibles

(dentro de un esquema economicista), junto a una estandarización del funcionamiento, que sumada a la implantación de técnicas de auditoría, a una búsqueda de rendición de cuentas y legitimación pública de este último, construye referencias de éxitos que puedan servir para la evaluación externa, con el doble objetivo de generar una imagen de eficiencia de costes y de eficacia, donde los criterios de valoración tienden a concentrarse más en rendimientos que en resultados (Brandariz García, 2016a: 115-126; 2016b:187-201; McLaughlin y Murji, 2011: 107-109).

Las influencias del gerencialismo en el sistema penal pueden observarse en los distintos ámbitos en los cuales se desarrolla. Policía, prisión, ejecución de las penas y administración de justicia penal, todos ellos fueron influenciados por esta corriente –no sin resistencias por parte de sus actores, tal como lo afirma Cheliotis (2006)–.

Dentro del campo jurisdiccional, la utilización de indicadores de rendimiento generó transformaciones de relevancia, gracias a la proliferación de mecanismos de aceleración del proceso, como las fórmulas sumarias, o la promoción de soluciones de justicia negociada, como el juicio abreviado (Brandariz García, 2016a: 129; 2016b: 205-206).

Además, la introducción de la lógica managerial puede entrar en tensión con los postulados de los derechos humanos del sistema penal, a la vez que tiende a representar a las víctimas como consumidores del sistema de administración de justicia penal (Raine y Wilson, 1995: 36; 1997: 83; Bell, 2011: 179-180; Brandariz García, 2016a: 114-115; 2016b: 52-56; Garland, 2005: 196-200).

### III. LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN LATINOAMÉRICA Y LOS IMPACTOS DEL MANAGEMENT.

De acuerdo a lo que venimos desarrollando hasta el momento, se podrá advertir que la literatura dedicada a la influencia del management en la administración de justicia penal se ha desarrollado, primordialmente, en los contextos de lengua inglesa.

A partir de ahora, intentaremos efectuar un esquema acerca de las distintas intervenciones que los discursos sobre la gestión managerial han tenido en los sistemas judiciales latinoamericanos. Habiendo definido, aun de manera concisa, qué es el management y cuáles son sus principales efectos sobre la justicia penal, corresponde hacer una aproximación desde nuestros márgenes.<sup>2</sup>

2. Esta circunstancia no implica desconocer que en Europa continental se han desarrollado una serie de investigaciones en esta misma dirección (para España, ver Brandariz García, 2016: 130-164; para el caso portugués, Gomes y Mouraz Lopes, 2009;

Antes de hacerlo debemos dejar en claro que no nos preocuparemos por establecer algún tipo de vínculo entre neoliberalismo, management y agencias judiciales. Si bien podría establecerse un acercamiento de ese estilo considerando los contextos anglosajones (ver al respecto, Bell, 2011, 2014), nuestra intención es tratar de retratar la situación regional a partir de las diversas reformas procesales que fueron ocurriendo.

En este sentido, las ideas derivadas del managerialismo, junto con las nociones de eficiencia y eficacia, estuvieron presentes en esos procesos especialmente a partir del cambio de modelo de juzgamiento, es decir el traspaso de un modelo de enjuiciamiento inquisitivo hacia uno acusatorio.

Este cambio no sólo se produjo en términos normativos y legales, sino también al interior de los sistemas de administración de justicia penal, a partir de diversas reestructuraciones. Por lo tanto, esto puede llegar a modificar incluso la noción misma de justicia como valor por sus resultados en tanto servicio, gracias a la aplicación de modelos de gestión propios de las empresas privadas (Lista, 2008: 755).

En los últimos tiempos, los procesos de reforma judicial latinoamericanos se centraron en los cambios en sus sistemas de enjuiciamiento penal para resolver problemas tales como la falta de transparencia, el acceso a la justicia y la ineficiencia del sistema penal (Binder, 2004). Esto provocó una ola de reformas procesales penales acusatorias de difusión desde la periferia, donde actores de países periféricos articularon y estimularon leyes y políticas públicas a otros de esa índole. Por intermedio de estos actores, principalmente abogados que conformaron una red de expertos, se propusieron cambiar códigos inquisitivos por acusatorios como una solución a los problemas, participando en sus redacciones e implementación y abogando por las reformas a lo largo de la región y frente a otros actores internacionales (Langer, 2007).

La crisis de eficiencia, según Binder (2000), ocurre porque la gran parte de los casos que llegan al sistema de justicia penal no se solucionan. Por esta razón, parte de los ejes de una reforma deben contemplar tanto salidas alternativas, como también una simplificación de las fórmulas y los trámites procesales, que permitirá, entre otras cosas, una optimización de los recursos disponibles (2000: 139-140). Frente a esta circunstancia, las reformas regionales de los sistemas de enjuiciamiento no estuvieron exentas de las influencias del management y sus promotores.

La literatura latinoamericana desarrollada en este sentido, aunque no es abundante, permite establecer un mapeo sobre las distintas transformaciones producidas a nivel regional.

---

para Francia, ver Cliquennois et. al, 2015: 243-252).

Un ejemplo de ello es la situación experimentada por Nicaragua,<sup>3</sup> donde en un contexto de profundos cambios políticos, culturales y sociales se intentó fortalecer no sólo el estado de derecho y las instituciones democráticas, sino también promover la participación ciudadana en la vida pública. Todo ello, sumado a la necesidad de brindar condiciones para el desarrollo económico de aquellos que decidan invertir en este país, cimentaron los proyectos de reforma del sistema de justicia penal (Cuarezma Terán y Meza Córdoba, 2013: 120-122).<sup>4</sup>

En razón de ello, las reformas llevadas a cabo en la justicia penal nicaragüense significaron la importación de mecanismos propios de la tradición procesal anglosajona, con miras de lograr una reducción de costos y la pretendida eficacia de la persecución penal. En particular, será utilizado un determinado instituto procesal para lograr esos objetivos, el *plea bargaining system*,<sup>5</sup> consecuente a la naturaleza economicista de la reforma de la justicia. Por lo tanto, su inserción procura lograr una serie de objetivos determinados entre los que se resalta

el enorme número de casos que el Ministerio Público Fiscal debería afrontar, el costo de cada proceso para el Estado, la oportunidad de no malgastar los recursos destinados al servicio judicial, la necesidad de concentrar los esfuerzos de la acusación en los casos que provocan mayor alarma social, entre otros. (ídem, 128)

Ya ubicados en el cono sur del continente americano, nos encontramos con la reforma ecuatoriana del proceso penal, que también, bajo los ropajes de un cambio de paradigma hacia el modelo acusatorio, observó la llegada de mecanismos propios del gerencialismo.

Si en el proceso de reforma nicaragüense se resaltó la llegada del *plea bargaining*, en el caso ecuatoriano será el procedimiento de flagrancia,

3. En Centroamérica también encontramos el ejemplo costarricense, mencionado someramente por González Guarda (2016)

4. De acuerdo estos autores, el vínculo entre justicia y economía es fundamental en los temas vinculados con la reforma judicial, razón por la cual “si el enfoque de la reforma de la justicia está orientada a lo económico, sin duda, este modelo de justicia (economicista) determinará, queramos o no, el contenido de la reforma de la justicia, el modelo y la función de las instituciones de la administración de justicia y su normativa orgánica, sustantiva y procesal” (2013: 123).

5. Si bien el vínculo entre el managerialismo y la utilización de mecanismos de aceleración del proceso excede los fines de este trabajo, debemos resaltar que el modelo del *plea bargaining* requiere de la confesión del acusado o el reconocimiento de la acusación. En base a ello, éste y su defensor podrán acordar un acuerdo con el fiscal, que luego tendrá que ser homologado por el juez. Este acuerdo es efectuado sobre la pena a imponer, la cual será menor por haber confesado o aceptado el trámite abreviado, en detrimento de la realización del juicio (Anitua, 2005: 145).

en tanto nuevo modelo de gestión procesal. De esta manera, la situación ecuatoriana no sólo presenta una desproporción entre las agencias encargadas de la persecución penal –fiscalía y fuerzas de seguridad– y las defensorías públicas, ya que

tras el bajo nivel de resoluciones judiciales con condena y la propagación de una cultura judicial garantista frente al uso de la prisión preventiva, las nuevas instituciones de la reforma procesal penal se colocan al servicio de la gestión de la flagrancia, para de esta manera promover una sensación de capacidad judicial respecto a la cantidad de resoluciones dictadas. Así, el procedimiento abreviado, los acuerdos reparatorios y las suspensiones condicionales del proceso no se convirtieron solo en posibilidades del proceso ordinario, sino en realidades dentro del tratamiento de la flagrancia, la que durante muchos años no tuvo un escenario de discusión dentro del proceso penal. (Paladines, 2013: 150)

La situación chilena resulta paradigmática en el campo de las reformas no solo de los sistemas de enjuiciamiento, sino también de las agencias de administración de justicia. Un dato no menor es que en el país trasandino se fundó en 1999 y a instancias de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA, según sus siglas–, cuyo rol en la promoción de reformas judiciales, programas de capacitación y evaluaciones periódicas ha sido muy significativa (Langer, 2007: 40).

Una vez restablecida la democracia en Chile, los debates acerca de una reforma integral de la justicia procesal penal emergieron en la agenda pública. Sin embargo, no será hasta el año 2000 cuando se implante el nuevo código de procedimientos con un corte claramente acusatorio.

Estas reformas en el proceso penal estuvieron marcadas por la influencia del gerencialismo, cuyos resultados han sido tanto positivos, al introducir –en cierta medida– la justicia restaurativa y ampliar la participación de la víctima, como negativos, ya que las reformas mencionadas también parecen operar regresivamente hacia los grupos más vulnerables. Además, la llegada del gerencialismo se observa en la introducción de los modelos de justicia negociada en el proceso penal, tales como la suspensión del proceso a prueba o el juicio abreviado (Morales Peillard, 2012: 126, 132).<sup>6</sup>

6. En otro aspecto que excede el marco de este trabajo, parecen existir ciertos puntos entre la experiencia chilena y ecuatoriana acerca de las reformas procesales penales, con influencia gerencialista, y el aumento de la población carcelaria (Morales Peillard, 2012: 111; Paladines, 2013: 160).

Otro aspecto importante sobre el caso chileno tiene que ver con la dimensión organizacional de la agencia judicial, que evidencia ciertos aspectos gerenciales (González Guarda, 2015: 91).

En este sentido, podríamos analizar la situación chilena a partir de tres ejes. Un primer eje estructural, donde la justicia opera con miras hacia la *justicia*, pero también con una dirección ejecutiva gerencial, a cargo de la administración y gestión del sistema; un segundo eje ejecutivo, que marca la introducción explícita de herramientas del management, y se evidencia en la utilización del *balance scorecard*<sup>7</sup> junto con otras medidas como bonos de productividad, normas ISO, planificación estratégica y nuevos sistemas de medición de estadística; un tercer eje operacional, marcado por la inclusión de nuevos operadores en justicia penal con formación económica o administrativa para gestionar o administrar los tribunales (González Guarda, 2016: 161-165).

Desde un margen argentino, ciertos autores consideran que la llegada de los procesos acusatorios no sólo desplazó la figura del juez y transfirió el poder procesal a las partes, sino que también gracias a ello ingresan en el sistema penal transformaciones economicistas de gestión en términos de la eficiencia de costo-resultado, ya que

sería imposible imprimir esta lógica administrativa en un sistema inquisitivo. La Transformación por supuesto, está pensada y justificada con un discurso irresistible de “gestión de la calidad”, “buen servicio” y “transparencia”. Es un discurso tecnocrático aparentemente neutral en términos ideológicos (no se mete en la discusión de por qué, cuándo y cómo castigar), que sólo pretende hacer más eficiente al sistema. De esta forma, la legitimidad criminológica del sistema penal, ya cuestionada fuertemente hace mucho, da paso a la legitimidad actuarial-económica. (Gutiérrez, 2013: 304)

Las reformas procesales actúan generando un sistema donde la preocupación por el delito y el castigo se aborda con la lógica de la eficiencia y la celeridad: un sistema más liviano, más reducido, es un sistema más rápido y efectivo. Si bien el punto de inicio de las reformas poseen un discurso garantista, a partir de su desarrollo se observa un desplazamiento del objetivo hacia la eficiencia en la investigación (Gutiérrez, 2014: 81-84).<sup>8</sup>

7. El *balance scorecard* es utilizado para un control organizacional interno a partir del cual se pueden medir los resultados de distintas fiscalías o tribunales (González Guarda, 2016, 150)

8. A su vez, Gutiérrez postula que existe un acompañamiento entre las reformas procesales de distintos países latinoamericanos y el aumento en sus tasas de encarcelamiento, ya que la primera ocurre cuando pasa lo segundo con el efecto de convertir presos sin condena en presos con condena. No obstante ello, esto no implica que la reforma hacia el sistema acusatorio sea lo que genere ese aumento del encarcelamiento (Gutiérrez, 2014: 84).

Este desplazamiento, con marcadas tendencias gerencialistas presentes a partir del siglo XXI, se observa en la productividad y velocidad como nuevos objetivos del proceso penal, a partir de la instauración de los procesos especiales de flagrancia para los casos más simples, la creación de oficinas de gestión, las evaluaciones de productividad de juzgados y fiscalías, entre otras nuevas herramientas utilizadas en el sistema de administración de justicia penal (Gutiérrez, 2016: 160).

Como un ejemplo concreto de la irrupción de tendencias gerencialistas, podemos mencionar ciertos aspectos de la reforma procesal penal que experimentó la Provincia de Buenos Aires desde el año 1998 hasta la actualidad, las cuales comenzaron con el cambio a un sistema acusatorio y la instauración de soluciones procesales que busquen lograr la eficiencia de la agencia judicial. En este sentido, el despliegue de los planes reformistas no abarcó únicamente la puesta en marcha de una lógica empresarial de la organización del trabajo, sino que también, a través de ellos, se intentó conceder al sistema judicial de una mayor eficiencia (Ganón, 2007: 447).

Llegado este punto, es interesante observar la diferenciación en dos períodos que efectúa Ciocchioni sobre el caso bonaerense, cuyos objetivos eran erradicar la demora judicial. Si en el primer momento –que se inicia a principios de los años noventa hasta la aparición de los expertos reformistas del CEJA– las reformas impulsadas se presentan como una *modernización jurídica*, no ocurrirá lo mismo en el segundo –a partir de 2014–, ya que ahora la demora judicial será un problema de gestión a solucionar con conceptos tales como productividad, cultura organizacional o prácticas de trabajo (Ciocchioni, 2012: 216).

El nuevo rol de los fiscales, gracias a la incorporación del sistema de enjuiciamiento acusatorio, permitió el ingreso de prácticas gerenciales en la agencia judicial bonaerense y

Esta combinación de “descentralización centralizada” y control indirecto sobre los actores judiciales a través del control de sus resultados con el objetivo de incrementar la eficiencia de la administración de justicia penal y reducir la demora judicial (pero únicamente para los delitos flagrantes) son los rasgos característicos del gerencialismo... [reemplazando] progresivamente los valores jurídicos tradicionales del debido proceso (como la garantía del juicio previo a la aplicación de una pena o la inviolabilidad de la defensa) por los de productividad y eficiencia. En respuesta a esta búsqueda por economizar el despliegue de la administración de justicia penal, las reformas judiciales han otorgado un mayor protagonismo a fiscales y jueces de garantía, relegando el juicio oral propiamente dicho a un papel marginal, meramente simbólico. De

esta forma, el gerencialismo reduce la contradicción del proceso penal al reemplazar el debate del juicio por las menos costosas y más previsibles soluciones consensuadas.

Este cambio que conlleva la racionalidad del gerencialismo va más allá de la imposición de criterios económicos en el tratamiento individual de la causa penal. El verdadero cambio radical reside en que tanto la institución judicial como actores judiciales guíen sus estrategias en función de la carga de trabajo. De esta forma la decisión sobre el tratamiento de la causa individual no se hace meramente en función de las características de esa causa sino en relación al resto de causas (la carga de trabajo) que se debe procesar. (Ciocchini, 2013: 328)

#### IV. A MODO DE CIERRE

Una mirada en perspectiva del fenómeno gerencialista no puede desentenderse de la emergencia del neoliberalismo, en tanto condición de posibilidad. No obstante ello, hemos decidido dejar de lado hacer un estudio sobre el neoliberalismo como racionalidad gubernamental (Dardot y Laval, 2013; Foucault, 2010) y su vínculo con el sistema penal, ya que excedería largamente el marco de nuestro propósito.

En este sentido, cabe preguntarse si, tal como lo mencionara Christie, nos dirigimos hacia una justicia empresarial, cuyos valores centrales son la definición de objetivos, el control de la producción –con una inusitada preponderancia por la velocidad que permita condenar más personas con menores esfuerzos–, la contracción de los costos, la racionalidad y la división del trabajo (Christie, 2007: 154).

Los desarrollos y postulados del gerencialismo pueden advertirse en cada una de las reformas de los sistemas de enjuiciamiento penal que han ocurrido en los últimos años en Latinoamérica. Pero ello no implica que su ingreso sea libre y sin tensiones con los distintos actores que forman parte de la agencia judicial.

Pero principalmente, la inmersión de los postulados gerenciales en las prácticas de los actores del sistema de administración de justicia penal y las modificaciones legales que puedan significar la llegada de nuevos mecanismos procedimentales en casos específicos –especialmente, bajo las formas de soluciones consensuadas–, no deben conducir a la producción de flexibilizaciones de los derechos y garantías constitucionales que protegen a los ciudadanos frente al poder penal del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anitua, G. I. (2005). El juicio penal abreviado como una de las reformas penales de inspiración estadounidense que posibilitan la expansión punitiva. En Maier, J. y Bovino, A., *El procedimiento abreviado*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- (2010). *Historias de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Bell, E. (2011). *Criminal Justice and Neoliberalism*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- (2014). Insistiendo en el neoliberalismo: la permanente influencia del neoliberalismo en la penalidad contemporánea. *Delito y Sociedad*, 23(38), 50-62.
- Binder, A. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- (2004). *Justicia Penal y Estado de Derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Brandariz García, J. A. (2014a). *El gobierno de la penalidad: la complejidad de la Política criminal contemporánea*. Madrid: Dykinson.
- (2014b). Gerencialismo y políticas penales. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, IV(8), 51-69.
- (2016a). *El modelo gerencial actuarial de penalidad: eficiencia, riesgo y sistema penal*. Madrid: Dykinson.
- (2016b). El New Public Management y las políticas penales. *Revista Nuevo Foro Penal*, 12(87), 181-219.
- Cavadino, M. y Dignan, J. (2006). *Penal Systems*. Londres: Routledge.
- Cheliotis, L. (2006). How iron is the iron cage of new penology? The role of human agency in the implementation of criminal justice policy. *Punishment & Society*, 8(3), 313-340.
- Christie, N. (2007). *La industria del control del delito: ¿nueva forma del holocausto?* Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Ciocchini, P. L. (2012). Domando a la bestia: las reformas en la justicia penal bonaerense para eliminar la demora judicial. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 7, 203-233.
- (2013). Tiempo de justicia: Un análisis de los cambios ocurridos en pos de erradicar la demora judicial en la administración de justicia penal bonaerense (Tesis de Doctorado). Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Oñate.
- Cliquennois, G., Bellebna, H. y Léonard, T. (2015). Management et système penal: présentation du dossier. *Droit et Société*, 2(90), 243-252.
- Cuarezma Terán, S. y Meza Córdoba, L. (2013) ¿La justicia penal para la economía? En Amaral Machado, B. (coord.). *Justiça criminal e democracia* (pp. 119-136). San Pablo: Marcial Pons.

- Feeley, M. y Simon, J. (1995). La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias. *Delito y Sociedad*, 1(6/7).
- Foucault, M (2010). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ganón, G. (2007). La Macdonaldización del Sistema de Justicia. Nuevo Orden o Nuevo Derecho en la globalidad de la sociedad excluyente. En I. Rivera, H. Silvera, E. Bodelón y A. Recasens (coords), *Contornos y Pliegues del Derecho. Homenaje al Profesor Roberto Bergalli* (pp. 439-457). Barcelona: Antrophos.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- (1997). “Governmentality” and the Problem of Crime: Foucault, Criminology, Sociology. *Theoretical Criminology*, 1(2), 173-214.
- (2005). *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gomes, C. y Moura Lopes, J. (2009). As recentes transformações no sistema penal português: A tensão entre garantias e a resposta à criminalidade. *Sistema Penal & Violência*, 1(1), 22-32.
- González Guarda, C. (2015). El *New Public Management* en las reformas al sistema de justicia criminal en Latinoamérica: el caso de Chile. En *Realidades y Perspectivas de jóvenes investigadores. Nuevas Fronteras de Investigación*, Actas Coloquios EchFrancia, N° 7, París: Ediciones Ech Francia.
- González Guarda, C. (2016). Hacia un modelo organizacional del sistema de justicia penal Latinoamérica: la influencia del management y del gerencialismo en esta reconfiguración. *Nova Criminis*, 7(11), 135-170.
- Gutiérrez, M. H. (2014). Prácticas y discursos, funciones y disfunciones: el caso de las reformas penales. *Anuario de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora*, 1(1), 291-312.
- (2016). Sobre las ideologías actuales en las reformas penales. *Revista Derecho Penal y Criminología*, VI(5), 154-165.
- (2014). Acusatorio y Punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas (Parte 1). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, IV(8), 70-84.
- Jones, C. (1993). Auditing criminal justice. *The British Journal of Criminology*, 33(2), 187-202.
- Lacey, N. (1994). Government as Manager, Citizen as Consumer: The case of the Criminal Justice Act 1991. *The Modern Law Review*, 57(4), 534-554.

- Langer, M. (2007). Revolución en el proceso penal de América Latina. Recuperado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Lista, C. A. (2018). La justicia en riesgo: el Banco Mundial y las reformas judiciales en Latinoamérica. *Anuario del CIJS*, 739-758.
- McLaughlin, E. y Muncie, J. (2000). The Criminal Justice System: New Labour's New Partnerships. En J. Clarke, S. Gewirtz y E. McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare?* (pp. 169-185). Londres: Sage.
- McLaughlin, E. y Murji, K. (2001). Lost connections and new directions: neo-liberalism, new public managerialism and the 'modernization' of the British police. En Stenson, K. y Sullivan, R. (eds.), *Crime, Risk and Justice: The politics of crime control in liberal democracies* (pp. 104-121). Cullompton: Willan.
- Morales Peillard, A. M. (julio 2012). La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. *Política Criminal*, 7(13), 94-146.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Paladines, J. V. (2013). Fábrica de flagranza: la gestión procesal de la detención en Ecuador. En Amaral Machado, B. (coord.), *Justicia criminal e democracia* (pp. 137-163). San Pablo: Marcial Pons.
- Pratt, J. (2007). *Penal populism*. Londres: Routledge.
- Raine J. y Willson, M. (1997). Beyond Managerialism in Criminal Justice. *The Howard Journal*, 36(1), 80-95.
- (1995). New public management and criminal justice. *Public Money & Management*, 15(1), 35-40
- Raine, J. (2001). Modernizing courts or courting modernization? *Criminal Justice*, 1(1), 105-128.
- (2005). Courts, Sentencing and Justice in a Changing Political and Managerial Context. *Public Money & Management*, 25(5), 290-298.
- Vigour, C. (2006). Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et Société*, 2(63-64), 425-455.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar los pobres*. Barcelona: Gedisa.



# *El castigo en prisión: la cárcel como resultado del entendimiento sobre el castigo*

MANUEL L. RUIZ-MORALES

Docente e Investigador en el área de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz (España). Adscrito al Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (Sección Cádiz). Investigador invitado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociológicas Ambrosio Lucas Gioja, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

manuel.ruizmoral@uca.es

PALABRAS CLAVES: teoría, criminología.

## RESUMEN

El presente artículo pretende analizar la cómo la alteración en el entendimiento del castigo, en su finalidad y pretensión, afecta al diseño y a las infraestructuras de las cárceles del mundo. Este estudio recorrerá los diferentes periodos históricos de la disciplina penal y penitenciaria de la institución carcelaria, al efecto de explicitar dicha consonante articulación, observando su evolución, y determinando cuál es y cuál debería ser –realmente– la senda emprendida en el futuro de las prisiones, hasta el punto de conseguir el advenimiento de su desaparición.

## I. INTRODUCCIÓN

Hace unas casi cuatro décadas, Umberto Eco declaró “es posible que la arquitectura se funde en los códigos arquitectónicos existentes, pero en realidad se ha de apoyar plenamente en otros códigos que no son suyos” (Eco, 1978: 375). Y es que la arquitectura necesita basarse en la funcionalidad, intencionalidad y significación del edificio que se desea proyectar. Ello determinará cierta representación del mismo, en cuanto a su imagen exterior, incluso en algunos casos procura emitir un cierto mensaje al observador de la edificación.

Es por eso que castigo y prisión son dos conceptos que desde hace dos siglos van de la mano. El segundo siguiendo al primero, hasta el punto de que la propia arquitectura puede dilapidar todo el sistema jurídico penal, si no existe una efectiva concordancia entre esas dos primigenias nociones, o lo que es lo mismo, entre la construcción y su propósito.

Sin embargo, durante toda la Edad Media y hasta bien entrado el siglo XVIII existía una especie de derecho del soberano (monarca o princeps) a hacer la guerra a sus enemigos; pues bien, el castigo a los delincuentes sería como una de las varias dimensiones que ostentaría ese derecho a castigar que, en esta vertiente, consistiría en procurar una venganza que es a la vez personal y pública, ya que la ley respalda la fuerza que impone física-políticamente el soberano (Foucault, 1990: 53-54), en virtud de ese derecho sobre la vida y la muerte de sus súbditos que detenta.

Todo lo que se viene comentando es consecuencia del ambiente punitivo predominante, consistente en penas corporales y dolorosas,<sup>1</sup> sobre el cuerpo del reo, persiguiendo la finalidad de escarmentar y atemorizar a los ciudadanos, hasta el punto de que la pena de muerte era frecuentemente establecida como afrenta represiva y disuasoria para multitud de delitos (Tomás y Valiente, 1973: 185-187).

Por su parte, en relación a la arquitectura penitenciaria y a la funcionalidad cumplida por aquellas estructuras edilicias, se debe comentar que en la Edad Media aparece la prisión como pena únicamente en el marco del Derecho canónico, destinada a los clérigos infractores de reglas eclesíásticas y a los herejes y delincuentes juzgados por la jurisdicción canónica, con el objetivo de obtener el arrepentimiento del culpable por medio de esta penitencia (Cuello Calón, 1968: 302).

1. Como es el caso de los suplicios, los ensañamientos o las torturas públicas, tanto en vida como una vez que sobreviene la muerte del justiciado, ya que el dolor es considerado la pena en sí misma, permitiendo, a través de estos hechos, enaltecer y reactivar el poder del soberano (Foucault, 1990: 62), que había sido mancillado (Fraile, 1987: 14).

No obstante, en el seno del derecho laico la cárcel no se utilizaba como pena, sino que seguía usándose como medio de aseguramiento y retención del delincuente hasta que se le impusiera la pena como condenado. En estos casos no existía preocupación alguna por la situación higiénica de estos establecimientos, aprovechándose cualquier lugar que pudiera servir para evitar fugas como espacio en el cual llevar a cabo la retención, como ocurrió con los calabozos o estancias de palacios y fortalezas o de otros grandes edificios.<sup>2</sup>

Durante el siglo XVI comienzan a aparecer algunos establecimientos cuya finalidad era la de internar y corregir a determinados sujetos envilecidos de la sociedad, como son los malhechores, mendigos o prostitutas. Es el caso de la “*House of Correction*” (1552) en Londres o la Casa de Corrección “*Rasphuis*” (1596) en Ámsterdam, o los distintos “*Schellenwerke*” en Suiza.

Sin embargo, no será hasta el prelude del siglo XVIII (1704), cuando por primera vez se construya un edificio concebido únicamente para la ejecución de las penas privativas de libertad. Se trató de la *Casa de Corrección de San Miguel* en Roma, levantada por encargo del Papa Clemente XI. Este establecimiento, agrupaba una serie de celdas exteriores en línea, y constituyó el primer paso para brindar al recluso un alojamiento individual con adecuadas condiciones higiénicas, de ventilación y asoleamiento (García Basalo, 2002: 27-44).

## II. LA ILUSTRACIÓN Y LAS VOCES REFORMISTAS

A partir del siglo XVIII el derecho a castigar del monarca, que era considerado como un Ser Supremo como consecuencia de su origen divino, empieza a desvanecerse debido a los excesos y excentricidades acaecidas en las centurias venideras. Estos abusos, que fueron el resultado de considerar el castigo una facultad personal del soberano, provocaron arbitrariedades de su parte, hasta el punto de ejercer sus derechos sin control, invistiéndose de un sobre poder que identifica al rey con la justicia.

Por lo tanto, empezaron a surgir voces reformistas y discrepantes con estas formas de castigo, que propugnaban una nueva administración y gestión del poder de castigar, toda vez que ello no significa castigar menos sino mejor (Foucault, 1990: 86).

2. Como ejemplo de ello es mencionable la Torre de Londres, la Bastilla de París, el asilo de alienados de Bicêtre, el Hospital de la Salpêtrière, el castillo de Vincennes o la cárcel de Sevilla que muchas veces se trataron de fortalezas de ciudades, a las que posteriormente se les dio otra funcionalidad.

De este modo, a partir de entonces “es como si a la justicia (a sus administradores) le diera vergüenza atacar el cuerpo de tal manera” (Foucault, 1990: 17-19), produciéndose entonces un relajamiento de la acción sobre el cuerpo del delincuente, que pasará a ser un mero instrumento o intermediario en el cumplimiento de la pena.

Esta notable mudanza en los postulados, vino de la mano de las ideas de los grandes autores ilustrados<sup>3</sup> que, al igual que en otras disciplinas, resquebrajaron y transformaron diametralmente los cimientos básicos en los que se asentaban el poder absoluto monárquico, y con ello, también revolucionaron el modo de castigar.

A partir de entonces surgen principios como el de legalidad penal<sup>4</sup> (Montesquieu, 1972: 53-54), el de objetividad o el de proporcionalidad o armonía entre delito y pena; se presta singular atención en la moderación del castigo, mas también se destaca la inexorabilidad del mismo (Beccaria, 1969: 180). Igualmente, se entiende que el carácter disuasorio de la pena emana de la duración de la misma, no de su intensidad, además de que el condenado mientras cumple la sanción recompensa a la sociedad que fue ofendida (Beccaria, 1969: 116-117); incluso, se impersonaliza el derecho a castigar, que recaería en un Tribunal formado por el propio pueblo “ad hoc” (Montesquieu, 1972: 152).

Esta nueva forma de castigar (Caro Pozo, 2013: 150), se caracteriza por el hecho de alargar un pequeño sufrimiento, eso es lo que lo convierte en terrible y potencialmente disuade al eventual infractor.

No obstante, este último aspecto complejamente se podía salvaguardar en el sistema punitivo de aquel tiempo (mitad del siglo XVIII), ya que se había concebido un castigo para el que la sociedad de aquel momento no estaba preparada, y que además requería para su puesta en práctica la construcción de un lugar específico con tal finalidad, la prisión.

En esos mismos años, en Inglaterra, algunos autores (como Hanway) defendían la necesidad del aislamiento como basamento sustancial para la corrección del penado (Foucault, 1990: 127), mientras que otros (como John Howard) pusieron todos sus esfuerzos en acrecentar el nivel de vida en las prisiones a través de unas condiciones de vida más humanitarias en los presidios, incluso desde el prisma administrativo y arquitectónico (Caro Pozo, 2013: 154-160).

3. Principalmente de pensadores como Montesquieu, Rousseau, Beccaria, Hanway, Howard, y especialmente interesante en el ámbito Latinoamericano, Lardizábal y Uribe.

4. Difundiéndose y divulgándose las leyes por el pueblo mismo.

1. La respuesta de la época, el surgimiento de las primeras prisiones

El hecho inaugural en la Historia de la arquitectura penitenciaria, lo constituye la fundación en 1775 del *Correccional de Gante* (de planta octogonal, cuyas celdas se hallaban rodeando un patio central, facilitando, de este modo, las labores de vigilancia desde aquel), en la que se instaura genuinamente el principio de clasificación de los delincuentes. Y es que “arquitectónicamente, Gante puede considerarse como la primera institución penal a gran escala en la que se hizo un esfuerzo consciente para que la arquitectura ayudara a la filosofía del tratamiento” (Johnston, 1973: 13). Así mismo, en dicha institución se organizó todo el trabajo penal en torno a los imperativos económicos, ya que se creía (no del todo erróneamente) que los malhechores no ostentaban dedicación alguna, sino más bien, se trataba de holgazanes cuya forma de vida era la mendicidad. No obstante, la estancia en prisión no debía ser lo demasiada corta, ya que no despertaría del letargo interior el espíritu del trabajo en ellos, mas tampoco es eficaz la perpetuidad en el encierro, ya que la misma los desesperaría y no sentirían motivación por arraigar en su fuero interno la esencia trabajadora, y por ende, estarían más preocupados en proyectos de evasión (Foucault, 1990: 125-127).

III. EL REPLANTAMIENTO HACIA LA VIGILANCIA: LA DISCIPLINA

1. Las sociedades de control<sup>5</sup>

Algunos autores (Melossi, 1980 y Von Hentig, 1969: 185-187) se decantan por declarar que la modificación en el planteamiento y la construcción de las prisiones se deben únicamente a criterios economicistas. No obstante, son las décadas que van desde las postrimerías del siglo XVIII al inicio del XIX, cuando comienza el afloramiento de las sociedades de control. A partir de entonces, el encierro, la vigilancia y la disciplina perseguirán al individuo allá donde éste se dirija, desde la familia hasta la prisión (lugar de reclusión por antonomasia), pasando por la escuela, el cuartel, la fábrica o el hospital. Siendo Napoleón el instaurador absoluto de esta sociedad disciplinaria, apareciendo el pueblo soberano frente al soberano, la disciplina frente al suplicio, poder positivo-constructor frente al negativo-represor y se generaliza la prisión como forma de castigo (Foucault, 1990: 33-34).

5. Es Foucault el que desarrolla la tesis sobre las mismas, explicando incluso sus características.

En primer lugar, la disciplina consiste en distribuir de una determinada manera a los individuos, de acuerdo a las necesidades que se pretendan paliar. De este modo, “el espacio disciplinario tiende a dividirse en tantas parcelas como cuerpos o elementos que repartir hay” (Foucault, 1990: 146). La arquitectura adquirirá, por ende, un papel capital, ya que a través del arte de la construcción se pueden proyectar lugares que faciliten el control de los sometidos a mencionado rigor (Foucault, 1990: 147-153).

En segundo lugar, el control de la actividad. Supervisión que debe llevarse a cabo estableciendo un correcto empleo del tiempo, a través de la fijación de los ritmos y la precisión de las tareas, incluso estudiándose los diversos movimientos necesarios para realizar una labor (Foucault, 1990: 153-166).

En tercer lugar, es relevante el papel jugado por la enseñanza mutua, para que los oprimidos por el poder de la disciplina que ostentan un mayor grado de conocimiento en la ejecución de las labores, realicen funciones de simple control o vigilancia, aunque no por ello dejarán de aprender, puesto que continuará su enseñanza.

Por último, las órdenes deben ser claras y breves, sin que requieran de explicación ni formulación. Sólo quiere obtenerse una inmediata reacción, sin réplica alguna, para mantener el ritmo disciplinario en un ambiente de silencio absoluto (Foucault, 1990: 166-171).

Por todo ello, la individualidad queda dotada de las siguientes características: “es celular (distribución espacial), es orgánica (por el cifrado de actividades), es genética (por la acumulación del tiempo), es combinatoria (por la composición de fuerzas)” (Foucault, 1990: 172).

Mas para la implantación de esa disciplina se precisaba una estructura arquitectónica de los edificios distinta a las habituales en la época. Debilitándose, en este sentido, la idea de la construcción ornamentada, majestuosa, donde primaba la ostentación. Lo mismo ocurrió con la relevancia concedida a la vigilancia del exterior, que comienza a decaer en importancia, para prestarse atención al control interno del edificio, de los individuos que se hallan dentro. Por ello, se hace trascendental la estructura que permita observarlo todo, disciplinando y vigilando, constantemente, con una simple mirada, dominando el cuerpo sin agredirlo (Foucault, 1990: 172-182).

## *2. El panóptico*

Ante la consolidación de la doctrina disciplinaria, surge el *panóptico* de Jeremy Bentham, que será la figura arquitectónica de esta nueva composición, fundamentándose en la posibilidad de controlar desde un

único punto, punto de inspección central, lo que está sucediendo en infinidad de lugares.

La fórmula sobre la que se asienta el panóptico es eminentemente sencilla: “el edificio ha de garantizar la existencia de un punto por todos observado, y desde el que cada uno piensa que puede ser controlado en cualquier momento” (Fraile, 1987: 132).

Para la creación de esta nueva estructura edilicia se incorporó novedosos materiales y se empleó multitud de elementos arquitectónicos nunca usados para el particular fin de la prisión, como ventanas, que ofrecían luz al lugar y mejoraban las condiciones higiénicas, allanando la misión del planteado edificio. Y es que “quitar a un hombre su libertad no es condenarle a padecer frío ni a respirar un aire fétido” (Bentham, 1839: 43-44), puesto que la cárcel debe ser útil, en vez de incómoda, para que el trabajo de los internos siga manteniendo la productividad.

Respecto a la forma del edificio, éste debe ser “en la periferia, una construcción en forma de anillo; en el centro, una torre, ésta, con anchas ventanas que se abren en la cara interior del anillo” (Foucault, 1990: 203). En la zona circular, se hallan las celdas, que se construirán ocupando toda la anchura del edificio, y que tanto por el lado que da al exterior, como por el que se ofrece a la torre central, estará provisto de amplias ventanales para que cada calabozo individual sea atravesado por la luz, y mediante las siluetas sombreadas que brinda ésta, se pueda conocer desde la torre central, la actitud que está teniendo el preso en todo momento. No obstante, las celdas lateralmente quedan separadas por muros, a los efectos de que el individuo no pueda entrar en contacto con los otros privados de libertad, siendo el penado vigilado, pero él no puede observar nada (Foucault, 1990: 203-204).

A mayor abundamiento, el funcionamiento del panóptico se basa en el juego del poder sobre el individuo recluido, ya que éste se sentirá constantemente observado (aun cuando no lo esté) sintiéndose coaccionado por un poder, en cierto modo ficticio, pero que es tanto más real en cuanto el individuo se lo representa sobre sí.

Además, el modelo “que todo lo ve” cumple con otra premisa, pues es claramente economizador a la vez que efectivo, ya que permite poder controlar a un mayor número de personas, con un número menor de supervisores, cuya finalidad última reside en no intervenir jamás (Foucault, 1990: 205-208).

3. *La puesta en práctica de estas ideas filosóficas en la arquitectura penitenciaria*

El panóptico se consideró una verdadera revolución en su momento, presentando un gran influjo. No obstante, aunque muchas prisiones nacieron con pretensiones panópticas, incluso organizándose desde un punto central, realmente no se construyó ningún panóptico como se proyectó teóricamente, ya que “los internos podían ver y escucharse entre ellos, podían ver a los inspectores, o habían períodos de tiempo en los que podían escapar de la vigilancia” (Markus, 1993: 123).

En relación con lo que se refiere a edificación de las cárceles, se debe advertir que durante el siglo XIX se intentó crear realidades arquitectónicas más baratas, en términos de coste por unidad, por lo que se abogó por presidios más grandes (renunciando a la idea del panóptico puro, y encerrando en una misma penitenciaría a penados con diferentes tipos de condena). Bajo esta premisa surge el *panóptico-local*, en el cual tienen cabida más reos, y que utiliza aspectos de la forma radial, ya que del centro con forma circular (donde se hallan los servicios comunes) surgen las partes o radios, donde se encuentran las celdas divididas por una pared medianera a lo largo del piso, y que permite hacer divisiones según el tipo de reos. De este modo, desde el centro de la prisión se puede vigilar, los aposentos, los talleres, los patios e ir inmediatamente de un lugar a otro del establecimiento (López, 1832: 54-55).

Por ende, no existió un modelo puro o único en cada lugar, sino que cada presidio se levantará de acuerdo a lo que se estima más conveniente en cada momento y emplazamiento.

De este modo, en 1829, se construyó en Filadelfia la *Eastern Penitentiary*,<sup>6</sup> que planteaba la primera estructura celular. Fue la primigenia prisión en la que se aplicó el aislamiento continuo de los reclusos entre sí (Cadalso, 1913: 104), lo que permitía el tratamiento a través de programas específicos según el tipo de delito cometido, apoyándose en un modelo radial, en torno a siete edificios, donde se encuentran las celdas, que venían a converger como alas en una estructura circular central, desde el cual los vigías cumplían con sus labores de inspección, mejorando la vigilancia de cada ala por parte de los guardias, pudiéndose controlar individualmente a cada recluso en su propia celda, por una abertura existente en la puerta. Además, cada habitáculo contaba con retretes, agua potable, calefacción, por lo que se mejoró considerablemente las condiciones de vida de los internos (Caro Pozo, 2011: 9-11).

Así es como emergen algunos de los sistemas penitenciarios de encarcelamiento que nos han llegado hasta nuestros días, con mayor

6. Véase la Figura 1, Documentos Anejos.

o menor repercusión, como son los casos del sistema Auburn y el de Filadelfia.

El primero, también denominado *Régimen del Silencio*, se particularizaba por usar la celda individual durante la noche, mas las comidas y el trabajo del recluso se efectuaban en común, pero eso sí en el más absoluto silencio, ya que estos tenían prohibido hablar. Así, el sujeto se beneficiaba en su socialización, no obstante, estaba sometido a una férrea disciplina garantizada por la vigilancia y el castigo, por lo que se le instruía en el conocimiento de que ésta posee reglas de comportamiento que es necesario respetar. Se aplicó por primera vez en 1823 en la ciudad de Auburn (en el estado de Nueva York) e implantado en la cárcel de Sing Sing (Foucault, 1990: 240).

Por su parte, el *Sistema Filadélfico* o celular, se caracterizaba por ser un modelo de aislamiento absoluto. En él la readaptación del individuo viene de la mano de la relación existencial del penado con su propia conciencia, porque la soledad es un instrumento positivo de reforma de su moralidad (Foucault, 1990: 241-242), ya que el sujeto gozará de mucho tiempo dedicado a la reflexión de su crimen, siendo el propio preso el regulador de su pena (Rusche, 1984: 151). Este régimen se introdujo por primera vez en la prisión de *Walnut Street*, Filadelfia, en 1787, separando celularmente al recluso de día y noche, para que éste retornara al camino de Dios. No obstante, ha sido duramente criticado, puesto que el recluso se ve desprendido de todas sus aptitudes sociales, culturales y psíquicas, creándose seres marginales y alineados (Conde-Pumpido Ferreiro, 1990: 597).

De este modo, el modelo radial adquirió una importancia radical en cantidad de países durante el siglo XIX, ya que los gobiernos estatales de Francia, Reino Unido o España, entre otros, enviaron a arquitectos e investigadores para analizar las bondades del modelo penitenciario de la prisión de *Eastern State* en Filadelfia, ante la creciente fama que a principios del diecinueve iba adquiriendo este modelo. Igualmente, se difundió hondamente por América Latina (como afirmaba el penólogo Negley Teeters), y aunque en Sudamérica se llamaron panópticos a las penitenciarias, realmente ninguna seguía la estructura panóptica, sino que se hallaban bajo el influjo de la prisión de Filadelfia (García Basalo, 2006: 118-119).<sup>7</sup>

7. Piénsese en penitenciarias como la de Santiago (1843), La Paz (1896), o las prisiones argentinas de Mendoza (1864), la Penitenciaría Nacional de Bunge (1874) o el presidio de Ushuaia (1904), que ostentan la misma estructura.

IV. DE LA DECADENCIA DE LAS SOCIEDADES DE CONTROL A LA REEDUCACIÓN

1. *El cambio de paradigma: la resocialización del reo*

Bajo el parapeto de los avances y teorías filosófico-penales desarrolladas a lo largo del diecinueve, prosperaron y se expandieron durante la centuria pasada las teorías de la prevención especial, que propugnaban, en ese castigar de una mejor forma, la reeducación del condenado, a través de la adaptación y reforma del carácter de éste (Tinedo Fernández, 2008: 33).

La prevención especial fue hija de la doctrina pedagógica penal, puesto que pretendía un cambio en la moralidad del condenado y, como régimen terapéutico, también perseguía desprender de su peligrosidad al sujeto privado de libertad, por lo que la pena de prisión se convertía puramente en una especie de rehabilitación por medio de un tratamiento cuasi médico (Ferrajoli, 1998: 265).

Con el devenir de los años, ante el influjo incesante de la sociología, esta senda desembocó en las posturas resocializadoras del reo, ya que se debe entender que la sociedad es la que ha fallado en la socialización del delincuente al no saber inculcarle los valores sociales que ha desdeñado en su conducta. Por eso, el tratamiento reparador en estos casos se fundamenta en la reeducación, readaptación y reinserción social del victimario (Zaffaroni, 1991: 330), pero siempre debía ser individualizado, segregado y diferenciado, dependiendo de sus necesidades de corrección (Tinedo Fernández, 2008: 33).

Como consecuencia de lo anterior, se adoptaron por parte del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente –celebrado en Ginebra en 1955–, las *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos*, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones de 31 de julio de 1957, y de 13 de mayo de 1977. Notables son las aportaciones realizadas, en este sentido, por la regla 58 que dispone que el encierro tiene la finalidad de proteger a la sociedad, a la vez que se instruye al sujeto en el cumplimiento de la ley, como enseñanza para su etapa post-liberación. Para ello, se emplearán “todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza” (regla 59), pero siempre individualizando el tratamiento, utilizando una clasificación flexible de los reclusos (regla 63.1).

2. *La aplicación penitenciaria de la Prevención Especial*

Aun cuando los modelos penitenciarios que se pueden venir a denominar “tradicionales”<sup>8</sup> se seguirán utilizando en algunos particulares lugares hasta hoy, se debe empezar la marcha evolutiva del siglo XX con el proyecto elaborado por Henri Poussin en 1898, para la construcción de la Prisión departamental de *Fresnes-les-Rungis*, en las afueras de París, que provocará una transformación preponderante en el ámbito de la arquitectura carcelaria futura, ya que el modelo radial se hace insuficiente. Este edificio marcará el nacimiento de los Complejos Penitenciarios, que pueden ser definidos como un “conjunto de establecimientos y servicios diferenciados, interrelacionado y coordinado para hacer efectiva una mejor individualización del tratamiento y una efectiva aplicación de las distintas fases de la progresividad del régimen penitenciario” (Paiva, 1966: 5), y el mantenimiento de la población reclusa ostenta un coste mucho menor.

Arquitectónicamente, estos primeros complejos utilizaron principalmente la forma de espina, estructurados en un eje circulatorio central con cuerpos o bloques situados a ambos lados y paralelos entre sí.<sup>9</sup>

Este tipo de diseño es el que predominará por todo el orbe durante todo el siglo XX, debido a la difusión y prédica del arquitecto Alfred Hopkins, que proyecta la Prisión de Lewisburg (1932), en Pensilvania, o la Penitenciaría Federal de Indiana,<sup>10</sup> donde se combina el diseño en espina con dos sectores radiales, que llegan hasta los extremos del eje circulatorio (Bruno, 2006: 8-10).

Como Complejos Penitenciarios de gran relevancia,<sup>11</sup> se pueden destacar: el de *Rickers Island* (1932), New York, que cuenta con veinticuatro establecimientos y más de treinta mil internos, siendo la ciudad penitenciaria con mayor población penal del mundo occidental (García Basalo, 2003: 59-91).

Sin embargo, durante el siglo pasado surgen otras modalidades o arquetipos, como las prisiones en torre o en altura<sup>12</sup> (propias de las ciudades)

8. Caso de los panópticos locales o los modelos radiales, entre otros.

9. Respecto a la planta radial tiene las ventajas de una construcción más sencilla, una posibilidad mayor de crecimiento, y con él se elimina los ángulos cerrados o muertos. Además, es más flexible a la incorporación de cambios requeridos por una evolución de la penología, mejora sustancialmente las condiciones higiénicas y permite contar con abundantes espacios para la realización de programas, así como lograr una mayor manejabilidad y movimiento de la población interna.

10. Véase la Figura 2, documentos anexos.

11. Estos conjuntos cada vez tienen un mayor grado de integración, compartiendo recursos tales como el servicio de alimentación, la capacitación del personal y los servicios de mantenimiento e infraestructura.

12. Por ejemplo, el Centro de Detención de Jóvenes Adultos de Brooklyn o la Cárcel

(Bruno, 2006: 8-13), o el prototipo “campus” subdividido funcionalmente, adquiriendo mayor autonomía, aplicado en el Instituto de Jóvenes Adultos de California.

Como resultado de todas estas novedades arquitectónicas, se establece en España los *Centros Penitenciarios Tipo*, que siguiendo la estructura modular se convierten a partir de la década de los noventa en el prototipo en virtud del cual se construirán, en los subsiguientes años, las prisiones españolas. Lo mismo ocurre con los *Complejos Penitenciarios de Ezeiza* (1999) o *Marcos Paz*, en Argentina, donde se hacen eco las voces reformistas y las nuevas formas de hacer justicia, en virtud de mencionado entendimiento del castigo, en torno a la prevención especial.

## V. EL PROCESO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

### 1. *El entendimiento del castigo a finales del siglo XX: entre las postrimerías de la resocialización y el resurgimiento de las sociedades de control*

A pesar de los esfuerzos realizados, la función resocializadora de la pena privativa de libertad fracasó, como consecuencia de circunstancias de base. Es el caso de las *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos*, que aunque fijaban una serie de estándares mínimos, fueron deficientes en otros aspectos, como el ostentar pretensiones de universalidad. Por tanto, muchos de los compromisos adquiridos en este texto ya eran anticuados y habían sido superados ampliamente en algunos países; sin embargo otros eran difícilmente aplicables y ejecutables por su imposibilidad de introducir esas pautas en los ordenamientos particulares (Mapelli Caffarena, 2006: 1-4).

No obstante, existieron otros aspectos de fondo: En primer lugar, se puede hablar de la utilización masiva y abusiva de la pena de prisión, al no existir otras medidas alternativas en los sistemas punitivos, causando una superpoblación penitenciaria en la mayoría de los países del mundo, lo que ha repercutido enormemente en el incumplimiento efectivo de las pretensiones resocializadoras (Téllez Aguilera, 1996: 100). En segundo lugar, es dable destacar que la prisión contiene, guarda al delincuente de la sociedad, pero no lo corrige (Ruiz Funes, 1949: 7-8). Hasta tal punto es así, que a partir de los años setenta los diversos Estados (incluso los férreos defensores de la resocialización) fueron abandonando en sus cárceles los tratamientos penitenciarios por sus deficiencias (Téllez Aguilera, 1996: 101-104). Y en último término,

---

de Encausados de la Capital (Cárcel de Caseros “nueva”), en Buenos Aires.

no se debe olvidar la nocividad que produce la vida carcelaria que. lejos de resocializar, contamina al interno y ataca principios básicos de las relaciones sociales en comunidad (Téllez Aguilera, 1996: 104-107).

Por todo lo anterior, en las últimas décadas han resultado relevantes innovaciones en el campo de la arquitectura penitenciaria, desde dos vertientes. Una, basada en la necesidad de amparar y propugnar nuevamente la necesidad de la resocialización, a través de la reinserción social, eliminando los rasgos perjudiciales de la prisión. Y otra, que se fundamenta en la vuelta a las sociedades de control, pero por medio de las recurrentes técnicas innovadoras y la aplicación tecnológica actual, haciendo uso de la vigilancia irrestricta, de la supervisión y el control omnímodo.

#### *A) Las bases en torno a la reinserción*

En las últimas décadas se ha venido produciendo una vuelta a los aspectos más garantistas con los derechos y deberes del condenado, junto con el viraje hacia la observancia de las premisas relativas a la dignidad y humanidad del privado de libertad.

Así, se debe partir de “la premisa según la cual la reintegración social del condenado no puede y no debe hacerse a través de la pena (detentiva), sino, contra la pena, vale decir, contrarrestando los efectos negativos que la privación de libertad ejerce sobre sus oportunidades de reinserción” (Baratta, 1999).

Por ello, es destacable cómo esta corriente se aleja de la pena para efectuar la “nueva socialización” del individuo, puesto que esa pena sanción va más allá de la privación del derecho a la libertad ambulatoria y, normalmente, conlleva multitud de efectos perjudiciales a la sociabilidad del sujeto, como suele suceder, por ejemplo, con la fractura de las relaciones familiares y sociales, con la dificultad de las relaciones entre los propios penados, con el choque al recuperar la libertad, entre muchos otros. Para contrarrestarlos, hay que decantarse por programas específicos que intenten paliar cada área en la que el condenado puede sentir una merma en su proceso de sociabilización (Tinedo Fernández, 2008: 39-42).

Ahora bien, una de las más novedosas normativas en la materia es el caso de las Reglas o Normas Penitenciarias Europeas, adoptadas el 11 de enero de 2006 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, declara principios básicos en lo que a la vuelta a la socialización se refiere, como el principio de reinserción social (proclamando la eliminación de las circunstancias que permitieron el fracaso de la resocialización,

declarando que el sistema penitenciario no puede pretender cambiar al sujeto, su personalidad o hacerla una persona bondadosa, aunque sí puede ofrecer recursos y servicios que le sirvan al interno para superar sus falencias o carencias), o el principio de normalización social (según el cual la vida en prisión debe desarrollarse de igual forma que en la sociedad libre, sin más limitaciones que las relativas a la libertad ambulatoria) (Mapelli Caffarena, 2006: 4-5).

Igualmente, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas de 1957 han sido revisadas por las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, del 4 de Mayo de 2015. En ellas, la primera regla hace alusión al respeto a la dignidad de los encarcelados, en cuanto seres humanos (como pretensión primigenia). Del mismo modo, se reconoce la naturaleza afflictiva de la prisión, a efectos de limitar los sufrimientos innecesarios, mediante la supresión y/o minimización de las divergencias entre la vida en el centro penitenciario y la vida exterior. No obstante, la regla cuarta manifiesta expresamente el objetivo que debe perseguir la pena privativa de libertad, que no puede ser otro que proteger a la sociedad del crimen y evitar la reincidencia. Esta pretensión sólo se puede conseguir utilizando el tiempo en prisión para lograr “la reinserción de los exreclusos en la sociedad, tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley”.

*B) Los fundamentos para el retorno a unas prisiones hijas de las sociedades de control*

A diferencia de lo que se viene comentando, en las últimas décadas, igualmente, está sucediendo un fenómeno de signo contrario, debido principalmente a la revolución que han supuesto las nuevas tecnologías, a la existencia de un mundo totalmente globalizado, a la facilidad en el intercambio y utilización de la información, que ha provocado la eclosión nuevamente de una especie de sociedades controladas a nivel estatal, en la que los gobiernos pretenden mantener inspeccionados a la amplia mayoría de los ciudadanos, ante eventuales ataques al sistema democrático,<sup>13</sup> utilizando todos los procedimientos posibles, desde vigilancia telemática, en la red, videovigilancia, interceptación de las comunicaciones, etc., que bajo la argucia de lograr la protección de la ciudadanía, causan violaciones generalizadas de derechos fundamentales de las personas<sup>14</sup> (Estrada Cuzcano, 2005: 150-161).

13. Piénsese en los sucesos del 11-S o el 11-M.

14. Piénsese en la reforma del Código Penal español, por Ley Orgánica 1/2015 o por Ley Orgánica 5/2010, en la que aparecen medidas nacidas de la ideología del control, como ocurre con la prisión permanente revisable o la libertad vigilada.

Las últimas repercusiones son las que han mostrado más gravosamente la vuelta a las sociedades de control. No obstante, desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, comenzó a utilizarse en la infraestructura presidiaria un sistema heredero de las aportaciones de Bentham, como es el *Diseño Podular* penitenciario.

Este diseño consiste en organizar la Unidad Funcional, en la que conviven unas treinta o cuarenta personas, de manera que las celdillas (o dormitorios) se dispongan en derredor del puesto de control, adquiriendo el módulo penitenciario una forma cuasi triangular. Ahora bien, si la vigilancia se hace desde el exterior y separadamente de la Unidad, se realizaría mediante “Observación Remota”; en cambio, si el vigilante se integra y controla desde el interior de la unidad, se habla de “Supervisión Directa”; en todo caso, desde ese punto, se controla el interior de todas las celdas.

Es destacable, antes de finalizar, hacer una mención a las posibilidades de vigilancia que ofrecen hoy día los sistemas tecnológicos actuales, mediante video, sensores, señal GPS, etc., lo que puede redundar en un abaratamiento de costes de personal de las prisiones, puesto que, por medio de estos instrumentos, se puede supervisar sin necesidad de gran cantidad de recursos humanos. Sin embargo, también hay que advertir, como ya se hizo *ad supra*, sobre la indudable vulneración de los derechos humanos que se producen cuando se utilizan estas técnicas, afectando esencialmente a la intimidad, privacidad y dignidad del recluso, que aunque interno, sigue siendo portador de todos los derechos humanos, a excepción de la libertad ambulatoria.

## *2. La arquitectura penitenciaria de la actualidad. Las nuevas tendencias en la reinserción*

Para lograr el objetivo de una absoluta rehabilitación social del preso y eliminar, a su vez, las secuelas adversas que conlleva normalmente aparejada la sanción penal consistente en la privación de libertad en una institución penitenciaria, han surgido arquetipos, infraestructuras o formas edilicias que, aún tratándose de centros de reclusión de los individuos, intentan neutralizar esos efectos contraproducentes para los internos.

Por tanto, para cumplir con mencionada finalidad, la cárcel (cada vez más) se proyecta como si fuera un edificio público, un parque, un museo o una biblioteca, mas en ningún caso el futuro de la arquitectura penitenciaria como disciplina parece orientarse hacia la idea de prisión que todos podemos tener en nuestro cerebro (como un lugar siniestro, triste, apagado, vetusto, por no ir más allá).

Dentro de esta tipología de estructuras penitenciarias, primeramente se puede hablar de la *prisión de Leoben* o Justice Center Leoben (2004), Austria. El diseño se basa en las premisas del sistema penitenciario austriaco, el cual se fundamenta en que la mejor forma de reinserir o reformar al delincuente es no enclaustrándolo en ningún lugar, sino que éste permanezca en contacto con la sociedad (Lewis, 2009: 14-23). Ahora bien, si dicha reclusión es menester, se hará en un lugar que lo menos que debe recordar es a un lugar de punición, ya que la resocialización no se sostiene por medio del recuerdo o escarmiento. Como símbolo de lo que se viene argumentando, la propia institución de Leoben rotula en una de sus paredes: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales, con dignidad y derechos”. Arquitectónicamente,<sup>15</sup> el exterior es íntegramente de cristal, para que el sol inunde de luz natural el centro durante el día. Posee un novedoso sistema de ventilación, y espacios reservados para el ocio; como spa, gimnasio, zona de televisión y de juegos, biblioteca y capilla, hilo musical. Las celdas (con inodoro y ducha propias) están amuebladas y poseen vistas panorámicas al exterior. Se permite la libertad de movimientos de los reclusos por toda la prisión. Ahora bien, durante su estancia deben trabajar (remuneradamente). Como resultado, se trata de una de las cárceles más tranquilas de Austria, sin que apenas surjan.

En segundo término, aparece la cárcel de *Handel Fengsel* (2010), Noruega. En el país nórdico siguen unos criterios penitenciarios muy similares al caso austriaco, e incluso se muestra una especial preocupación por la preparación académica de los funcionarios, basadas en la motivación de personas y en técnicas participativas. Este lugar cuenta con doscientos doce dormitorios individuales, con baños totalmente alicatados, nevera y televisor de pantalla plana. Cada decena de celdas posee una cocina y sala de estar para la relajación tras todo el día de trabajo. El presidio solo se encuentra rodeado por una muralla perimetral de unos escasos dos metros. Sin embargo, para facilitar la adaptación y su posterior reinserción social, así como disminuir la presión ambiental, se prestó atención en la decoración, color de las paredes, o la vegetación exterior. Los presos tienen ocupadas doce horas al día (entre trabajo y actividades lúdicas), para acostumbrarlos a una habitualidad, y reducir las probabilidades de ataques al personal.

Finalmente, para terminar con la senda de estas nuevas tendencias reinseridoras, es menester mencionar algunas prisiones como la prisión danesa de la Isla de *Falster*<sup>16</sup> y la Isla de *Bastoy* en Noruega.

15. Véase la Figura 3, Documentos Anejos.

16. Véase la Figura 4, Documentos Anejos.

Estas presentan ciertas similitudes, aun cuando la de Dinamarca está proyectada y aun no finalizada (estaba prevista para el año 2016), y la noruega funciona desde 1982.

Pues bien, el “presidio” de Falster se constituye como una verdadera ciudad, con su trama urbana y sus diferentes edificios, pero a su vez, con espacios rurales (agrícola y ganadero), así como un espacio paisajístico. Todo ello recrea un lugar ameno y variado, dotado de servicios de ocio, de deportes, tiendas, iglesia, etc.

Por su parte, la de Bastoy parece ser que es la prisión que cumple de una mejor manera con el objetivo de la nueva socialización del penado sin efectos adversos.<sup>17</sup> Parece lógico, en tanto en cuanto los internos viven casi en total libertad (dentro de la isla), ya que disponen hasta de las llaves de sus bungalows de madera, no existen los guardias armados (además de ser un escaso número) y es como si fueran habitantes libres de esa pequeña isla, en la que deben trabajar y estudiar para mantenerla autosuficientemente, en la medida de lo posible (James, 2013).

Ante esto, parece evidente que el modelo arquitectónico del futuro deberá seguir la senda de estas prisiones.

### *3. La arquitectura penitenciaria de la actualidad. La aplicación de los nuevos medios de control*

De acuerdo a las premisas de base que anteriormente se analizaron, se sabe que existen otras prisiones que se caracterizan por utilizar los novedosos mecanismos de control hasta las últimas consecuencias, de una forma sistemática. En ellas, a diferencia de las que se acaba de estudiar, lo que prima es la seguridad, y se hará todo lo posible para lograr tal objetivo. De este modo, la vulneración de los derechos fundamentales como la intimidad o la privacidad, no presenta consideración, toda vez que el interno es un delincuente, y se les desprende de parte de sus derechos. Ante tal situación, es totalmente normal que la preocupación en torno a la reinserción del individuo sea nimia o simplemente nula. Esta situación de claro retroceso de los avances desarrollados a lo largo de los últimos ciento cincuenta años, tiene un gran número de adeptos, entre los que se encuentran muchos gobiernos que se llaman a sí mismos democráticos.

Pues bien, siguiendo el recorrido cronológico de las tesis del control, se puede mencionar primeramente el *Centro Souza Baranowski* (1998), en Massachusetts, Estados Unidos. Se trata de una pequeña

17. Sólo en torno al 12% de sus internos vuelven a reincidir.

prisión tecnológica, puesto opera como un verdadero “Gran Hermano” al existir en esta cárcel alrededor de cuatrocientas cámaras que graban las veinticuatro horas del día. Igualmente, cuenta con sensores alrededor del edificio para identificar eventuales movimientos a través de microondas y cables tensados. Posee el sistema de vigilancia más potente del mundo, desarrollado al efecto por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, con soporte en cuarenta y dos ordenadores, que permiten el control de puertas, luces, recipientes, intercomunicación, sin necesidad de utilizar ninguna llave.<sup>18</sup>

Un poco más reciente es la *Penitenciaría de Terre Haute* (2004) en Indiana, Estados Unidos. Esta prisión cuenta con el mayor sistema de seguridad electrónica. Para ello se utilizan cámaras, sensores de movimiento, tecnología de reconocimiento facial para identificar a cada interno, así como el uso en las celdas del candado biométrico. Diametralmente, se vigila a través de seis torres de control externas, más una situada en el centro del complejo, con módulos de apariencia triangular, en los cuales se puede aplicar el diseño podular.<sup>19</sup>

A mayor abundamiento, existen otras prisiones de características similares, que además de utilizar los medios electrónicos, también hacen uso de innumerables métodos. En algunas optan por enclaustrar a los reclusos, en otras por incorporar gran número de vigilantes. Ahora bien, también existen infinidad de casos en los que se prefiere instaurar mecanismos actuales en prisiones relativamente antiguas, como ocurre en la prisión de La Santé, situada en el centro de París, mejorando, de este modo, las labores de vigilancia y haciendo de dichas cárceles un lugar absolutamente inquebrantable.

## VI. CONCLUSIONES: LA NECESARIA REINSECCIÓN

En el presente artículo se ha demostrado cómo las tesis sobre la forma de hacer justicia, sobre cómo debe ser el castigo, determinó la naturaleza de éste y, a partir de la Ilustración, también delimitó las estructuras que debían poseer los edificios dedicados al encierro (al colocarse como forma de castigo predominante), esto es, definió los aspectos fundamentales de la arquitectura penitenciaria.

Por tanto, la evolución en el entendimiento de cómo castigar provocó una especie de relación causa-efecto en proceso de cambio en la construcción de las prisiones, incorporando novísimos métodos,

18. Disponible en la web del gobierno de Massachusetts. <<http://www.mass.gov/eopss/law-enforce-and-cj/prisons/doc-facilities/souza-baranowski-correctional-center.html>>.

19. Véase la Figura 5, Documentos Anejos.

infraestructuras y modelos, que se hacían eco de las vanguardistas ideas sobre el desarrollo de la pena privativa de libertad.

Además, en este texto se ha plasmado, de una manera subyacente, un hecho típico de la arquitectura penitenciaria consistente en que esta rama de la proyección de edificios siempre va unos años atrás de las tendencias ideológicas aportadas por los grandes penalistas de todos los tiempos, que causaron y causarán avances en esta parcela jurídica. Igualmente, en el mismo orden de cosas, se debe añadir que muchas veces, la consolidación de esos modelos penitenciarios novedosos se demora varias décadas, e incluso a veces se siguen edificando centros penitenciarios bajo las premisas de teorías del castigo superadas o caducas.

Otro aspecto mostrado en este artículo es que contemporáneamente, en los distintos países, conviven diferentes maneras de hacer justicia y, por ende, existen diversos niveles de actualización de la arquitectura dependiendo del lugar. La manera de entender el castigo dependerá principalmente de la sociedad, del nivel cultural de la población, de los ciudadanos, de la cultura del país, de los valores del grupo social, de los estándares de delincuencia, de las tasas de criminalidad, la situación social, política y económica, etc., por lo que habrá países que se hallarán en los primeros estadios en lo que respecta a castigar, por ejemplo los países árabes en los que la pena de muerte (lapidación) con escarmiento público está permitida; mientras que otros se encuentran en niveles de desarrollo social mucho mayor, valorando la resocialización sin discusión y preocupándose por las consecuencias negativas del encierro, como los países nórdicos, en los que la arquitectura penitenciaria intenta depurar esos efectos nocivos en la rehabilitación del penado. Entre medias, estarán la mayoría de países del mundo, en esa zona grisácea, máxime cuando pueden permanecer abiertas y vigentes cárceles que ostentan distinguidas plantas en el interior de un mismo Estado.<sup>20</sup>

En este punto, también hay que destacar que el modelo noruego de la Isla de Bastøy marca las líneas maestras de las prisiones futuras, toda vez que su semejanza a lo que verdaderamente es la vida en sociedad es determinante para ejecutar la finalidad del castigo: la reinserción.

Y es que la base fundamental de ese cambio de paradigma se debe a la variación en la interpretación de lo que debe ser el castigo, hasta llegar actualmente a que la sanción jurídico penal consistente en la privación de libertad tiene que cumplir con la misión de educar al individuo para acomodarlo a la vida en sociedad, y no con ejercer un control sin paliativos. Por esa razón, se va más allá del simple y tradicional encierro.

20. Argentina mantiene abierto el Presidio de Ushuaia (modelo radial en abanico), con Complejos Penitenciarios como el de Ezeiza en el mismo territorio nacional.

Por ello se crea en Noruega una comunidad “ad hoc” paralela a la sociedad real, mas que actuará de forma similar a la misma, y que conseguirá cumplir con la función penal. Esto presenta una lógica aplastante. Si hoy en día la funcionalidad del castigo, su “última ratio”, debe ser resocialización y reeducación del penado, ergo las prisiones deberán ser un reflejo absoluto de la realidad social a la que el sujeto posteriormente se reintegrará, de ahí que el interno deba cumplir su pena privativa de libertad en una recreación fidedigna de la sociedad, o incluso en la sociedad misma.

Es así. Las innovadoras tesis en torno al castigo hablan de la “nueva socialización” del reo, eliminando los efectos perjudiciales del castigo. Pues bien, si hay que privarlo de libertad, el sujeto no puede ser libre; ahora bien, es únicamente eso, el sujeto no gozará del derecho a ir adonde le apetezca, pero no más. Es irrestrictamente contradictorio que para sociabilizar a un individuo conforme a unos estándares (sociales), se le constriñan multitud de otras de sus libertades y derechos, y se le impongan multitud de restricciones que lo alejan de su esencia social.

De este modo es lógico que muchos intelectuales en materia penal hablen de la “*sociabilización contrarrestando a la pena*”, toda vez que realmente la pena de prisión, en un establecimiento penitenciario, crea efectos adversos en la sociabilidad del sujeto delincuente, desde la institucionalización del individuo (que deja de saber vivir en la comunidad) hasta aspectos de quiebra y rotura del vínculo familiar y grupal, al separar al condenado de su lugar, lo que provocará un impacto en su personalidad, en su carácter y sentimientos futuros.

Por esta razón, se podía plantear el siguiente símil. Si se necesita o quiere dinero, las personas acudimos a una institución financiera, que recibe el nombre de “banco”, y que es lugar donde obtener dinero. Por otra parte, al que se quiere educar o necesita de educación se le manda a una institución educativa, que se llama colegio o instituto dependiendo del nivel, mas en todo caso será el lugar que ofrecerá educación a personas. Otro ejemplo, si a un sujeto se le quiere curar o necesita de curación, se le manda a una institución sanadora, que se denomina nosocomio u hospital, y donde hay profesionales que se dedican al restablecimiento de la salud. Por ello, se debe plantear: si al penado se le quiere o necesita de sociabilización, habría que acercarlo a la sociedad, para que el individuo recupere el respeto a las normas grupales de la comunidad. Entonces, ¿por qué se hace justamente lo contrario?

Siguiendo la senda iniciada en los países nórdicos, el futuro de las prisiones no puede ser otro que su desaparición, ya que no tiene sentido en la reeducación y la reinserción social aislar al sujeto y separar del condenado de la entidad medular que ofrece esos principios de convivencia.

¿No tendría más sentido limitar la libertad, pero a su vez, para paliar su falta de sociabilidad, y aprovechando que su libertad deambulatoria está restringida, impregnarlo de altas dosis de esa cualidad social? Ergo, ¿no sería más interesante y fructífero situar al sujeto en un lugar en constante interacción con multitud de personas diversas, que le ofrezcan nuevas perspectivas, le “abran” la mente, le incorporen diversos planos o perspectivas distintas de las que posee, dependiendo del delito cometido?

Así debe ser. La solución no pasa por socializar entre personas que piensan igual, que comparten las mismas ideas o mismas experiencias vitales, toda vez que por este motivo, al estar integrado en ese grupo social inicial con unas posturas arraigadas, le falló a la comunidad y delinquirió, fracasando así los medios de control social. Por este motivo, el día de mañana la resocialización se hará en la propia sociedad (obviamente recortando la libertad de circulación del condenado), donde se le brindará a los delincuentes unos valores y normas sociales, a través de la demostración de los mismos en la propia vida en sociedad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baratta, A. (1999). *Reintegración Social del detenido. Redefinición de concepto y elementos de operacionalización. La pena, Garantismo y Democracia*. Santa fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas.
- Beccaria, C. (1969). *De los delitos y las penas*. Madrid: Aguilar.
- Bentham, J. (1839). *Compendio de los Tratados de legislación civil y penal*. Madrid: Vda. De Calleja e Hijos.
- Bruno, C. (octubre, 2006). Evolución histórica de las construcciones penales en Argentina, *Congreso de Arquitectura Penitenciaria*.
- Cadalso, F. (1913). *Instituciones penitenciarias en Estados Unidos*. Madrid: Biblioteca hispánica.
- Caro Pozo, F. (2011). Arquitectura penitenciaria: desde su génesis a las nuevas tecnologías de investigación criminal. *Crítica, Revista Latinoamericana de Ensayo*, 09/09/2011.
- (2013). John Howard y su influencia en la reforma carcelaria europea de finales del Siglo XVIII. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 27, 149-168.
- Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1990). *Derecho Penal, Parte General*. Madrid: Colex Editorial.
- Cuello Calón, E. (1968). *La moderna penología*. Barcelona: Bosch.
- Eco, U. (1978). *La estructura ausente*. Barcelona: Lumen.

- Estrada Cuzcano, A. (2005). Internet: cambio social, libertad e intimidad. *Escritura y Pensamiento*, 16, 149-162.
- Ferrajoli, L. (1998). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Flew, A.G. (1954), The justification of punishment, *Philosophy*, 29, 291-307.
- Foucault, M. (1990). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Fraile, P. (1987). *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Barcelona: Siglo XXI Editores.
- García Basalo, C.A. (2002). La arquitectura penitenciaria de nueva generación ¿Qué es la supervisión directa? *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 4, 27-44.
- (2003) Complejos penitenciarios. Alcance de la relación entre arquitectura y régimen penitenciario, *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 6, 59-91.
- (2006) La influencia chilena en la construcción del primer edificio penitenciario argentino, *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 9, 113-154.
- Hanway, J. (1775), *The defects of police. The cause of immorality*. Londres: J. Diddley.
- Johnston, N. (1973). *The human cage: A brief history of prisons architecture*. Nueva York: Walker and Company.
- Lewis, J. (2009). Una prisión de la que nadie quiere escapar. *The New York Times Magazine*. Sept. 2009, pp. 14-23.
- López, M. A. (1832). *Descripción de los más célebres establecimientos penales de Europa y los Estados Unidos*. Valencia: Imprenta de Don Benito Monfort.
- Mapelli Caffarena, B. (2006). Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas, *Reflexiones, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8, 1-44.
- Markus, T. (1993). *Buildings and power: Freedom and Control in the Origin of Modern Building Types*. Londres: Routledge.
- Melossi, D. et al. (1980). *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciario*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Montesquieu (1772). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Paiva, M.A. (1966). Programa de Ordenamiento y Transformación en la Dirección General de Institutos Penales, año 1967. *Revista Penal y Penitenciaria*, Tomo XXVII, 5-62.
- Ruiz Funes, M. (1949). *La crisis de la prisión*, La Habana: Montero.
- Rusche, G. et al. (1984). *Pena y estructura social*. Bogotá: Temis.
- Téllez Aguilera, A. (1996). La crisis de la prisión: aproximación práctica a las nuevas fórmulas penológicas. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 6, 99-136.

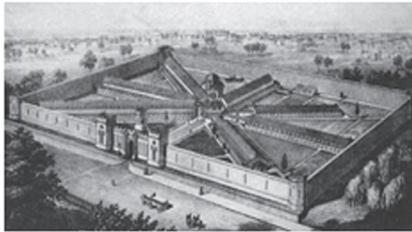
## *El castigo en prisión...*

- Tinedo Fernández, G. (2008). Reflexiones sobre el sentido de la pena. *Capítulo Criminológico*, Vol. 36, 4, 27-50.
- Tomás y Valiente, F. (1973). *La tortura en España*. Barcelona: Ariel.
- Zaffaroni, E. (1991). La Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo, *Pensamiento Penal Moderno*, 36-62.

### WEBGRAFÍA

- James, E. *The Norwegian prison where inmates are treated like people*, publicada el 25 de febrero de 2013. Disponible en [<https://www.theguardian.com/society/2013/feb/25/norwegian-prison-inmates-treated-like-people>]. Acceso en 2 de agosto de 2016.
- Zuleta, G. *Ganador del concurso para la Prisión Danesa en Falster*, publicada el 16 de Enero de 2011. Disponible en [<http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-69746/ganador-del-concurso-para-la-prision-danesa-en-falster-c-f-m%25c3%25b8ller>]. Acceso en 2 de agosto de 2016.

### DOCUMENTOS ANEXOS



*Figura 1. Imagen de la Eastern Penitentiary.*



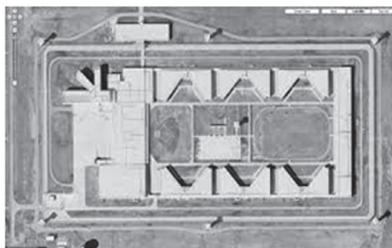
*Figura 2. Vista de la Penitenciaría Federal de Indiana.*



*Figura 3. Exterior de la Prisión de Leoben.*



*Figura 4. Plano de la cárcel de Falster.*



*Figura 5. Vista aérea de la Penitenciaría de Terre Haute.*

*Segunda parte*

Inseguridad, agenda pública  
y medios de comunicación



# *La (In)seguridad antes de la (in)seguridad. Análisis de las tapas del diario Clarín 1983-2004*

MAURICIO SCHUTTENBERG

AIDHCS-UNLP-UNAJ-CONICET. Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de La Plata). Investigador Asistente de CONICET. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

mauricioschuttenberg@gmail.com

MARIANO AMEGHINO

Profesor de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

marianoameghino@gmail.com

PALABRAS CLAVES: comunicación, análisis de prensa escrita, historia.

## RESUMEN

Las fuentes con las que trabajaremos serán las tapas del diario *Clarín* desde el 10 de diciembre de 1983 a 2004, recortadas en tres coyunturas significativas en términos políticos: los albores de la recuperación democrática del 83-84, la primer renovación

gubernamental posdictadura del 89-90 y la reelección del entonces presidente Menem en 1995-1996 en pleno auge neoliberal. Estos tres espacios temporales analizados en profundidad aportarán para la construcción de una mirada histórica de largo plazo en distintos períodos previos a 2004 desde una perspectiva cualitativa y comprensiva. En ese marco, los hechos policiales, los acontecimientos que conmocionaron al país, robos, asesinatos, secuestros, abusos del poder político en las provincias argentinas, episodios que hoy estarían insertos en el vector de la “seguridad” o la “inseguridad”, no se encontraban en ese espacio. ¿Cómo eran tratados los temas? ¿Cómo se presentaban ante la sociedad? “Ola de robos”, “impunidad”, “violencia”, “defensa en mano propia”, fueron otros significantes utilizados durante tiempos cercanos que no llegaron a significar lo que en nuestra sociedad actual condensan los significantes “Seguridad” e “Inseguridad”. Como si se tratara de una precuela de lo que los significantes han transitado, proponemos investigar el sendero que ha marcado la historia de estos conceptos.

En los últimos años el debate en torno a la (in) seguridad viene ganando un fuerte terreno en el espacio público y mediático. Los medios han hecho un fuerte hincapié en esta temática, de hecho mientras se escribe este artículo se está debatiendo sobre la necesidad de bajar la edad de imputabilidad de los delitos. De esta forma, las noticias vinculadas a mostrar la inseguridad fueron ganando lugar y preponderancia dentro de las superficies redaccionales de los periódicos. La propia palabra comienza a establecer casi un género o sección de los diarios.

Así, durante agosto de 2015, en el marco de la campaña electoral de las PASO, un precandidato a vicegobernador de la provincia de Buenos Aires enfatizó su discurso alrededor de la frase “Paz y Seguridad” cuando años atrás a la palabra “Paz” la acompañaban el “Pan” y el “Trabajo”. De la misma forma, tenemos nuestros hogares con el “Botón Antipánico”, nuestros barrios con cámaras y alarmas, municipios con policías comunales que juran defender los bienes privados hasta perder la vida. Nuestra sociedad parece estar sumamente preocupada por la cuestión de la inseguridad.

Desde las ciencias sociales emergieron numerosos trabajos que reflexionan sobre lo que ocurre con el tratamiento mediático de la seguridad y de la inseguridad, arribando al interrogante sobre si se trata de un verdadero flagelo que ataca a la sociedad –y que por ende los medios de comunicación deben reflejar en sus crónicas– o si los medios de comunicación se han encargado de difundir noticias sobre episodios

donde la temática es central con el fin de formar agenda pública, la cual ha invadido la agenda política.

Este debate existe y será descripto en estas líneas, pero nuestro propósito será indagar qué representan y qué han representado estos significantes desde el advenimiento de la democracia hasta el quiebre que detectamos en 2004. Ese año, lejos de representar un recorte temporal arbitrario constituye un verdadero parte aguas en lo que a visibilización del signifiante en la tapa del medio citado se refiere. A partir de ese momento, con el asesinato de Axel Blumberg, la palabra (in)seguridad comienza a aparecer sistemáticamente en la portada del matutino y desde allí tendrá una presencia central que irá acrecentándose al punto de llegar a constituir con esa palabra secciones o apartados dentro del periódico.

La hipótesis acerca del porqué de este aumento significativo del término en las tapas no se desarrollará exhaustivamente en este trabajo, puesto que aquí nos interesa desarrollar antes qué se entendía por (in)seguridad previamente a esta instalación. Atañe pensar: ¿este signifiante representaba lo mismo en el año 1983? Las fuentes con las que trabajaremos serán las tapas del diario *Clarín* desde el 10 de diciembre de 1983 a 2004, recortadas en tres coyunturas significativas en términos políticos como lo fueron los albores de la recuperación democrática del 83-84, la primer renovación gubernamental posdictadura del 89-90 y la reelección del entonces presidente Menem en 1995-1996 en pleno auge neoliberal. Estos tres espacios temporales analizados en profundidad aportarán para la construcción de una mirada histórica de largo plazo en distintos períodos previos a 2004 desde una perspectiva cualitativa y comprensiva.

En ese marco, los hechos policiales, los acontecimientos que conmocionaron al país, robos, asesinatos, secuestros, abusos del poder político en las provincias argentinas, episodios que hoy estarían insertos en el vector de la “seguridad” o la “inseguridad”, no se encontraban en ese espacio. ¿Cómo eran tratados los temas? ¿Cómo se presentaban ante la sociedad? “Ola de robos”, “impunidad”, “violencia”, “defensa en mano propia”, fueron otros significantes utilizados durante tiempos cercanos que no llegaron a significar lo que en nuestra sociedad actual condensan los significantes “Seguridad” e “Inseguridad”. Como si se tratara de una precuela de lo que los significantes han transitado, proponemos investigar el sendero que ha marcado la historia de estos conceptos.

#### PERSPECTIVA TEÓRICO METODOLÓGICA

Analizar los discursos sociales en torno a la (in)seguridad exige realizar un recorte. Pensar los medios es tomar uno de los dispositivos

centrales en la conformación de representaciones sociales por un lado, y por otro, analizar uno de los actores más relevantes del campo político argentino. Un primer recorte centrado en el diario *Clarín* obedece a analizar al medio gráfico de mayor circulación del país. Además las rutinas periodísticas le dan a este matutino una multiplicación de sus noticias. Con ello referimos a que las radios en los informativos matutinos toman y debaten acerca de los temas que ya están en la tapa de los principales medios escritos.

En este aspecto, "las crónicas y tapas de diarios de amplia circulación nacional (*Clarín* y, en menor medida, *La Nación* y *Página 12*) son leídas como "índices de la opinión dominante" (Sigal, 2006: 16), para "el gran público" constituyen "el indicador más poderoso de los temas y problemas de una época" (Ford, 1999: 65).

Lo central entonces de posar la mirada en los medios es analizar sus posicionamientos, pero también pensar el rol central que sostienen como instaladores de agendas temáticas en el marco de nuestras sociedades mediatizadas. Es necesario señalar que, como toda agenda, esta cumple con la función de indicar las "cosas que se han de hacer" (Ford, 1999: 61). La prensa —como la agenda— brinda un panorama diario, pero a diferencia de ésta, en lugar de prever actividades, relata acontecimientos. También los selecciona y los jerarquiza según los criterios que definen la noticiabilidad (*newsworthiness*) de cada acontecimiento: su "aptitud" para ser transformado en noticia (Wolf, 1994).

Esta cuestión se relaciona con la hipótesis del establecimiento de agenda ("*agenda setting*") planteada en 1968 por Donald Shaw y Maxwell McCombs. Según esta, existe una relación causal y directa entre "la agenda de los medios" y la "agenda de la opinión pública" donde los medios indican qué temas pensar y cómo deben pensarse. A pesar de las revisiones y críticas a esta hipótesis y su actualización (como el debilitamiento de la televisión y la gráfica en el establecimiento de agenda) se sigue sosteniendo que, "aunque no sean los únicos, los medios son los constructores más visibles de la agenda del público" (Ford 1999: 64).

La importancia que los medios poseen en la instalación de una agenda temática nos lleva al otro eje de por qué analizar la tapa del "gran diario argentino" es pensar los medios no cómo fuentes donde el cientista social reconstruye realidades de otros tiempos, sino como fuentes y voces de actores sociales y políticos que buscan influenciar la sociedad de su tiempo. En ese sentido, Eliseo Verón (1995), destaca que los medios son "máquinas de producción de realidad social", no reflejan la realidad sino que la construyen.

En esta línea, Borrat (1989) plantea que los medios masivos son actores polifónicos que entran en interacción y conflicto con otros actores

sociales, poniendo en juego "...su capacidad para afectar el comportamiento de cientos de actores en un sentido favorable a sus propios intereses: influye sobre el gobierno, pero también sobre los partidos políticos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los componentes de su audiencia". Es un actor político que acciona en el ámbito de la influencia al mismo tiempo que puede ser influenciado por otros, incluyendo a los poderes públicos.

Nuestro abordaje en términos teóricos puede enmarcarse en lo que se denomina historia de los conceptos. Esta perspectiva tiene el propósito de analizar los sentidos que el término (in)seguridad tenía en contextos previos a su gran instalación mediática. Estos conceptos tienen hoy una significación, se estructuran en torno a una cadena de significantes que hace emerger otro significado, otra representación. Si bien nuestro artículo no se centra en esta etapa, la hipótesis es que en la actualidad el significante (in)seguridad desbordó su literalidad y se articuló a otros campos de la significación construyendo una frontera discursiva con el populismo, los derechos humanos, los años 70. En el próximo apartado, mostraremos cómo el año 2004 constituye un corte y una rearticulación del significante.

Ahora bien, la pregunta que nos orienta es qué significaba el concepto que nos ocupa en los albores de la recuperación democrática. Es decir, proponemos realizar una búsqueda de la génesis del término en la prensa, para dar cuenta de la evolución y transformaciones en sus significados. Esta preocupación se sostiene también en la idea de que gran parte de los análisis mediáticos se concentran en coyunturas recientes o ante casos resonantes, por lo que nuestra mirada de más largo plazo pretende aportar al conocimiento de las representaciones sociales impulsadas por ese actor político clave que fue el diario *Clarín*.

Es necesario precisar que tomaremos la definición de significante como la función que un signo tiene en el lenguaje, su significado está determinado por convenciones sociales que se establecen a través de la cultura, de los contextos, de los hechos que ocurren en una sociedad dada. Asimismo, para pensar los significantes en su vinculación y articulación en cadenas de equivalencias nos apoyaremos en los aportes de Ernesto Laclau (1985a; 1985b; 1994; 1998; 2000; 2002 y 2005) quien ha trabajado con el concepto de "significante vacío" para explicar lo que ocurre con aquellos significantes que, mas allá de su significado "original", representan en una sociedad diferentes significados. El término, el vocablo, la palabra "inseguridad" desborda los contornos de su significado lineal y comienza a representar otros significados. Desde este autor, la propuesta es indagar qué representaba el significante Inseguridad y qué sentidos adoptaba en el contexto histórico seleccionado.

Centrarnos en esta perspectiva histórico conceptual es central para la comprensión de cómo el *significante* (in)seguridad se convirtió, desde 2004, en un vehículo aglutinante para la movilización, la demanda y la protesta. En definitiva, desde el campo del análisis del discurso, se busca analizar cómo el *significante* inseguridad comienza a desbordarse, desplazarse de forma de articular otros sentidos y demandas políticas.

Pensar la dinámica política en estos términos nos abre la posibilidad de analizar las formas en que los medios van reestructurando sus posicionamientos, cómo constituyen límites y antagonismos que intentan incidir en el realineamiento de fuerzas y en la rearticulación del orden social. En definitiva, cómo construyen discursos. En este plano es necesario mencionar algunas consideraciones sobre el discurso, al que entendemos, siguiendo a Maingueneau (1984), como una dispersión de textos cuyo modo de inscripción histórica permite definirlos como un espacio de regularidades enunciativas. En su concepción, en el análisis del discurso se trabaja con objetos que son lingüísticos e integralmente históricos: “las unidades del discurso constituyen, en efecto, sistemas significantes, enunciados, y en este sentido pertenecen al campo de la semiótica textual; pero ellos pertenecen también a la historia, que da cuenta de las estructuras de sentido que ellos muestran” (1984: 1). Desde esta perspectiva la unidad de análisis pertinente es un espacio de intercambios entre distintos discursos correctamente seleccionados, que plantean una relación interdiscursiva. Asimismo, consideramos valiosa la mirada de Angenot (2010) en que los enunciados no deben tratarse como cosas, sino como eslabones de cadenas dialógicas, penetradas por visiones del mundo en relación. Otra concepción fundamental es que el discurso político estará signado por su carácter polémico e incorpora el conflicto como su componente enunciativo primordial, que en el dispositivo democrático compite con una pluralidad de discursos e intenta legitimar un determinado liderazgo a partir de imponer la pretensión de verdad (Pérez, 2004: 184).

Para poder dar cuenta de los sentidos que los términos adoptan en los distintos contextos históricos tomaremos la perspectiva aportada por Koselleck (2009), en cuanto a la historia conceptual o historia de los conceptos. La teoría de este autor posee una coherencia que intenta articular la ciencia histórica, la historia conceptual y la teoría de los tiempos históricos (Blanco Rivero, 2012). Para pensar una historia del concepto (in)seguridad debemos tener en cuenta el vínculo existencial entre el hombre y su mundo: los seres transmiten su experiencia a otros hombres a través del lenguaje, pero las palabras solas no bastan para transmitir experiencias, existen palabras cuyos nexos de sentido se densifican y se convierten en nodos semánticos, puesto que articulan toda una red de significados.

Interesa, siguiendo al autor, analizar la polisemia de los conceptos dependiendo del contexto y la situación, puesto que condensan en sí una pluralidad de significados, los une en una red de sentidos, en el concepto el significante y lo significado están unidos, en la palabra se pueden separar con claridad (Koselleck, 2009). Es por ello que entendemos viable analizar el concepto (in)seguridad en los términos que lo plantea Koselleck, como el significante en los términos que lo define la lingüística de Eliseo Verón y analizaremos cómo el significante (in)seguridad puede ser visto como un significante vacío (Laclau, 2005).

#### LOS APORTES DE LAS CIENCIAS SOCIALES AL PROBLEMA (IN)SEGURIDAD

En lo concerniente al tratamiento mediático del significante inseguridad son diferentes los aportes que se han realizado desde diversas disciplinas. En primer lugar es necesario subrayar que en la última década se analizó el rol de los medios de comunicación de una manera mucho más enfática que en períodos anteriores; pero a esto debemos agregar que a partir de hechos policiales o acontecimientos de inseguridad los trabajos se vuelcan hacia el estudio de esos casos de una manera interesante.

Desde las Ciencias Sociales se está trabajando sobre lo que acontece con la (in)seguridad y la relación entre los medios de comunicación y el tratamiento de los temas policiales. En este aspecto Rodríguez Alzueta (2014) en su trabajo *Temor y control* va a hacer foco en que “no hay que ir detrás de los ladrones de gallinas y apuntar a las estructuras ilegales del capitalismo”. Este autor, entre sus conclusiones, nos dice que no descarta que el delito callejero sea un problema, pero no es el problema principal. Dice que el delito de los poderosos crea condiciones para el delito de los pobres y que el principal inconveniente es que la lucha contra el delito conduzca a las sociedades hacia el autoritarismo. Y es ahí donde aparece el problema de “el otro”; todo aquel que no resulta integrable en el sistema es víctima de una guerra civil legal que elimina al adversario. Por lo que su propuesta se basa en poner en crisis un imaginario social autoritario que crea condiciones para que el sistema punitivo se perpetúe en el tiempo. También podemos incluir desde esta mirada sobre el comportamiento estatal con respecto al delito otras que analizan las políticas públicas y el sistema político en relación al tema (Zaffaroni, 2012 y Saín, 2015).

Para Zaffaroni (2015) los medios de comunicación oligopolizados nos crean la realidad, nos inventan el mundo, nos manipulan los miedos, nos aterran con males inexistentes o magnificados y nos ocultan otros peligros inminentes. Si la inseguridad se hace tapa de los diarios, la manera

de presentar los disensos, manifestar la desconfianza y pasar “boleta” a los gobernantes de turno será a través del temor al delito. (Rodríguez Alzueta; 2014: 357) Otro aporte desde la sociología –Kessler (2009)– amplía la mirada y agrega que “algunas transformaciones semánticas coadyudaron a la configuración actual de la subjetividad frente al crimen”.

Samar (2015) se pregunta por los imaginarios y concluye que no existe “la Inseguridad”, sino que lo que existen son “inseguridades”, como diversas situaciones y vulneraciones de derechos, entendiendo a la problemática como multicausal y compleja. Samar insiste con la postura de denunciar la “criminología mediática” que se presenta de manera superficial. El aporte es interesante puesto que “pensar la seguridad viene de la mano de pensar qué nos da inseguridad. Es decir, qué es lo que nos da miedo” (Samar, 2015: 19). La idea de imaginario social que construye nuestro lugar en el mundo y define a ese otro, al que nos da miedo, al que estigmatizamos. El otro es el diferente, el que no comulga con el pensamiento hegemónico. “Ya lo expresaba Sarmiento en la dicotomía ‘civilización y barbarie’, la civilización era la forma de vida europea, la barbarie era lo nativo” (Samar, 2015: 21). Lo que propone problematizar Samar es el discurso dominante que desde los medios instala al otro como el generador de inseguridad, ese otro está representado por los sectores de bajos recursos, inmigrantes de países limítrofes y jóvenes de barrios carenciados.

Por ello es central pensar la cadena de significantes que se construye en torno a la delincuencia pues se relaciona con la pobreza, y a esta con el peligro y la inseguridad. En cuanto a la noción de “sensación de inseguridad”, se basa en los datos que arrojan que lo que nos da miedo no es lo que nos pone en peligro: mientras tememos morir en un robo a mano armada, 5200 personas perdieron su vida en accidentes de tránsito en el año 2011.

Silvio Waisbord (2015) plantea que es necesario tomar un enfoque amplio sociológico que examine los posibles roles de los medios dentro de intereses generales como la construcción social de la seguridad y el miedo, experiencias y vivencias personales y colectivas, y las operaciones de sentido cotidianas. Se precisa ir, parafraseando la conocida conclusión de Jesús Martín Barbero (1987), “de los medios a las mediaciones” (Waisbord, 2015: 64). En una línea de investigación similar, Arréquez Manozzo y Samar (2015) se enfocan en la estigmatización de los jóvenes y el discurso consumista y van a decir que la problemática de una inseguridad que nos acecha constantemente se instala como un clima de opinión incuestionable en los medios masivos de comunicación frente al cual se plantean soluciones lineales y superficiales (Arréquez y Samar, 2015: 93).

Todos los enfoques señalados constituyen aportes sumamente valiosos en la conformación de un campo de estudios centrado en la seguridad y sus múltiples abordajes. No obstante, la búsqueda de las significaciones pasadas del concepto es un territorio aún a explorar.

En términos metodológicos este trabajo se desarrolló a partir de realizar un seguimiento detallado día a día de la portada del diario *Clarín* desde el 10 de diciembre hasta el año 2004. En ese marco se relevó cuantitativamente la aparición de la palabra (in)seguridad y se analizó su contexto en la superficie redaccional del diario como así también el contexto sociohistórico de enunciación.

#### LA IRRUPCIÓN Y EL VIAJE AL PASADO

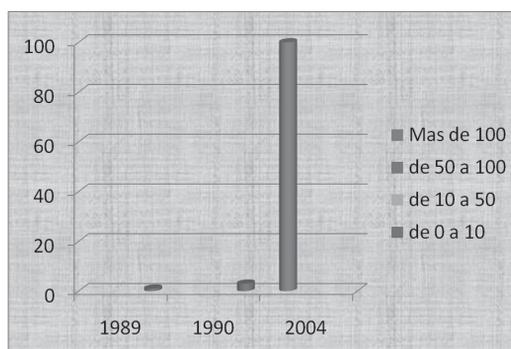
El 23 de marzo de 2004 fue asesinado el joven Axel Blumberg, quien se encontraba secuestrado desde el día 17. Hijo de un empresario textil, Juan Carlos Blumberg, vecino de uno de las zonas más caras del país, La Horqueta (San Isidro, Buenos Aires). El padre de la víctima organizó "La cruzada por Axel", juntando firmas, pidiendo leyes más duras, asistiendo a programas de televisión, concurrendo a la cámara de diputados y senadores; organizó una marcha frente al Congreso de la Nación. El 1° de abril de 2004 la convocatoria de Blumberg reunió ciento cincuenta mil personas. Juan Carlos Blumberg se convirtió en un sujeto de la enunciación que expresaba discursos, creencias y posturas ideológicas frente a diferentes temas que la clase política, deslegitimada luego de la crisis del 2001, no podía realizar.

Nos proponemos demostrar que el uso del significante (in)seguridad durante el año 2004 modificó sustancialmente su significación. Si bien por un lado el término pasa a tener límites en su significado ya que se reduce a los hechos delictivos, a la vez, por otro lado, la inflación semiológica de su uso arroja un resultado contradictorio: a partir del 2004 todo pasó a ser un problema de (in)seguridad, creación de ministerios, secretarías, que atienden problemas de todo tipo, viales, judiciales, penales, criminales, limítrofes.

El período analizado 1983/2004 nos obliga a revisar alrededor de 7.000 portadas de diarios. En este avance hemos trabajado con –aproximadamente– 1800 tapas del diario *Clarín* de los años 1983 (Diciembre), 1984 (12 meses), 1989 (12 meses), 1990 (12 meses), 1995 (12 meses), 2004 (12 meses). La intención es comparar cuantitativamente la cantidad de veces que los significantes "Seguridad" e "Inseguridad" fue ron utilizados y cómo aparecieron articulados en un contexto amplio de significación. Desde el punto de vista cualitativo observaremos el tenor de

la agenda mediática, el tratamiento de temas policiales, viales, sociales, económicos que en la actualidad estarían bajo el paraguas articulador de la (in)seguridad y aparecen en la agenda sin esa caracterización.

En el año 2004 –si sumamos las apariciones de los conceptos Seguridad e Inseguridad– en las tapas del diario *Clarín* el número de apariciones es de 103 veces, pero si lo comparamos con las 2 oportunidades en las que aparece en diciembre de 1983, las 9 veces de todo 1984, las 6 veces de 1989, una sola oportunidad en 1990 y alrededor de 30 apariciones en 1995, cabe preguntarnos:



¿Esto significa que la inseguridad no existía como problema o que los hechos que a la luz de hoy son titulados como de inseguridad no poseían ese “paraguas articulador” que hoy el término posee?

Lejos de pensar que no existieron en esos días hechos que podrían haberse titulado bajo el paraguas de la seguridad como de la inseguridad, señalamos, por ejemplo, que en 1990 el “Secuestro y Muerte de Diego Ibañez”, los casos “Nair Mustafa”, “Maria Soledad” y otros episodios como “Taxista baleada con cuatro tiros en la cabeza”, “Abuelo y sus cuatro nietos encontrados muertos en un departamento”, marcan que los episodios tuvieron lugar pero que no se inscribían en la misma cadena de significantes en que se encontraron a partir del año 2004.

#### PRIMERA ETAPA. LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA 83-84

El 10 de Diciembre de 1983 la portada del matutino presenta la fotografía de dos políticos argentinos. En la parte superior un foto pose de Raúl Alfonsín que acompaña el titular principal de la tapa; “ASUME ALFONSIN”, en la parte inferior otra fotografía de una mujer leyendo un discurso donde se resalta una frase que forma parte del mensaje; “Isabel Perón: ‘contribuiremos a defender a la estabilidad institucional’”.

## *La (In)seguridad antes de la (in)seguridad...*

Ya anunciando los episodios que tuvieron lugar el 10, la portada del día siguiente –11 de diciembre de 1983– nos permite analizar la primera aparición del significante “seguridad” en la tapa del diario Clarín:

**Reemplazo de la Doctrina de Seguridad Nacional por la de Defensa Nacional. Las FF.AA. no pueden vivir enfrentadas con la sociedad civil. No deben existir dos sociedades antitéticas. Sustancial reducción del número de concriptos a incorporar el año próximo.**

Un copete dentro de un listado de otros comentarios sobre el plan del nuevo gobierno democrático. El reemplazo de la Doctrina de *Seguridad* Nacional por la de Defensa Nacional, hace referencia a que se entendía por seguridad todo aquello que merecía ser cuidado de los ataques que realizaban los enemigos internos que habían luchado a través de las armas para combatir el sistema capitalista, organizaciones políticas armadas que, al menos, desde el Cordobazo y hasta los episodios del operativo independencia, ponían en jaque a las fuerzas militares.

La flamante democracia, en diciembre de 1983, es descripta en las portadas por una agenda política, económica y deportiva. Recién el 30 de diciembre emerge por segunda oportunidad el vocablo “seguridad” en un copete de la portada. Acompañando el gran titular; “Crean la policía Judicial y Antiterrorista”, un apartado dice:

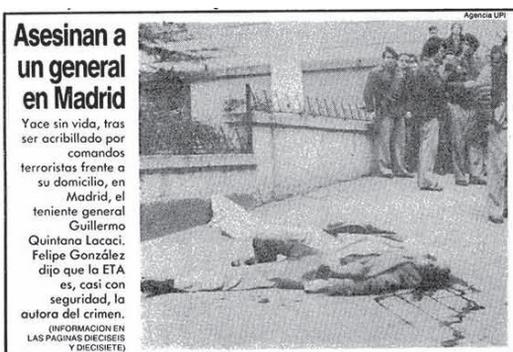
**Suprimirán la Superintendencia de Seguridad Federal. Habrá juzgados para las contravenciones a los edictos policiales**

El vocablo está relacionado con una institución federal, miembro de la policía, organismo que está siendo suprimido. Esto tuvo lugar en el marco de un anuncio del ministro del interior, Trócoli.

Relevando las portadas del diario *Clarín* durante el año 1984 encontramos 9 oportunidades en las que emerge el significante (in)seguridad. En realidad, en una sola oportunidad encontramos el vocablo “inseguridad” y en otras 8 emerge “seguridad”. El modo en que aparecen los términos “seguridad” e “inseguridad” nos invita a reflexionar sobre el lugar que los significantes poseían.

El 30 de enero de 1984, una foto con un cuerpo en una vereda, perdiendo sangre por su cabeza, y un grupo de personas observando la escena nos muestran la noticia de una persona que yace muerta en la vía

pública. El título que acompaña la fotografía nos sitúa en el espacio y en el tenor del acontecimiento; “Asesinan a un general en Madrid”; luego a modo de epígrafe a la fotografía y ampliando el título descripto el matutino agrega: “Yace sin vida, tras ser acribillado por comandos terroristas frente a su domicilio, en Madrid, el teniente general Guillermo Quintana Lacaci. Felipe González dijo que la ETA es, casi con *seguridad*, la autora del crimen”. Es decir que en el medio de una noticia policial, donde se publica la fotografía de un muerto, aparece por primera vez el significante “Seguridad”, pero no lo hace para denunciar un problema de crimen seguido de muerte o para titular “Inseguridad a manos de la ETA”, sino para manifestar el modo en que el presidente español denuncia que la autoría del crimen fue el grupo armado vasco. La “seguridad” aparece como un modo de aseverar una denuncia.



La segunda oportunidad en la que aparece el significante “seguridad” en la portada del periódico es el 9 de abril de 1984: “El papa, con soldados” es el pequeño título que es acompañado por una bajada que dice: “Rodeado por 16.000 soldados de 24 países, entre ellos de la Argentina, Juan Pablo II afirmó que las fuerzas armadas son necesarias para la *seguridad* y la paz de las naciones”.

La primera vez que emerge el vocablo “inseguridad” en esta pesquisa es el 1 de julio de 1984; otra noticia internacional que no está vinculada a episodios policiales locales, ni que tampoco encabeza titulares. Se trata de la descripción de una situación en el gobierno boliviano y de una declaración del presidente de ese país luego de un intento golpista que había sufrido. “Estamos cansados de golpes, de *inseguridad* y de peculados”.

El presidente de Bolivia, Hernán Siles Zuazo, aparece en la ventana de la residencia donde estuvo cautivo el sábado durante 10 horas. Los servicios de seguridad arrestaron ayer a más de mil personas, entre militares, políticos y civiles, y realizaron allanamientos de moradas en el curso de la investigación iniciada para esclarecer el complot.

## *La (In)seguridad antes de la (in)seguridad...*

En este caso “la inseguridad” se identifica con inestabilidad política más que con situaciones policiales. Una vez más notamos que la “seguridad” es un lugar, una sede, una repartición, un modo de ver las cosas, de decirlas, pero no es un aglutinante para la movilización social como lo va a ser veinte años más tarde

El 14 de septiembre el dibujante Lino Palacios y su esposa son asesinados en su departamento de Recoleta. Cinco días después los culpables del crimen son apresados en Tucumán y trasladados a Buenos Aires; “Rigurosas medidas de *seguridad* rodearon la llegada al aeroparque de los asesinos de Lino Palacios y su esposa”, esta portada del 22 de septiembre ofrece la quinta oportunidad en que el significante aparece en tapa.

Rigurosas medidas de seguridad rodearon la llegada al aeroparque de los asesinos de Lino Palacio y su esposa. Claudia Sobrero y Odín González Muñoz (abajo, en el centro) fueron directamente trasladados a la seccional 17°. (INFORMACIÓN EN LAS PAGINAS VEINTICUATRO Y VEINTICINCO)

Terminando el año, el 12 de diciembre; “Por Razones de *Seguridad*”, “La Armada pide el traslado de Astiz”; siendo otra oportunidad donde encontramos el significante en la portada del diario.

**POR RAZONES DE SEGURIDAD**

## **La Armada pide el traslado de Astiz**

(INFORMACION EN LAS PAGINAS DOS Y TRES)

“Cansados de la Inseguridad”, “Fuentes Seguras”, “Razones de Seguridad”, modos de aseverar, maneras de identificar acciones militares, periodísticas pero la (in)seguridad no aparece. No porque no estuviera presente lo que hoy conocemos como tal, se palpaba, se mostraba, se publicaba pero no se llamaba (in)seguridad. Por ejemplo, durante 1984 fueron tapa las noticias vinculadas a “Disturbios en Mar del Plata con patotas”, “Asesinato por encargo”, “La policía denuncia una campaña de intimidación” ante las amenazas de artefactos explosivos, “Serio conflicto policial en La Rioja”. El boxeador César Romero es asesinado por delincuentes que a su vez fueron abatidos por la policía, en un episodio donde también murió el hermano del púgil mientras dos policías eran heridos, El intendente de Lomas de Zamora sufre un atentado, su auto incendiado es tapa del matutino, “Cuatro horas de Tiroteos con

Cinco Muertos”, en un episodio policial que ocurrió en el centro porteño, “Tróccoli denunció un Plan para crear Intranquilidad”, “Estalló una bomba en una Iglesia”, “Un muerto y quinientos evacuados por el temporal” en el sur del Gran Buenos Aires nos marca que la climatología y el conurbano bonaerense no suelen arrojar buenas noticias. “Bomba en la municipalidad de San Martín”, un policía y su bastón son fotografía de tapa para acompañar la noticia “Agresiones y saqueos en un tren con hinchas de fútbol”, una huelga policial en Santa Fe tiene como resultante el asalto a bancos y “Ola de Delitos”, “Nuevo Golpe con Robo de Divisas y Documentos” en Pleno Centro, “Planeaban asaltar un teatro y a conocidos artistas”, la explosión en un depósito de pirotecnia arrojó un muerto, “Azotan a San Isidro 6 bandas de jóvenes delincuentes”, “Hallaron Muertos a Balazos a 5 hombres en Derqui”, “Atentado fallido contra un Intendente”, “OLA DE DELITOS en el Conurbano – Asesinan a dos jóvenes en Temperley”, Toman una comisaría y asaltan un banco en Santa Fe, Colectivo destrozado por un tren, un micro cae al agua en Entre Ríos y hay seis muertos, “Accidentes del tránsito: 10 muertos”. Episodios que hoy podrían ser titulados como de *Inseguridad vial* pero el criterio de noticiabilidad en 1984 no da lugar a este paraguas articulador donde todo es inseguridad. Son otros los criterios, no es que los episodios no tuvieran lugar, de hecho los tienen y son noticias, pero el cuerpo central de la noticia no pasa por la (in)seguridad sino que transcurre por otros tópicos como el político, el sindical, el económico y también el policial. Las noticias de 1984 se centran en el conflicto y referéndum por el Beagle, las relaciones con Gran Bretaña, la apertura de la vida democrática en las universidades, las conquistas deportivas de Laciari, de Independiente, el campeonato de Argentinos Juniors, los ganadores del PRODE.

#### SEGUNDO PERÍODO. EL COMIENZO DE LOS AÑOS 90

Si tomamos el año 1989, observaremos que en el mes de enero las noticias inundan la tapa con los problemas de corte de energía en los hogares, mientras que una mujer policía salva a su compañero, negociando la fuga de otros doce delincuentes, dos menores son abatidos mientras cometían un delito y amplían la red policial para prevenir el delito. La toma del regimiento de La Tablada sobre el final del mes de enero acapara la atención de la agenda, mientras tanto el significativo seguridad no aparece publicado, hasta que el 26 de enero, Clarín publica “Integran las Fuerzas Armadas el Consejo de *Seguridad*”. La Primera Reunión del Consejo de Seguridad es tapa en diario el día 27, apareciendo por segunda

vez publicado el significante, pero remitiendo a la crisis que causó la toma del cuartel de La Tablada por el Movimiento Todos por la Patria. Los nueve niños que mueren en Uruguay en un ómnibus que son tapa en la edición del día 27 no están caratulados bajo la mención a la “Inseguridad Vial” como podría ocurrir en tiempos más cercanos. El 29 de enero, es tapa la declaración de Nosiglia “Rendiré cuentas por la *seguridad* interior”, llegando a tres las apariciones del término en el primer mes del año, todas ellas referidas al “asalto al cuartel” como fue mencionado en otra tapa del mismo diario. El Consejo Nacional de Seguridad vuelve a ser tapa el día 4 de febrero cuando se comunica que va a deliberar. Mientras tanto, en febrero, hay “pánico por el incendio de un tren subterráneo”, mención a la posibilidad de una “guerra civil”, “hallanamientos en quintas de subversivos”, “encuentran armas en San Isidro”, “se incendia un ascilo de ancianos” y la preocupación por la inflación y el dólar son tapa cotidiana. Hay un tiroteo en un cuartel de Córdoba, muere el jefe de la policía federal, Pirker. Gabriela Sabattini deja el país por las amenazas recibidas y una “Patota en José León Suarez” protagoniza un asesinato y el incendio de una casa. Hacia el 23 de febrero, el dólar, La Tablada y Sabattini son los temas que inundan la tapa, junto a resultados deportivos del fútbol local, no vuelve a emerger el significante “seguridad”, menos aún la mención a la “inseguridad” por los hechos relatados. El mes termina con un partido de fútbol que terminó a balazos dejando un muerto y dos heridos, mientras son detenidos los asaltantes de una estación de peaje.

En marzo los titulares hablan de lucha antiterrorista, del precio del dólar, del robo a un tren de carga, y de redadas que dejan el saldo de ocho detenidos. Los hechos policiales conviven con la realidad económica, la crisis política y los aconteceres deportivos. No encontramos un paraguas articulador que haga mención a la (in)seguridad cuando “Asaltaron una sucursal de correos y un blindado” (15 de febrero) o cuando un hombre en Don Torcuato “Murió al caer del tren cuando intentaron robarle” (16 de febrero). El 17 “Abatieron a cuatro asaltantes en dos tiroteos” y el 21 “Siguen Prófugos 19 peligrosos delincuentes” luego de una fuga en una cárcel de Mercedes. En Mar del Plata “desvalijan un hotel céntrico con 30 turistas” (27 de febrero) mientras se secuestran kilos de cocaína, mueren pasajeros en las rutas, el dólar aumenta y se debate sobre un gobierno de coalición.

El 8 de abril “doscientos policías y tres avionetas persiguen a una banda”, y el 9 caen “más de cien detenidos en Capital Federal en operativo antidrogas”. El asesino de Jinema Hernández estaría identificado, según la tapa de *Clarín* del día 13 y “aparecen las armas de la guerrilla en La Tablada” (14 de abril). Una beba es robada en una clínica y es restituida a sus padres y en General Rodríguez “Una Gresca tras

un partido hay un muerto y nueve policías heridos” (23 de abril). Los hechos ocurren, la noticia puede presentarse como positiva cuando los padres recuperan a la niña o negativa cuando hay disturbios en un partido de fútbol, pero los episodios no se presentan bajo una carátula de “Inseguridad” o paraguas articulador. Se describen hechos policiales que marcan agenda sin generar una serie informativa o folletín.

El 4 de mayo en Mar del Plata “Roban seis millones de Australes”, mientras que la crisis inflacionaria, el dólar y el paro de maestros protagonizan la tapa del día. Otro millón de australes es robado cuando 11 delincentes asaltan la estación de Pilar (6 de mayo), un “tiroteo en el interior de un colectivo” es tapa el 7 de mayo y el día 20 “Liberaron a una Joven secuestrada por un ex empleado del padre”, mientras el dólar llegaba a los 210 australes y los estatales lograban un aumento del 48,7% para afrontar la crisis. “ANTICIPARÁN LA ENTREGA DEL PODER” reza la tapa del día 21, una jubilada de 85 años se encuentra entre los ganadores del PRODE, mientras hay “Otra Prisión Preventiva para el Clan Puccio” (23 de mayo). El día 24 nos anunciamos que “Matan a un taxista y hieren a un cooperativo, en dos asaltos”, mientras “Reabren los bancos y solo se podrán retirar 20.000 australes” cuando “Alfonsín Anunció que se queda hasta Diciembre y Renunció el Gabinete”. La crisis política convive con los hechos policiales, las páginas denotan inestabilidad en varios aspectos de la realidad nacional, no aparecen los vocablos “Seguridad” e “Inseguridad”. “Abatieron a dos asaltantes en una Parrilla” en Garín y en Liniers los comerciantes cierran los locales en protesta por los aumentos. Sin ministro de economía, aumentan los alquileres y los autos en un 183% (25 de mayo). “Cierre de Comercios en Córdoba para evitar saqueos” (27 de mayo) y el día 28 en el epígrafe de una foto emerge la quinta aparición del vocablo “Seguridad” en el siguiente contexto; “ESTADO DE SITIO POR LOS SAQUEOS A SUPERMERCADOS”, la foto que acompaña el titular es descripta de la siguiente manera; “Efectivos de *seguridad* frente a uno de los supermercados saqueados”. “Fuerzas de *Seguridad* intercambiaban disparos con grupos no identificados” es parte de los titulares del día 31, mientras hay 6 muertos en Rosario y 5 en San Miguel.

En junio la crisis política y económica protagoniza la agenda, la transición de las administraciones presidenciales, se anuncia la participación de Alvaro Alsogaray en el gobierno de Carlos Menem, el futuro ministro de economía Roig anuncia que el salario rondará los 70 dólares, mientras hay 3 muertos en saqueos a un supermercado en Moreno, “Aparecen muertas las mujeres de la bañera” (1 de junio), “Allanaron 50 desarmaderos de Autos y secuestraron piezas robadas” (17 de junio) y el Cartonero Baez declara en el juicio a Carlos Monzón por el asesinato de Alicia Muñiz, la esposa del ex púgil (28 de junio).

## *La (In)seguridad antes de la (in)seguridad...*

Mientras en julio la asunción de Carlos Menem prioriza los temas que se publican en la tapa del diario, “Solicitan cadena perpetua para los secuestradores de Neuman y Sivak” (1 de julio), “11 años de prisión para Monzón”, “Un policía mató en un colectivo a tres jóvenes asaltantes” (4 de julio), mientras “Se congelarán los precios a partir del Lunes” (8 de julio) y “Menem es Presidente” (9 de julio). A la semana de asumir la cartera de economía “Murió Roig y lo reemplaza el empresario Rapanelli” (15 de julio), se reanuda el diálogo por Malvinas (19 y 20 de julio), Menem en un partido de fútbol junto a Maradona (20 de julio).

En agosto de 1989, la agenda de la tapa del diario está signada por el inminente indulto que anuncia el poder ejecutivo con el propósito de lograr la pacificación nacional. Deportistas como Jaite y Scioli son mostrados junto a sus triunfos en el exterior y los caminos para salir de la crisis económica se muestran a través del uso de un bono solidario y un aumento para los jubilados que ronda los 25.000 australes. Los ramales ferroviarios comienzan a ser sujetos de clausura y se debate sobre la privatización de los canales de televisión de administración estatal. “Una multitud en San Cayetano” y “Cómo se obtendrán remedios gratis” son titulares del 7 de agosto, “Aumentó un 196 % el costo de vida en Junio”, leyes económicas y ley de ministerios son tapa el día 8. La ley de emergencia económica es aprobada y es tapa el día 9 y por el secuestro de los hermanos Born, Firmenich es penado a 30 años de prisión (11 de agosto), se reducen los cortes de luz y el PRODE sigue siendo noticia. Continúan los anuncios sobre la situación de Malvinas y las negociaciones con el Reino Unido y el presidente anuncia una rebaja en los aranceles y retenciones para las exportaciones (13 de agosto). Se presentan episodios que en otros contextos podrían ser de “Inseguridad Ferroviaria” pero que simplemente se presentan como “Un tren se quedó sin frenos en Chacarita: 18 heridos” (13 de agosto), por el caso de los “autos mellizos” un policía que estaba prófugo se presentó ante la justicia (16 de agosto), “Desbarataron a una banda que robaba autos y los canjeaba por drogas” y “Habrá indulto para militares en 15 días” (19 de Agosto). Ese mes, deja este mundo Hugo del Carril y la mención a la “Seguridad” o “Inseguridad” no emerge en la tapa de los diarios del mes.

Si tomamos las 360 tapas del diario *Clarín* de 1990 y rastreamos la utilización de los términos seguridad e inseguridad vamos a encontrarlos que los mismos aparecen publicados en una sola oportunidad y en el siguiente marco: “Envían Fuerzas de *Seguridad* a Tucumán”; en 1989 la aparición del término Seguridad emerge en seis oportunidades, en el año 2004 –si sumamos las apariciones de los conceptos Seguridad e Inseguridad– en las tapas del diario *Clarín* el número de apariciones es de 103 veces.

TERCERA ETAPA. LA REELECCIÓN DE MENEM Y LA AFIRMACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

El 2 de enero de 1995 mientras la tapa del diario nos informa sobre el nacimiento del Mercosur, anuncia que “Matan a un jubilado con una cañita voladora”, murió desangrado, y otras dos adolescentes habían fallecido a causa de balas perdidas, consecuencias de los festejos por el año nuevo, lo que 9 años más tarde sería una sección del diario, denominada “inseguridad”, pero aparece sin paraguas articulador. 13 personas mueren en Corrientes cuando se desengancha un acoplado (3 de enero), un chico da la vida por su novia en un accidente fatal donde un colectivo de la línea 109 cobró su vida (4 de enero), un empleado casi muere aplastado por expedientes en el registro automotor –“La Burocracia puede matar” (5 de enero)– titula la portada.

El 6 de enero, producto de la crisis financiera mexicana, conocida como efecto tequila, emerge por primera vez el significante “seguridad” en el año:

## **Red de seguridad para bancos**

Los cinco mayores bancos privados del país auxiliarán a las entidades que tengan dificultades financieras • Es una herramienta para enfrentar los efectos locales de la crisis mexicana

(INFORMACIÓN EN LAS PAGINAS DIECISEIS Y DIECSETE)

No es crimen, no es delito seguido de muerte, se trata de una Red de Seguridad para bancos para enfrentar una crisis financiera. Mientras tanto, siguen los accidentes con los colectivos y dos granaderos aparecen ahogados (7 y 8 de enero). “Se Mató Monzón”, el 9 de enero la noticia inundó la agenda de ese y otros días posteriores. La (in)seguridad no aparece en las portadas pero sí “La muerte viaja en colectivo”, publicando noticias en casi todas las tapas acerca de accidentes fatales donde el transporte público de pasajeros es protagonista. Salideras bancarias, la policía balea por error a dos adolescentes en Villa Gesell, asaltan a una actriz pero la policía evitó que la violaran, Domingo Trágico titula la tapa del día 16 refiriéndose a los accidentes fatales en el cambio de quincena y finalmente aparece un titular que nos introduce en el significante analizado el día 17 de enero: “Crece la Inseguridad en las rutas”. No se trata de Crimen, secuestro y asesinatos, se trata del resultado de las noticias que las tapas venían mostrando, accidentes fatales ocasionados por colectivos, choques trágicos en las rutas.

## Crece la inseguridad en las rutas

Ayer, en distintos puntos del país, hubo catorce muertos  
● En dos días, ya suman 30

(INFORMACION EN LAS PAGINAS VEINTIDOS Y VEINTITRES)

Notamos así como la seguridad está relacionada a los movimientos bancarios y la inseguridad a los accidentes fatales. Las noticias policiales existen, forman parte de la agenda, pero no de la (in)seguridad. Lo mismo ocurre el 18 de enero cuando la palabra “seguridad” aparece en la tapa, esta vez sobre la actividad del ministro del interior que se dedicó a parar a los motociclistas que no llevaban el casco puesto y los alertaba sobre su “seguridad”.

## Les sacan la moto a los que no llevan casco

El ministro del Interior en persona salió a parar a motociclistas ● Les hacía recomendaciones sobre su seguridad ● Era parte de un vasto operativo policial de control de tránsito, que continúa hoy

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y TREINTA Y UNO)

El 19, mientras se anuncia la flexibilización laboral, es foto de la portada “la Garza Sosa”, peligroso delincuente apresado. Caen los asesinos de una mujer policía (28 de enero), conflicto bélico entre Perú y Ecuador.

Un dato significativo nos otorga este análisis cuando observamos que en la tapa del 4 de febrero *Clarín* anuncia un infome sobre la ola de robos en Capital Federal, en la redacción del titular el vocablo (in)seguridad no aparece en ningún momento:

**CAPITAL FEDERAL** **Un robo cada media hora**

En 1994, la Policía registró 17.867 robos ● Villa Luro y Liniers son los barrios donde hay más robos a mano armada ● En el microcentro, San Telmo y Monserrat se produce el récord de arrebatos ● Barrio Norte, Recoleta y Belgrano son las zonas donde hay más robos de casas ● Ahora los ladrones actúan más de día que de noche

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y DOS Y TREINTA Y TRES)

Una nenita que desaparece en Marcos Paz (7 de febrero), más muertes en episodios viales (6 de febrero), mientras Perú y Ecuador siguen en guerra. El 8, *Clarín* anuncia que hay “Un asesinato cada once días en Fuerte Apache”, sin utilizar el término (in)seguridad. Una escena con robos y rehenes en Boulogne, 7 muertos en accidentes viales, son tapa del día 11, pero el diario no tiene necesidad de hacer uso de la (in) seguridad para relatar los episodios. Están ahí, sueltos, tienen su lugar pero nada los articula.

El día 14 se hace mención a la “Cámara de Apelaciones de Seguridad Social” para informar sobre la vuelta de los juicios que los jubilados realizarán al Estado, siendo la cuarta vez que el significante emerge en la portada del diario durante 1995, aunque no se trata de la inflación semiológica que el término tendrá nueve años después. Por ejemplo, la noticia del día 17, cuando “Dos menores asesinaron a un cura de 79 años” y dejaron herido a otro de 85, la agenda de temas que preocupan al periodismo y a la sociedad subraya los hechos policiales pero no los engloba dentro de una catarata de episodios trágicos. La mafia de los taxis en Ezeiza, la investigación sobre la entrega de documentos argentinos para ciudadanos sirios, el fútbol y las noticias económicas ocupan el resto de la agenda de febrero de 1995, hasta que el 24 de febrero un “custodio heroico” muere al evitar el robo a un banco. El episodio policial es publicado, pero muchas veces el tópico de la noticia está en el miembro de la fuerza que lo evita, que muere. La interna partidaria que elige a la fórmula Bordón-Álvarez para enfrentar la reelección de Menem y los problemas en la campaña del radical Massachessi también son noticia, pero es llamativo como ha aparecido en más oportunidades la mención a “La Ruta de la Muerte”, por los accidentes en la ruta 14, que los significantes Seguridad e Inseguridad en el mes de febrero de 1995.

El análisis nos invita a nuevas reflexiones cuando vemos que la tapa del día 2 de marzo ocupa más del 50% de su espacio en publicar “Horror en Villa Martelli” por una revuelta de vecinos que intentan linchar al responsable de la violación, muerte y disección de una menor y “Se iban a fugar por un túnel enorme” en la cárcel de Devoto. En esta última noticia utilizan el término “pabellón de máxima peligrosidad” cuando en tiempos más cercanos calificarían al pabellón como de máxima seguridad. Lo que deseamos demostrar es que el significante no aglutina, no desborda, no funciona como un emergente donde todo es (in)seguridad; los acontecimientos ocurren y son puestos en la agenda pero los tópicos son diferentes. “Un colectivo atropelló a 14 motociclistas”, siguen los informes sobre la ruta 14, un joven de 18 años borracho mató mientras conducía, peleas de barrabravas, conviven con la venta de armas a Ecuador, problemas económicos, aumento del IVA del 18

al 21%, huelga docente, bajan los sueldos de los empleados públicos, internas partidarias en el PJ; la agenda transcurre, día tras día sin que la (in)seguridad se haga tapa. Un hecho detonante sacude la agenda, “Se mató el hijo de Menem” (tapa *Clarín* jueves 16 de marzo de 1995).

En la tapa del día 10, la entrevista que *Clarín* le hace a los tres candidatos marca que los temas claves son la convertibilidad, el desempleo y los derechos humanos. El 12, mientras comienza la veda electoral y los candidatos cerraron sus campañas, la mafia de los taxis que pasa plata falsa y “El Ferretero que no se dejó robar. Acertó los siete tiros, mató a los ladrones y está libre porque el juez entendió que fue en defensa propia” son las noticias que nos demuestran que si bien no son titulados bajo el paradigma de la Inseguridad, los temas existen, son tratados, se presentan, pero el tópico de la noticia es otro, es el heroísmo, es la justicia por mano propia, es la anécdota.

La “seguridad” no aparece tampoco el 22 de mayo cuando se anuncia que pasan a juicio oral los casos de María Soledad, La masacre de Wilde, el soldado Carrasco y el caso de los hinchas de River asesinados. Pero el 24 de mayo la Casa Blanca es noticia otra vez ya que un tiroteo tuvo lugar allí y se hace mención a un miembro de seguridad que disparó, siendo la novena vez que emerge el significante aunque sin generar desafíos en los límites de su significancia. Demostrando que lo que hoy conocemos como (In)seguridad estaba entre los temas cotidianos pero sin que el significante desbordara.

En julio el verbo “asegurar” sigue en los copetes que acompañan diversos títulos (día 1°), la fotografía de dos cuerpos muertos de un niño y su abuelo tirados en una vereda y el título “Morir en la Calle” (3 de julio) nos marca que la inseguridad estaba lista para ser desarrollada, sin embargo el término es utilizado para otras cadenas de la significación. Accidentes seguidos de muerte por picadas de autos provoca el titular “El desprecio por la vida” (6 de julio), siendo ya una serie noticiosa la de las muertes que causan los accidentes viales.

Tratándose de un uso del sustantivo “seguro” que refiere a una cobertura para quienes se quedan sin trabajo, notamos como la desocupación que comienza a superar el 18% es tema central y el uso de la “Seguridad” apunta a lo social más que a lo delictivo. Sin embargo las noticias policiales siguen ocupando la plana, sin que el significante desborde sus límites. Se reabre el caso Jimena Hernández y se habla de “que el caso no quede impune”; otros casos de conductores que matan y huyen, “La mafia de los taxis ya es una pesadilla” y un barrabrava muerto enfrentamiento de hinchadas de fútbol. La (in)seguridad está pero la palabra no es un recurso que utilice el diario como si va a ocurrir en el siglo XXI. Un hombre mata a su pareja a puñaladas en Puerto Madryn (14 de julio)

El 15 de julio, dos noticias que dan cuenta de los problemas de seguridad que aquejan a la población son tapa del diario, sin embargo no se encuentran en ninguna sección especial ni bajo ningún subtítulo o pestaña que haga mención a la (in)seguridad:

## Morir por una campera

Un chico de 17 años se estaba despidiendo de su novia • Dos ladrones quisieron robarle la campera • Almagó resistirse y lo balearon a quemarropa • La chica identificó a uno de los delincuentes, que escaparon sin llevarse la campera

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y SEIS Y TREINTA Y SIETE)

## Nadie frena a la mafia de los taxis

Ahora le tocó a un abogado • Tomó un taxi en Belgrano y el chofer, con dos cómplices, terminó asaltándolo • Lo golpearon y le robaron todo • También quisieron hacerle sacar plata de un cajero automático, pero el sistema no funcionaba • Es el segundo caso con este nuevo método en una semana

(INFORMACION EN LA PAGINA TREINTA Y OCHO)

El mes termina con tres noticias (día 30 y 31) nos anuncian diferentes niveles de casos policiales:

**INVESTIGACION DE CLARIN**

## La mafia rusa ya está en la Argentina

Organismos oficiales admiten que ingresaron ilegalmente al país 21 mafiosos provenientes de Chechenia • Ya hay un caso típico • Al dueño de un restaurante ruso le pidieron 20.000 dólares a cambio de "protección" • Una historia con muchas sombras

## Mataron a otro chico por una campera

Fue en Morón • Cinco chicos estaban charlando en una esquina • Tres hombres les robaron las camperas y las zapatillas • Después, les dijeron que salieran corriendo • Adrián Guzmán, de 16 años, no atinó a moverse • Y lo balearon a quemarropa

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y CUATRO Y TREINTA Y CINCO)

## El asesino de la doble vida

Para los vecinos era un almacenero de vida normal • Pero mató a una pareja y a una chica de 13 años • La Policía sospecha que asesino también a otras tres personas • Está detenido en Saladillo, provincia de Buenos Aires

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y SEIS Y TREINTA Y SIETE)

Nótese que la (in)seguridad no aparece como titular, ni como tema para describir estas crónicas.

En agosto, el conurbano es noticia por la muerte y la violencia, una pelea de narcos en Adrogué, un chico al que "mataron por un partido de metegol" en Rafael Calzada, dos bebés son cambiados al nacer en San Martín, el asesino Ricardo Barrera es tapa al declarar cómo mató a sus hijas, suegra y esposa; una azafata cae de un avión en pleno vuelo, roban 300.000 pesos de la caja fuerte de la secretaria de seguridad de la Fuerza Aerea; otro atentado en París, cinco muertos y cien heridos en un ataque terrorista en Jerusalem, chocan en el aire dos helicópteros de la policía bonaerense, Sergio Shocklender sale bajo libertad condicional. El 25 de agosto una noticia policial excepcional aparece en la tapa, cinco presos fugados tomaron rehenes, torturaron y violaron. Sin dudas, un episodio de inseguridad que no es calificado como tal, el matutino elige la expresión "16 horas de terror".

## **16 horas de terror**

**Cinco presos peligrosos que se habían escapado el miércoles de una cárcel en Jujuy tomaron de rehén a tres personas y se atrincheraron en una casa**

**• Fue una noche terrible: los delincuentes torturaron a dos chicas, y también las habrían violado • Ayer la Policía dinamitó la puerta y entró a sangre y fuego • Tres delincuentes murieron y dos fueron capturados**

(INFORMACION EN LAS PAGINAS TREINTA Y DOS Y TREINTA Y TRES)

Recién el 29 de agosto aparece una referencia muy vaga sobre el significativo "Seguridad", se trata del anuncio de un aumento de un 35% del seguro automotor. Por lo tanto, para continuar con nuestro trabajo cuantitativo, entre el sustantivo, el verbo, entre los problemas de desempleo y los seguros automotrices, el término emerge en las portadas 22 veces en lo que va de 1995.

El término aparece vinculado a noticias extraordinarias y no a inconvenientes cotidianos, a la inseguridad de todos los días que va a ser tapa y agenda en el siglo XXI. Otros temas que podrían catapultarse bajo la (in)seguridad son tapa durante septiembre pero no generan un "sentimiento de inseguridad" en los términos que los plantea Kessler, ya que ni es utilizado el significante ni es producto de una serie noticiosa. "Dos policías despedidos" luego de provocar la muerte de una nena al cruzar con la luz roja es noticia el 1° de septiembre; "La terrible historia de una masacre familiar" es tapa el 2 de septiembre junto al incendio de la reserva ecológica. Los taxistas empiezan a manejar con un vidrio blindado que los separa de los pasajeros "por los asaltos" (3 de septiembre); dos mujeres mueren en el río (4 de septiembre); muere una pareja en un accidente fatal por el mal funcionamiento de un semáforo (8 de septiembre); "Otra muerte por un ascensor" (9 de septiembre); "Asalto a la hora de la cena", cinco delincuentes robaron en un restaurante (10 de septiembre); una banda que robaba obras de arte fue reducida (13 de septiembre); atacan la embajada de EEUU en Rusia (14 de septiembre); Una mujer muere en Mendoza ya que al darle anestesia por error se le suministró un gas letal (15); "Tragedia en la banquina de la Richeri" (19); "Compró un bebe y ahora lo devuelve" (20); "Un chico de tres años se ahogó en un polideportivo" (25); tiene lugar un motín en la cárcel de Devoto (27). Es decir que prácticamente todos los días la tapa del diario *Clarín* nos permite reconocer un hecho que podría ser considerado como de (in)seguridad, vial, policial, medicinal, etc. Sin embargo el matutino no escoge la estrategia de vincular todos los hechos bajo un paraguas articulador. Existir, existen, en mayor o menor medida, los episodios vinculados a los problemas de (in)seguridad han sido latentes pero no son identificados bajo la nomenclatura de un término que significa más que la palabra misma.

El último trimestre de 1995 nos da la posibilidad de analizar las tapas de los diarios, su índice de noticias, teniendo en cuenta los temas que se convirtieron en serie noticiosa que inundaron la agenda mediática desde octubre a diciembre. Asimismo, nos podemos tomar el trabajo de buscar los usos del significante (in)seguridad dentro de esas portadas y observar cuando el significante aparece en los epígrafes, describiendo fotografías; cuando aparece en los copetes, ampliando información; y por último, cuando su aparición es en los titulares. Del mismo modo, el uso que se le da al significante –como hemos visto– puede ser a través del verbo “asegurar”, o con la expresión “seguridad” sin poseer el prefijo “in”. Cuando el término posee el prefijo, su significado le quita positividad al término que acompaña, sería el ejemplo de “inseguridad”, vocablo que como hemos visto prácticamente no aparece en las portadas analizadas.

En definitiva, este trimestre arroja la utilización del significante “Seguridad”, sin el prefijo “in” en 11 oportunidades. Una sola vez fue publicado en un titular principal, una en epígrafes, una en bajada y 8 en copete. Nunca fue un paraguas articulador, se percibe más el uso de “tragedia”, “miedo”, “horror” que de “(in)seguridad”. No se encuentra protagonizando series noticiosas; es más, ha emergido en noticias que no forman parte de la agenda primordial. Se la relaciona muchas veces con acontecimientos internacionales, con fuerzas u organismos de seguridad que funcionan fuera de la Argentina o con episodios curiosos, anecdóticos o extraordinarios.

Si sumamos el año 95, las referencias al vocablo a través del verbo “asegurar” como una forma de fundamentar, de aseverar, de argumentar, las referencias hacia las fuerzas de seguridad y la única vez que se hace mención a la “inseguridad”; se pueden contabilizar 35 oportunidades en que el término forma parte de la tapa de *Clarín*. Pocas veces es parte del titular principal, la mayoría acompaña en epígrafes o copetes. Los temas centrales de aquel año son la crisis económica, la desocupación, la corrupción. Pero el 31 de diciembre una encuesta del diario agrega un tema que no había sido identificado como “lo que mas le preocupa a la gente” en encuestas anteriores. Allí el matutino informa que según una encuesta realizada por ellos “el 75% califica a 1995 como el peor de los últimos años, lo que más preocupa a la gente es la desocupación, la corrupción, la educación y la *seguridad*, y hay temor a endeudarse”.

Sin superar las 40 apariciones, el año 95 nos marca la pauta de ser el año en que más fue utilizado el vocablo antes de llegar al 2004, según esta muestra que comprende diciembre 83-diciembre 84, 1989/ 1990/1995 y el año 2004 por ser años políticamente preponderantes por la transición democrática, el traspaso presidencial entre Alfonsín y Menem, la reelección de este último y el primer año completo de Néstor Kirchner.

## CONCLUSIONES

Cuando un cientista social analiza un texto debe discriminar el universo semántico con el que se encuentra, lo que resulta relevante y lo que no. Si un concepto está inserto en un contexto de sentido, es parte de una realidad, la cual también ayuda a cambiar, de esta manera el concepto brinda acceso a un conjunto de experiencias que caracterizan ese contexto específico. Según Blanco Rivero, para escribir propiamente una historia conceptual es preciso aislar al concepto de los contextos específicos en los que apareció y examinarlos en su sucesión temporal. En el análisis diacrónico lo que el investigador tendrá en cuenta son los diversos usos que ha mantenido y/o perdido a lo largo del tiempo y de qué manera estos usos se relacionan con lo que ha acontecido (Koselleck, 2009; 13).

Pero para el autor hay que tener en cuenta la relación entre lo sincrónico y lo diacrónico, la simultaneidad de lo no simultáneo, cómo en un mismo momento histórico se agolpan significados cuyo origen se remonta a distintos momentos del pasado. Si hacemos vértice en los episodios del año 2004 que se conocen como “Caso Blumberg” vamos a encontrar un punto nodal para el análisis y vamos a decir que si bien la inseguridad ya estaba instalada como un problema, no era un aglutinante para la movilización social.

Un significante condensa muchos significados en una sola palabra. Esto depende de los contextos, los usos, los momentos, las culturas en los que los significantes mutan, se convierte en nuevos actos de la significación. Lo que intentamos demostrar es que con el vocablo (in)seguridad a partir del siglo XXI se da una profunda resignificación. En primer lugar, porque el término elegido “(in)seguridad” es un diagrama que representa, significa, condensa muchas más cosas y apunta a una cadena de significantes mucho mayor que la que el término pudiera haber tenido en otro contexto, en otra génesis. “Seguridad” e “Inseguridad” son antónimos pero remiten en la imagen acústica al mismo problema, es por eso que desde las ciencias sociales preferimos condensar con “(in)seguridad”.

A partir del siglo XXI la polisemia que podríamos encontrar en los años analizados aquí – refiriéndonos a seguridad en cuanto al modo de afirmar, de aseverar, de asegurar un triunfo deportivo, de definir el rol de un agente de una fuerza pública nacional o extranjera, de definir una secretaría u organismo público– se transformó en una nueva condensación que excede los contornos de su significado. (In)seguridad remite a todo aquello que otros no hacen para que el “yo sujeto” se encuentre seguro. Ese otro puede ser el gobierno, la dirigencia, pero también es el otro que hace uso de la inseguridad para quitarme lo que tengo, bienes materiales, la vida, la calle, la libertad, el trabajo, la comida. En torno a

la inseguridad se generan imágenes acústicas en el teatro de la mente que apuntan a erosionar la imagen de los gobiernos que apuntan sus energías hacia las políticas de derechos humanos, hacia la distribución de la riqueza. Si la agenda política se direcciona hacia nuevos objetivos, la (in)seguridad será un eje, un vector, para volver a recordar que hay un “otro” demonizado que nos quita, nos erosiona, nos roba, nos mata, nos aniquila. Y sobre todas las cosas, esto ocurre sin razón de ser. Es un problema que ocasionan “otros”.

Durante la primera década del siglo XXI todo remitió a la (in)seguridad, como una inflación semántica, una pelea de barrabravas, una violación, el robo de un celular. Un choque que ya no es polisemia, ahora es un paraguas articulador que genera movilización social en detrimento de aquellos que deseen cambiar el eje de la agenda, de la discusión. La distribución de la riqueza, el modelo de acumulación y de producción de nuestro país que aun se encuentra en pleno debate, dentro de una América Latina que sin ser el continente más pobre, es el territorio más desigual de la tierra, todo apunta a un problema de (in)seguridad, donde hay un “otro” al que hay que eliminar, no importan las causas, las consecuencias son fundamentales.

Nuestro trabajo demuestra que esa naturalización de la (in)seguridad hay que problematizarla. No es algo dado sino que en el pasado reciente a ese momento de irrupción que fue el 2004 existía de modo diferente. Es decir, los medios, y más precisamente *Clarín*, tomaban hechos que podrían rotularse bajo esa palabra pero no obstante su contexto de enunciación era muy diferente.

La revisión del vasto material empírico nos muestra que estos acontecimientos se inscribían en una lógica diferente a la articulación de sentido post 2004. Los hechos son publicados en contextos diversos y no tienen todavía una concatenación que los inscriba dentro de un significante. Es decir, los hechos violentos, los robos y los asesinatos eran publicados en un contexto donde predominaba el morbo, el caso ejemplar y lo fuera de lo común como criterios de noticiabilidad, pero no bajo una significación de (in)seguridad. Creemos que el aporte del trabajo radica justamente en desnaturalizar e historizar los sentidos que un medio le otorgaba a este tipo de hechos, puesto que mostrando esa construcción pasada podemos llegar a entender nuestro agitado presente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angenot, M. (2010). *El discurso social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Arce, E. (2009). El delito en la mira: Utilísima y la dramatización de lo delictivo. La perspectiva del entretenimiento. *Cuadernos de H Ideas*, vol. 3, n° 3.
- Arréguez Manozzo y Samar (2015). Juventudes en el relato televisivo. En Samar, Roberto (comp), *Inseguridades*. Neuquén: Editorial Universitaria del Comahue.
- Arrueta, C. (2010). *¿Qué realidad construyen los diarios?* Buenos Aires: La crujía.
- B. Baczko (1991). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Barros, S. (2006). Inclusión radical y conflicto en la constitución del Pueblo populista. *Confines*, 2-3, pp. 65-74.
- Berto, G. (2015). El delito y el rol de los medios. En Samar, Roberto (comp), *Inseguridades*. General Roca: Editorial Universitaria del Comahue.
- Blanco Rivero, J. J. (2012). La historia de los conceptos de Reinhart Koselleck: conceptos fundamentales, Sattelzeit, temporalidad e historia. *Politeia*, vol. 35, 49, pp. 1-33. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Carnevale, S. (1999). *La patria periodística*. Buenos Aires: Colihue.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cesaroni, C. (2014). *Reflexiones en torno a los diez años de las leyes Blumberg*, Centro de Estudios de Política Criminal (CEPOC). Buenos Aires: Tren en movimiento.
- De La Garza, E. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, pp. 109-127.
- Eccleshall, R. (1984). *Ideologías políticas*. Madrid: Tecnos.
- Fair, H. (2009). Identidades, Discursos y Política en la Argentina Contemporánea. *Revista de la Facultad*, 15, 69-91.
- Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Galar, S. (2009), Seguridad ciudadana, movilización colectiva y percepción del delito. El rol de los medios de comunicación locales en la construcción de una marcha de silencio en una ciudad del interior de la provincia de Buenos Aires. *Revista Question*, 23, Facultad de periodismo y Comunicación Social de la UNLP.
- (2010), 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*, 5/6, pp. 145-164, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades-UNLP.

- (2011). “Justicia por Juan”. Cómo se construyó una “crisis de inseguridad” en Azul, provincia de Buenos Aires. En Gutiérrez, M. (Comp.), *Populismo Punitivo y Justicia Expresiva* (pp. 327-353). Buenos Aires: Di Plácido Editores.
- (2013). Muriendo, nace; rompiendo, crea. Prácticas, significados y sentidos de la muerte violenta en la provincia de Buenos Aires (1983-2009). En Barreneche O. y Oyhandy Á. (eds.), *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (Siglos XIX-XXI)* (pp. 153-176). La Plata: Editorial de la UNLP.
- (2011). “La justa bronca de los avasallados”: sentidos, prácticas y significados alrededor de la protesta por justicia y seguridad en la provincia de Buenos Aires. El caso de Tres Arroyos. *Primeras Jornadas de Sociología Política*. Mar del Plata: UNMDP.
- (2010). “La salidera que conmociónó al país”. La participación ciudadana en el procesamiento público de casos conmocionantes. *El Caso Píparo*. Buenos Aires: Ciudad de la Plata.
- García Negroni, M. (1988). La destinación en el discurso político: una categoría múltiple. En *Lenguaje en Contexto*, I (1/2), Buenos Aires.
- Gentile, M. B. y Medrando, M. (2015). Seguridad y Derechos Humanos: ¿protección para los débiles? En Samar, Roberto (comp), *Inseguridades*. General Roca: Editorial Universitaria del Comahue.
- J. J. Courtine (1994). Le tissu de la mémoire : quelques perspectives de travail historique dans les sciences du langage, *Langages*, 114.
- Kessler, G. y Galar, S. (2014). El caso Píparo: muerte, conmoción y cambio. En Kessler, G. y Gayol, S. (eds.), *Muerte, política y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Laclau, E. (1985a). Tesis acerca de la Forma Hegemónica de la Política. En J. Labastida Martín Del Campo (comp.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 19-44). México: Siglo XXI.
- (1985b). Ruptura populista y discurso, anexo a Tesis acerca de la formación hegemónica de la política. en J. Labastida M. Del Campo (comp.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI.
- (1994). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En *Emancipación y Diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- (1998). Deconstrucción, Pragmatismo y Hegemonía. En Mouffe (comp.), *Deconstrucción y Pragmatismo*, Buenos Aires: Paidós.
- (2000). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión
- (2002). El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica (entrevista). En: *Revista de Signis* /2. Barcelona: Gedisa.

- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Maingueneau, D. (1984). La polémica como interincomprensión. En *Genèses du discours*. Bruselas: Mardaga.
- Mouzo, K.; Ríos, A.; Rodríguez, G. y Seghezso, G. (2010). La paramos de pechito. La (in)seguridad en el discurso de los funcionarios policiales. En Galvani, M., *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Ortiz Maldonado, N. y Recepter, C. (2010). El poder de no saber. Estrategias de neoliberalismo aplicado. En Galvani, M., *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*, Buenos Aires: Hekht Libros.
- Pécheux, M. (1990). *L'inquiétude du discours*. Paris: Éditions des Cendres.
- (1978). *Hacia un análisis automático del discurso*. Madrid: Gredos.
- Pérez, G. (2004). Entre el poder del discurso y el discurso del poder: aproximaciones teóricas y metodológicas al estudio del discurso político. En Kornblit, A. L. (coord.), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Raggio, S. (2012), *Los jóvenes y las memorias. Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*. Año 2, n° 3. Buenos Aires, Argentina.
- Raiter, A. (2002). *Representaciones Sociales*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Retamozo, M. (2009). Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 16, 95-123.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Rodríguez, G.; Seghezso, G. (2013). Entre diagnósticos y terapéuticas. A propósito de la configuración de la (in)seguridad como problema en los medios de comunicación en la Argentina, *Espacio Abierto*, vol. 22, n° 4, 631-647. Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Saín, M. (2014). Políticas de seguridad pública: “surfeando” la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001. En Acuña C. (comp), *El Estado en Acción*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Samar, R. (comp.) (2015). *Inseguridades*. General Roca: Editorial Universitaria del Comahue.
- Seghezso, G. y Rodríguez, G. (2010). La problematización de la (in)seguridad en los medios de comunicación: los imperativos del saber y del hacer. En Galvani, M., *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Seghezso, G. (2010). Entre los derechos humanos y la (in)seguridad: modos de construcción de la “violencia policial” en las ciencias

- sociales. En Galvani, M., *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Shuttenberg, M. (2014). *Las identidades nacional-populares; de la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Villa María: Eduvim.
- Sidicaro, R. (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Teun A. van Dijk (1996). *Análisis del Discurso Ideológico*. México: UAM.
- Verón, E. y Sigal, S. (2004)- *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*- Buenos Aires: Eudeba.
- Verón, E. (1974). Acerca de la producción social del conocimiento: El estructuralismo y la semiología en la Argentina y Chile, *Lenguajes*, 1.
- Waisbord, S. (2015). La mediatización de la violencia y la seguridad ciudadana. En Samar, R. (comp), *Inseguridades*. General Roca: Editorial Universitaria del Comahue.
- Zaffaroni, E. (2013). *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Planeta.

# *La vida de dos hombres infames. Casos resonantes y justicia penal en la prensa*

EZEQUIEL KOSTENWEIN

Universidad Nacional de La Plata, Conicet, ICJ

[dosmilmesetas@yahoo.com.ar](mailto:dosmilmesetas@yahoo.com.ar)

PALABRAS CLAVE: comunicación, análisis de prensa escrita.

## RESUMEN

En este trabajo nos proponemos hacer un primer análisis sobre las relaciones que surgen entre la justicia penal y algunos actores sociales a partir del surgimiento de un caso resonante, esto último teniendo en cuenta lo que al respecto publicó la prensa escrita. De allí que comenzaremos por ofrecer algunas imágenes que de dicha justicia penal presentan los periódicos. Luego definiremos tanto la denuncia pública como los casos resonantes para aplicarlos en el abordaje de un hecho concreto que surgió en el seno de la justicia penal, puntualizando cómo ese evento terminó por transformarse en un fenómeno de gran magnitud.

*“Los escándalos desempeñan un papel muy importante en la transformación de los instrumentos que sostienen las operaciones de calificación que vienen a poner en práctica las instituciones, particularmente en el caso de los instrumentos de naturaleza jurídica”*

LUC BOLTANSKI

#### LAS FORMAS ELEMENTALES DE LA JUSTICIA PENAL EN LA PRENSA

La justicia penal en Argentina parece estar transitando, al menos si pensamos en las últimas dos décadas, un camino de mayor permeabilidad respecto a injerencias que provienen de actores extrajudiciales. Un caso importante en este sentido es el de los medios de comunicación en general, y el de la prensa escrita en particular. Al respecto, hemos podido observar que para los operadores jurídicos la influencia de dichos medios no es uniforme (Kostenwein, 2015, 2016). En concreto, están quienes consideran sumamente influyentes a los medios de comunicación, siendo presentados como un factor determinante para entender el desempeño de la justicia penal, en el sentido de fijar límites y ejercer presiones (Williams, 2009). Otros actores judiciales definen, tanto a los medios de comunicación como a la prensa en particular como factores que deben señalarse, pero que es posible resistir si esos mismos actores enfrentan las “arremetidas” de dicha prensa. Por último, están quienes afirman que los medios de comunicación son una “astucia” que utilizan los mismos actores judiciales para “neutralizar” los compromisos y las obligaciones que tendrían que honrar como parte de su trabajo en la justicia penal (Sykes y Matza, 1957).

Además de la pluralidad revelada por defensores, fiscales y jueces de garantías, existe una serie de imágenes que la prensa escrita ofrece sobre la justicia penal, las cuales tampoco poseen un criterio exclusivo. En trabajos previos aludimos a seis figuras a partir de las cuales dicha prensa representa a la mencionada justicia penal: hay cuatro que llevan adelante críticas, es decir, que la califican como inapropiada, más allá de que lo hagan invocando consignas diferentes, incluso incompatibles. Aquí la organización judicial es percibida como fuente de indignación, a partir de la cual se emprende la operación crítica. Se trata de un malestar que no produce forzosamente una crítica organizada, dado que para que esto último ocurra es indispensable un respaldo teórico y una elocuencia argumentativa que consigan convertir un padecimiento singular en un problema ligado al bien común. Lejos de esto, la mayoría de las veces se observa en la prensa críticas “ordinarias” sobre el

desempeño de la justicia penal, en el sentido de que se relacionan con los descontentos de los actores en el ámbito de la vida cotidiana y no con enfoques *metacríticos* que ofrezcan una mirada en conjunto sobre la cuestión (Boltanski, 2009).<sup>1</sup> En este sentido, las fuentes de indignación de las que se vale la prensa –o que ella misma compone– para describir y vituperar a la justicia penal son específicamente de cuatro tipos:

- Menosprecio de las víctimas, indulgencia con el delincuente. De esta actitud se deriva una amenaza a la integración de la sociedad, puesto que se desprecian principios básicos de esta última.
- Desprovista de la rapidez y la habilidad esperables, lo que produce una actividad rudimentaria en función de las demandas pretendidas.
- Agrava las asimetrías sociales reforzando la selectividad penal estructural. Y a su vez, ofrece criterios retrógrados que impiden la discusión de perspectivas progresistas sobre el control del delito.
- Legaliza los excesos del poder político asumiendo una actitud subalterna frente al mismo. Se trata de actores judiciales apocados, en lo fundamental como resultado de los pactos fraudulentos que consintieron.

Planteadas las distintas formas de indignación, consideramos importante señalar que se trata de críticas que improbablemente consigan permanecer juntas hacia el interior de una propuesta integradora, en concreto porque cada una de estas formas de indignación que muestra la prensa pone de relieve determinadas características, dejando de lado las otras. Por ejemplo, en una de las formas se recalca que la justicia penal debe colaborar con la defensa de ciertos valores, apuntalando una comunidad moralmente cohesionada, y en otra de las formas, se reclama una justicia penal que ayude a transformar determinados valores evitando extender las brechas producidas por la desigualdad social. A su vez, hay crónicas que pretenden una justicia penal ágil y resolutive que dé resultados expeditivos respecto de los conflictos que administra, y hay también crónicas que enfatizan en la importancia de construir o reconstruir sin urgencias las vías de acceso a los cargos de la institución judicial para que esta última logre mayor legitimidad. Resumiendo, las

1. Es por este motivo que se habla de dos niveles en la expresión de una crítica: un nivel primario (crítica ordinaria) situado en el ámbito de las emociones, que es imposible hacer callar y que siempre está dispuesto a inflamarse ante la presencia de la menor situación novedosa que fuerce la indignación, y un nivel secundario (enfoque metacrítico), reflexivo, teórico y argumentativo, que permite mantener la lucha ideológica y que constituye la fuente de conceptos y esquemas que permitirán ligar las situaciones históricas que pretenden someterse a crítica a valores susceptibles de universalización (Boltanski, 2009)

exigencias –y las expectativas– son distintas si las críticas se fundamentan en la indolencia, la lentitud, el conservadurismo o el servilismo. La prensa, entonces, parece transmitir, y en algunos casos encarnar, diferentes manifestaciones de reprobación sobre lo que la justicia penal es, no es, o debería ser, y es por este motivo que se vuelve más difícil aseverar que la influencia que la primera estaría ejerciendo sobre la segunda por medio de sus críticas se encamina sólo en una dirección.

Ahora bien, la prensa escrita no ofrece sólo reconvenções sobre la justicia penal: hay al menos dos imágenes en los periódicos que destacan lo que la citada justicia hace adecuadamente –como corresponde– de acuerdo a sus obligaciones, sea esto desde el comienzo del proceso penal, sea hacia el desenlace. Se trata de noticias en las que se hace circular afirmaciones por medio de las cuales se justifica y confiere sentido a la administración penal de la justicia, lo que favorece cierto apoyo a la necesidad de que esta última actúe como actúa. Llamamos a estas afirmaciones pilares justificativos, los cuales se observan en la prensa cuando se asocia a la justicia penal, al menos genéricamente, con el logro de objetivos que son moralmente plausibles y dan sostén a una mejor convivencia de los ciudadanos. Estos pilares justificativos pueden describirse de la siguiente manera:

- Una justicia penal cuya referencia central es el bien común, es decir, la equidad como un valor fundamental. Esto último permite a la prensa sugerir un adecuado desempeño de la mencionada justicia.
- Una justicia penal cuya característica principal es la enmienda, en el sentido de que hubo una arbitrariedad cometida al comienzo del proceso pero que, al menos en parte, es remediada con posterioridad. Y es esto lo que resucita la experiencia compartida de la equidad.

Tanto para los casos que han sido irregulares al comienzo de la investigación penal pero concluyeron ecuánimemente así como para aquellas investigaciones que fueron realizadas desde el inicio dentro de un marco de legalidad, lo que surge es una justicia penal cuya respuesta ofrece una solución. En otras palabras, la justicia penal no es aquí fuente de indignación sino una institución que colabora con el bienestar de las personas como resultado de brindar resultados satisfactorios en función de lo que se considera que debe ofrecer.

Si tomamos en cuenta lo dicho hasta aquí, surge que en el ámbito de la prensa escrita la justicia penal parece edificarse en base a críticas y justificaciones que provocan tanto un efecto de sustento como de cuestionamiento. Esto se explica, al menos en parte, por los complejos –y a menudo contradictorios– propósitos que se le reclaman a

dicha justicia. Como consecuencia, no surge desde los periódicos ni un simple avasallamiento a su autonomía ni tampoco una indudable glorificación, sino múltiples sentidos acerca de la justicia penal de los que aún sabemos poco.

#### DENUNCIA PÚBLICA, CASOS RESONANTES Y ESCÁNDALO

Las imágenes que despliega la prensa sobre la justicia penal no son, según creemos, ni casuales ni arbitrarias (Garland, 2013). Más allá de algunos planteos que enfatizan exclusivamente la influencia irresistible que poseerían los medios en general, cada imagen –y cada retórica que acompaña a esa imagen– proviene de demandas y expectativas que tienen un respaldo concreto acerca de lo que esta justicia debería realizar o salvaguardar. Al entender de este modo las imágenes sobre la justicia penal evitamos caer, por ejemplo, en cierto determinismo mediático que subyace en planteos que sólo destacan el rol pasivo que los actores judiciales tienen frente a los medios de comunicación (Morales, 2014).

Dicho esto, podemos avanzar en el análisis de un fenómeno que se relaciona con las imágenes aludidas, puesto que involucra tanto a la prensa como a la justicia penal: se trata de la irrupción, en nuestro caso, de un caso resonante que resultó de una denuncia pública.

#### *Denuncia pública*

Aquí entenderemos por denuncia pública la actividad que realizan determinados actores e instituciones, que puede concretarse, entre otras formas, a partir de una protesta, una movilización, una controversia, en las que se desarrollan “estrategias o acciones para reclamar en el espacio público o ante los poderes públicos. En cualquier caso, existe siempre un conjunto de demandas y de demandantes que constituyen la médula de la indagación [...]” (Schillagi, 2011: 256).

Esto significa, en primer lugar, que no cualquier denuncia logra hacerse pública, es decir, que para que esto último suceda quien acusa debe estar en condiciones de persuadir a un conjunto de personas de que aquello que dice es verdad. Pero además, de que se trata de una verdad lo suficientemente importante como para generar la adhesión de aquellas personas a las que se está interpellando. De allí que el autor que pretende hacer pública su denuncia debe dirigirse a un número indeterminado de personas, puesto que necesita que la causa que defiende aspire a cierta universalidad, o lo que es lo mismo, evitar remitir a intereses puramente personales.

En segundo lugar, para que una denuncia pública tenga éxito en sus reclamos debe ser considerada como válida o “normal” por los demás. Esta normalidad se alcanza en la medida en que los actores involucrados en el hecho se distribuyan de una forma determinada a partir de dos ejes: uno que va de lo singular a lo colectivo, y otro que va del mayor al menor grado de proximidad entre ellos (Boltanski, 2000).

Teniendo en cuenta el primer eje, si una denuncia procura ser pública y ubicarse en el terreno de la acción cívica, los implicados tienen que mostrarse como personas colectivas, de lo contrario la demanda frente a la injusticia podría no ser vista por los demás como una acción normal. O lo que es lo mismo, una denuncia pública podrá ser calificada como normal en la medida que se logre la *desingularización* de la relación entre los actores, lo que cual no significa que los actores involucrados sean desconocidos entre sí, sino que hubo un trabajo, realizado por un colectivo, para presentarlos como representantes de entidades y no como simples individuos atrapados en relaciones personales (Boltanski, 1996).<sup>2</sup>

Respecto del segundo eje, las probabilidades para que una denuncia pueda ser observada como normal o anormal dependen además del nivel de proximidad o lejanía que haya entre los actores. De allí que una denuncia pública se vuelva dudosa cuando aquel que es denunciado por alguna mala acción resulte próximo o cercano al denunciante, puesto que podría interpretarse como una disputa particular y no colectiva. Conjuntamente con esto,

es necesario que no pueda señalarse nada que permita sospechar la existencia de un nexo entre el acusador y la víctima capaz de sostener un interés que sea común a ambos. Únicamente debe unirlos un mismo objetivo del bien común. (Boltanski 2000a, p. 264)

2. Tal como lo plantean Guerrero Bernal y Ramírez Arcos, “[...] los casos juzgados como normales eran aquellos en los cuales los actantes se situaban más o menos en el mismo plano del eje que se extiende de lo singular a lo general. Así, no parece anormal que un sindicato nacional denuncie públicamente, ante los medios de comunicación, la firma, por parte del Gobierno, de un tratado de libre comercio con otro país, debido a los efectos devastadores que éste tendrá sobre las condiciones laborales de todos los trabajadores; tampoco es anormal que una asociación de vecinos denuncie ante instancias competentes de su municipalidad el desalojo de los habitantes de una zona pobre de su barrio por parte de una compañía de desarrollo inmobiliario; ni siquiera es anormal que un particular denuncie ante un familiar suyo, y en el plano de una relación doméstica, las injusticias que su jefe ha cometido en contra suya. [...] En cambio sí sería considerado anormal que una mujer intentará denunciar a su marido ante la comunidad internacional por la violencia conyugal de la cual ella ha sido víctima (en este caso, el juez estaría situado en un nivel de generalidad que no se corresponde con el nivel de singularidad de la víctima y del perseguidor)” (2011: 60).

En síntesis, *la desingularización* de una denuncia se logra al alejar a personas que en un primer momento se hallaban próximas, tratándolas como integrantes de categorías más generales en las que cada una de ellas pueda ser reemplazada por cualquier otra persona de esa misma categoría.

### *Casos resonantes*

Como sugerimos al comienzo de este título, la denuncia pública puede a su vez estar ligada a un escándalo o caso resonante.<sup>3</sup> Se trata de un evento por medio del cual es posible analizar las estrategias que desarrollan los distintos actores implicados en dicha denuncia pública. Para los intereses de este trabajo, los casos resonantes permiten observar estilos y criterios utilizados, entre otros por periodistas, dentro de coyunturas en las que existe mayor tensión respecto a un suceso en el cual la justicia penal está involucrada. Se trata de situaciones “escandalosas” que ocupan esa zona *intermedia de la decencia*,

Ya que, en efecto, implican trasgresiones que son lo suficientemente serias para generar desaprobación de terceros, pero no alcanzan la gravedad de los crímenes más atroces [...]. El aspecto más obvio del escándalo es el hecho de que implique acciones o acontecimientos que transgredan o contravengan ciertos valores, normas o códigos morales. (Thompson, 2001: 32-33)

Para que surja un escándalo es necesario, además de que se haya efectuado un quebrantamiento a ciertas normas, que la reprobación respecto de esto último sea formulada con notoriedad. O dicho más concretamente, es la respuesta del público lo que constituye la aparición de un escándalo y no a la inversa. Esto último es central, puesto que permite advertir que

El significado del escándalo no puede aprehenderse sino estudiando las reacciones que suscita el acto de denuncia pública que éste implica. Son esas reacciones las que resultan indisolubles de la “gravedad de la trasgresión” ocurrida; es decir que no es posible tener una medida “objetiva” de la gravedad del escándalo sin seguir a los actores que expresan públicamente su indignación o por el contrario, que buscan relativizar u ocultar lo sucedido (Schillagi, 2011: 251).

3. Según Schillagi, “Es en torno a los casos o los escándalos, que se despliega y se vuelve públicamente más visible todo ese conjunto de prácticas y categorizaciones, narraciones y relatos que forman la base de sustentación práctica y simbólica de un problema público” (2011: 247).

Por lo tanto, dos elementos esenciales de los casos resonantes son que impliquen una ofensa moral significativa, y que esta ofensa sea denunciada públicamente. De allí que un escándalo permite analizar las competencias y acuerdos que articulan los actores que están envueltos directa o indirectamente en el hecho para buscar involucrar, entre otros, a diferentes personas, a grupos influyentes, o a la opinión pública en general. En este sentido, para hablar de un caso resonante debemos poder señalar cómo los actores asocian y movilizan en su protesta a otros agentes, persuadiéndolos de que además de decir la verdad y generar adhesión –como en el caso de la denuncia pública–, se trata de una verdad que es necesario que sea dicha, delimitando con cierta claridad quien o quiénes son los responsables (Boltanski, 2000).<sup>4</sup>

A los dos aspectos recién aludidos se puede sumar otro elemento importante en el proceso de consolidación de la naturaleza pública de determinados casos resonantes, y es el de la movilización de personas. Esta movilización puede estar constituida por actores y retóricas consideradas expertas respecto al tema en cuestión como podrían ser los que hacen circular los medios de comunicación o las herramientas que surgen del ámbito del derecho. Igualmente la movilización puede desarrollarse en el marco de una acción colectiva en el espacio público que no remita exclusivamente a esos actores y esas retóricas, sino a identidades de género o étnicas, por ejemplo, donde los recursos y las formas de manifestarse tengan atributos específicos.

Por último, podemos mencionar como relevante las formas en que son presentadas las decisiones políticas que se toman en tanto consecuencia del hecho escandaloso. Lo que permite esto último es evaluar, si fuera el caso, el desarrollo del acontecimiento en el cual dichas decisiones se muestran al comienzo relacionadas a un hecho concreto para luego ir adquiriendo mayor generalidad y de ese modo formar parte de un reclamo ligado al bienestar general.

Tomando en cuenta las definiciones que acabamos de presentar, trataremos de explorar a continuación una denuncia pública devenida en caso resonante que vincula a la justicia penal con la prensa, vislumbrando cómo un escándalo puede transformarse en una prueba a través de la cual se robustece colectivamente el compromiso respecto de determinados valores.

4. En este sentido, “al desarrollarse la escena del escándalo, se ponen de manifiesto las denuncias, los argumentos y contra-argumentos sobre lo sucedido, se movilizan estrategias y alianzas entre diferentes actores, se concita la atención de la prensa y la opinión pública” (Schillagi, 2011: 251-2).

LOS JUECES QUE SUPIMOS CONSEGUIR

Un caso resonante en la justicia penal, un escándalo, puede ser leído como el encuentro de un acontecimiento –y sus protagonistas– con un *haz de luz* proveniente desde el exterior, es decir, con un entramado complejo de relaciones de poder entre diferentes actores e instituciones. En palabras de Foucault,

el hecho de que en el orden monótono de lo cotidiano pudiese existir un secreto a descubrir o que lo inesencial pudiese ser en cierto modo importante, esto no aconteció hasta que la blanca mirada del poder se posó sobre estas minúsculas turbulencias [...]. (1996: 133)

Algo similar parece haber ocurrido con los jueces del Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires Horacio Piombo y Benjamín Sal Llargués, para que hayan renunciado a sus cargos el 1 y 3 de junio de 2015, respectivamente. Y para que sus renunciaciones hayan sido aceptadas. Ambos contaban con más de quince años en sus cargos en el Tribunal de Casación, sin embargo, como resultado de un proceso social y judicial de repudio, optaron por la dimisión. Además, Piombo y Sal Llargués tenían cargos en universidades nacionales, a los cuales también tuvieron que renunciar o de los cuales fueron directamente desafectados.

Lo que desencadenó la conmoción fue un fallo dictado en junio de 2014, es decir, un año antes de su exposición pública. Allí, Sal Llargués y Piombo le redujeron de seis a tres años la condena a un hombre porque consideraron que el delito en cuestión era un “abuso sexual simple” y no un “abuso sexual gravemente ultrajante” como había asegurado la sentencia de primera instancia.<sup>5</sup>

Los camaristas alegraron que la persona condenada no había generado

un torcimiento del desarrollo sexual del menor [ya que este último] demostraba en lo que a la disposición de su sexualidad se refiriera [...] una precoz elección de esa sexualidad [de allí que] es claro que la elección sexual del menor, malgrado la corta edad, a la luz de los nutridos testimonios de sus próximos, ya habría sido hecha, de acuerdo a las referencias, a la recurrencia en la oferta venal y al

5. El abuso simple está regulado en el primer párrafo del artículo 119 del Código Penal y el gravemente ultrajante en el segundo. Este último se configura cuando por la modalidad y la prolongación en el tiempo genere en la víctima un plus de sufrimiento respecto de su libertad sexual. Por ejemplo, no sería el mismo caso de un abuso en una situación circunstancial que otro en el que se someta a la víctima todos los días y se tenga contacto con el agresor todos los días.

travestismo. (Fallo Tolosa Mario, Tribunal de Casación Provincia de Buenos Aires, Sala I, 2014)

En dicha sentencia, los jueces también aceptaron no estar en condiciones de puntualizar la influencia que sobre la víctima de 6 años pudo haber tenido

el pasado más remoto del pequeño niño cuyo padre fuera preso por abusador [de su propio hijo] y cuya madre lo abandonara a merced de una abuela que –con todo– no ha demostrado demasiado interés en el desarrollo del mismo. (Ibíd.)

Luego afirman los magistrados que

efectivamente el imputado ha tenido para con este infortunado niño comportamientos lascivos, pero a la luz de todo lo dicho y sobre todo en virtud de que la figura excogitada reclama que el abuso sexual haya resultado en concreto gravemente ultrajante, es que debo conceder que no creo que este carácter tan expresamente definitorio de este supuesto de abuso haya concurrido contingentemente. [Por lo tanto] creo que debe degradarse la imputación [respecto del delito de abuso sexual gravemente ultrajante que regula el artículo 119 del Código Penal, dada la existencia, según los jueces] de las presentes circunstancias atenuantes [y es por eso que] debo descartar la agravante de aprovechamiento de la indefensión de la víctima puesto que no consta que el imputado conociera que el padre de la misma estaba preso y que la madre lo había abandonado como que quienes estaban a cargo de ella no le prestaran la debida atención. Estimo que la pena debe reducirse a la de tres años y dos meses de prisión [...]. (Ibíd.)

En síntesis, lo que ambos magistrados sostuvieron fue que si bien había existido el delito de abuso sexual por parte del acusado, no estaban presentes los elementos necesarios para que se configurase el abuso sexual gravemente ultrajante con el que se había pronunciado la sentencia de primera instancia, de allí que decidieran Piombo y Sal Llargués reducir la pena de seis a tres años.

### *La prensa se apropia del hecho*

Ahora bien, la prensa escrita comienza a referirse a ambos jueces el día 16 de mayo de 2015 con titulares como los siguientes: “Apelan el insólito fallo que benefició al violador de un nene” (*Clarín*, 16 de mayo de 2015) o “Reducen la pena a un violador de menores porque

consideran que la víctima *es homosexual*” (*Perfil*, 16 de mayo de 2015). Como características salientes de este caso resonante se puede mencionar que los periodistas, por un lado, son inexactos jurídicamente en sus formulaciones, y por otro, asumen una posición valorativa notoria respecto de la actuación de los magistrados que integran la justicia penal.

Dos polémicos jueces de la Cámara de Casación Penal bonaerense le bajaron la pena a un violador dejándolo libre. Argumentaron que la víctima, un nene de seis años, era “homosexual” y que ya era abusado por su padre. (*Clarín*, 16 de mayo de 2015)

En un fallo tan inédito como repudiable, la Cámara de Casación bonaerense le redujo la pena a un violador ya que contempló que la víctima, de 6 años, “es gay”. (*Perfil*, 16 de mayo de 2015)

Acerca de las inexactitudes, las cuales se mantendrán en muchos periódicos a lo largo de los días, tienen que ver con el rótulo de “violador” de la persona a la que se le redujo la pena, lo que técnicamente es impreciso ya que el delito en cuestión es el de abuso sexual.<sup>6</sup> Al respecto, no podemos afirmar que haya existido un propósito deliberado por sensibilizar a la opinión pública con alocuciones de tipo “expresivas”, más allá de que dicho efecto pudo haberse provocado. Lo que sí nos parece importante subrayar, teniendo en cuenta estas crónicas, es que no son infundados los relatos de los mismos actores judiciales mencionados al comienzo de este trabajo cuando afirman que los abordajes periodísticos sobre el funcionamiento de la justicia penal resultan por lo general poco rigurosos desde un punto de vista jurídico. Si tomamos en conjunto las 54 crónicas que relevamos de nueve periódicos sobre el hecho, 43 hicieron referencias imprecisas o equívocas a los tipos penales en pugna a la hora de presentar el caso en la prensa.<sup>7</sup>

Una consecuencia concreta que trae aparejada formular así el problema es que en la disputa sobre el sentido del evento se desvirtúa el lenguaje experto legitimado por el Estado para hacerlo. Y revela que la institución de la justicia penal tiene poco que oponer al respecto cuando el caso resonante se ha desencadenado. En este sentido, parece gozar de una vigencia paradójica el axioma que reza que los *jueces sólo hablan por sus sentencias*. Por un lado, debido a que los descargos posteriores

6. Técnicamente hablando, el abuso sexual sería la figura básica y la violación una especie agravada que se encuentra regulada en el párrafo tercero del artículo 119, y se concreta por el acceso carnal o penetración sufrida por la víctima.

7. Los periódicos que sirvieron de corpus fueron: *Clarín*, *La Nación*, *Página 12*, *Perfil*, *Infobae*, *El Día*, *Ámbito Financiero*, *Diario Femenino* y *Diario Parlamentario*.

que ambos magistrados realizaron no tuvieron ninguna influencia en el desarrollo de los hechos.<sup>8</sup> Por otro, que en el desarrollo de los hechos fueron señalados y estigmatizados por algo que *jurídicamente* ellos no escribieron en sus sentencias. En síntesis, y teniendo en cuenta estas dos cuestiones mencionadas, las sentencias en el marco de un hecho escandaloso siguen siendo significativas, no tanto por lo que dicen sino por lo que hacen decir.

La segunda cuestión a puntualizar es de qué manera las expresiones y tomas de posición valorativas que desde los primeros días empiezan a enunciar y difundir los periodistas permiten analizar cómo el suceso despierta una fuerte reacción en diferentes ámbitos (ONG, Universidades, esfera política, etc.). Y conjuntamente, cómo esa fuerte reacción permite generar un amplio consenso respecto a ciertos principios que se consideran que han sido degradados.<sup>9</sup> Es en este sentido que la prensa hace posible asociaciones entre actores distantes, tanto espacial como ideológicamente, solicitando a estos últimos que den sus opiniones –o si ya las han dado, recuperándolas y divulgándolas directamente– sobre un evento acerca del cual parece difícil mantenerse al margen.

Sin embargo, y esto es importante destacarlo, no todos estos actores enmarcan el episodio en los mismos términos ni consideran responsables a las mismas personas o instituciones. Para observar esto, es útil revisar las publicaciones de la prensa al respecto.

- Cuando la Justicia entiende más al abusador que al abusado. *Organismos y activistas piden el juicio político a dos camaristas que redujeron la condena a un violador porque la víctima “estaba habituado a que lo abusen”*. Entidades defensoras de los derechos del niño, el Inadi y la comunidad LGBT pidieron el juicio político de los camaristas Horacio Piombo y Benjamín Sal Llargués por haber reducido de seis a tres años la condena al violador de un chico de 6 años [...]. Nora Schulman, directora ejecutiva del Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación del Convenio por los Derechos del Niño, afirmó que “es una vergüenza que la Justicia argentina tenga a hombres como éstos defendiendo los derechos de los chicos” y agregó que “no es la primera vez que estos jueces

8. Nos referimos a las múltiples declaraciones de ambos jueces, tanto en medios de comunicación como en comunicados, realizados con la intención de aclarar algunos detalles del fallo que provocó el escándalo.

9. En relación a esto, parece cobrar actualidad la hipótesis de Durkheim (2004) acerca de la existencia de valores considerados sagrados que exigen una obediencia amplia por parte de las personas, valores cuya profanación desencadenaría reclamos concretos de sanciones.

fallan a favor de los abusadores y no de las víctimas”. Por su parte, Esteban Paulón, de la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (Falgbt), aseguró que el fallo de la sala uno del Tribunal de Casación “promueve la impunidad y pone a la víctima en el lugar de sospechoso” (*Página 12*, 18 de mayo 2015).

- Florencia Randazzo, ministro del Interior y Transporte: “El fallo de Piombo y Sal Llargués da vergüenza porque muestra un Poder Judicial burocrático, arcaico y sin ningún tipo de sentido común”, además de ser una decisión “brutal y estigmatizante”. “Decir que la presunta orientación sexual de un chico de 6 años abusado es causal de reducción de pena para el abusador es repugnante” (*La Nación*, 18 de mayo 2015).
- María Elena Naddeo, directora de Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad de la Defensoría del Pueblo: “Esto muestra la falta de especialización del juzgado penal bonaerense. Reducir la condena de violación por la supuesta condición sexual del niño es discriminatorio [...]. Es lamentable que además de no ser tenidos en cuenta los conceptos de los derechos del niño, y pensar en la prevención de los abusos, tengamos ahora también que pensar en cómo evitar que los jueces naturalicen la monstruosidad reduciendo la pena de los abusadores por creer que es menor el ultraje” (*Diario Femenino*, 18 de mayo 2015).
- Victoria Donda, diputada nacional: “Este fallo es perverso por donde se lo analice. Esos jueces consideraron que el daño sufrido por ese nene no era tan grave como lo establecido por los jueces de primera instancia [...]. Este fallo vendría a plantearnos que la supuesta orientación sexual de una víctima y que un trauma anterior pueden ser atenuantes en la pena de un delincuente; una cosa descabellada y fuera de la órbita de los derechos humanos” (*Diario Parlamentario*, 18 de mayo 2015).
- Yael Bendel, asesora general tutelar de la ciudad de Buenos Aires: “Resulta necesario revisar algunas prácticas judiciales, en particular aquellas que revictimizan a niñas, niños y adolescentes. Es preocupante que en la actualidad continúen prácticas en el ámbito judicial en las cuales, a los efectos de fundar sentencias por abuso sexual, se hagan referencias a valoraciones de la vida íntima y sexual de la víctima, más aún cuando de niños, niñas y adolescentes se trata” (*Infobae*, 18 de mayo de 2015).
- César Cigliutti, presidente de la Comunidad Homosexual Argentina (CHA): “El fallo es un nuevo abuso que tiene que enfrentar un niño de 6 años. No basta el repudio a estos jueces, sino el juicio político para que sean destituidos. No puede haber de ninguna manera y

bajo ninguna circunstancia ningún atenuante ante una violación de un niño o de una niña [...]. Esperamos que a la condena social que se está expresando [...] se le sumen la resolución del juicio político y la destitución de estos jueces que violan los derechos más elementales y más sensibles de la infancia” (*Página 12*, 19 de mayo 2015).

- El representante regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH), Amerigo Incalcaterra agregó que “es imperioso que el poder judicial de la Provincia de Buenos Aires establezca un programa de capacitación continua a los operadores de justicia sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, para lo cual estamos dispuestos a colaborar”, concluyó (*Clarín*, 22 de mayo de 2015).
- El rector de la Universidad Nacional de La Plata, Raúl Perdomo, anticipó ayer que la casa de altos estudios buscará “separar” al juez Horacio Piombo del cargo docente que desempeña en la facultad de Derecho. Tras el enorme impacto social que produjo el fallo de Piombo y de su par de la Cámara de Casación bonaerense, Benjamín Sal Llargués [...] todos los estamentos de la UNLP reaccionaron en paralelo con la indignación de la comunidad. Tanto el rectorado como los decanatos de varias facultades emitieron a principios de esta semana comunicados de repudio, mientras que la federación estudiantil (Fulp) encabezó masivas asambleas y marchas para pedir la “remoción” del magistrado como profesor titular de las cátedras de Derecho Internacional Público y Privado. En la víspera, tras considerar que “Piombo debe ser separado de su cátedra”, Perdomo expresó que “la actuación del magistrado genera una preocupación muy grande en la universidad, sobre todo en tiempos en los que tanto se trabajó en temas referidos a la defensa de los derechos humanos y de la niñez”. “Fallos como el que hoy está en discusión –continuó– van completamente a contrapelo de esos valores. Por ello, actuaremos de la manera más orgánica para que en el cortísimo plazo Piombo sea separado de su cátedra”, enfatizó el rector, y aclaró que “se debe cumplir con todos los requisitos del debido proceso; vamos a trabajar para que se haga de la manera más prolija posible” (*El Día*, 22 de mayo).

Lo que nos interesa resaltar de las notas anteriores es que la prensa logra articular posiciones y diagnósticos de representantes políticos, funcionarios, autoridades universitarias, activistas y ONG en torno a un hecho escandaloso publicando sobre el hecho, bien que el problema son los jueces que redujeron la pena, bien que el problema es la justicia penal en general, bien que el problema son algunas lógicas de

dicha justicia. Desde luego que cada una de estas evaluaciones entrañan distintos presupuestos y diferentes soluciones, pero más en concreto brindan un escenario complejo de responsabilidades: ¿el problema son determinados actores a los que se puede individualizar?, ¿el problema es la institución en general, más allá del desempeño concreto de cada uno de sus integrantes? ¿o el problema son las prácticas arraigadas que generan disposiciones en los operadores jurídicos para actuar de determinada forma ante determinadas situaciones?

Es cierto que estos tres elementos –actores, instituciones, prácticas– pueden agruparse en una misma explicación del hecho escandaloso, sin embargo quienes aluden a este último parecen necesitar diferenciarlos. Están quienes consideran que es un fallo perverso de dos magistrados igualmente perversos que deben ser destituidos; están los que sugieren que la Justicia Penal es en conjunto burocrática, arcaica y sin ningún tipo de sentido común; y están aquellos para los cuales son ciertas prácticas judiciales las que vuelven a victimizar a quienes ya fueron damnificados inicialmente por el delito. En definitiva, lo que la prensa escrita consigue al publicar estas diferentes posturas es que el hecho escandaloso, al menos en parte, le sea propio, o lo que es lo mismo, hacer que dicho caso le pertenezca (Thévenot, 2016).

#### DEL MAL INTERIOR: HECHO ESCANDALOSO, POLÍTICOS Y JUSTICIA

De las tres posturas que acabamos de mencionar, la de hacer recaer la responsabilidad en los dos jueces más que en la institución o en las prácticas a la que esta última da lugar, ha sido la que tomó más fuerza, primordialmente entre las autoridades políticas provinciales y hacia dentro de la misma justicia penal.<sup>10</sup> A partir de este planteo es posible inferir que de haber habido otros jueces resolviendo el caso y no Piombo y Sal Largués, el hecho se habría desarrollado de una manera diferente a la que se desarrolló.<sup>11</sup>

10. De las 54 notas relevadas, si bien con matices, 43 hicieron referencia a los jueces como elemento central en la explicación del hecho escandaloso y 11 aludieron a prácticas o institución.

11. Es importante destacar que desde la perspectiva *del mal interior* de la que hablamos, la prensa escrita logra darle identidad a quienes señala como los responsables. Dicho esto, vale la pena diferenciar estas expresiones y tomas de posición de la imagen “abolicionista” ofrecida por la prensa que señalamos antes, en concreto porque aquí se muestra una justicia penal *contra las víctimas* pero con un nivel de especificación diferente, tanto del hecho que provoca el escándalo como de quienes son sus responsables. Es decir, no se trata de un alegato sobre figuras o representaciones difusas como podría ser la amenaza de la desintegración social o el retorno a una justicia efectuada por mano

*La arena política y el hecho escandaloso*

Entre las reacciones más enérgicas que mostró la prensa contra la decisión de ambos jueces fue la del poder ejecutivo provincial, en especial la de quien estaba encargado de la cartera de justicia, el ministro Ricardo Casal. Como vocero del área, desde el momento en que se instaló el hecho realizó duras declaraciones con la intención de señalar a los jueces como los únicos responsables, desligando por completo al ámbito judicial de la controversia. En otras palabras, la voz oficial daba a entender que se trataba de un *mal interior* que tenía que ser erradicado para impedir que la comunidad confunda a dos individuos imprudentes con el *ser sin cuerpo* de la institución penal (Kostenwein, 2016b).<sup>12</sup>

El 18 de mayo, es decir, a dos días de que la noticia empezara a propagarse por los distintos medios y ámbitos de discusión, Casal expone en nombre del gobierno de la provincia de Buenos Aires la caracterización de lo acontecido:

CASAL CALIFICÓ DE “ESCÁNDALO JURÍDICO” AL FALLO QUE REDUJO LA PENA AL ABUSADOR DE UN MENOR. El ministro de Justicia bonaerense dijo estar “conmocionado” por lo resuelto por los jueces Piombo y Sal Llargues. Analizan pedirles el *juicio político*. “Estamos conmocionados. Esta mañana con el gobernador releímos el fallo y él estaba azorado porque veía no sólo el impacto mediático, sino por la conmoción que le dio leer el fallo”, expresó el ministro de Justicia bonaerense al expresar sus sentimientos y los del gobernador Daniel Scioli, tras la resolución de los magistrados de la Cámara de Casación Penal Bonaerense Benjamín Sal Llargués y Horacio Piombo. El ministro aclaró que están “preocupados porque dos jueces ignoren que un menor de 6 años es absolutamente incapaz tanto para el código penal –que dice que cualquier acceso carnal contra un menor de 13 años es violación aunque hubiere consentimiento– como para

---

propia, sino de un individuo que sometió a un niño, desafiando las normas elementales que la sociedad puede tolerar, sin que la justicia penal, sus jueces, o las prácticas que estos últimos desarrollan dentro de aquella, respondan severamente al respecto. En concreto, la especificidad es lo que diferencia la imagen contra las víctimas de la justicia penal en la prensa del caso resonante, puesto que en este último no parece hablarse de un riesgo inminente sino de un daño efectuado.

12. La justicia penal puede analizarse, en tanto institución, como ese ser sin cuerpo “en el que se viene a delegar la tarea de decir qué sucede con lo que es. [...] [las instituciones] son las que asumen la tarea de decir y de confirmar lo que importa [...]. De este modo viene a recaer sobre las instituciones todas las tareas consistentes en *fijar una referencia*, sobre todo cuando ésta incide sobre un conjunto de objetos cuyo valor reviste importancia y cuyos predicados requieren ser estabilizados mediante definiciones” (Boltanski, 2009: 124-127).

el código civil”. [...] Esta omisión tanto del código penal como del civil provoca un escándalo no sólo jurídico sino en la población”[...]. “Hay dos recursos sobre esto, el recurso jurídico ante la corte suprema de la provincia que va a analizar el fallo y el otro el que los medios mencionaron, el pedido de juicio político para que ambos jueces se sometan al juicio público y político para que expliquen a la ciudadanía por qué han omitido deliberadamente la prohibición legal que tienen los jueces de considerar la voluntad de un menor. Decir en un fallo que el menor había elegido su sexualidad está enfrentado claramente con las normas jurídicas vigentes”, aclaró. (*Infobae*, 18 de mayo).

**DURO MENSAJE DE LA PROVINCIA:** “*Los jueces abusaron del menor por escrito*”. El ministro de Justicia, Ricardo Casal, calificó como “extremadamente burdo” el fallo de los jueces Horacio Piombo y Benjamín Sal Llargués, que le redujo la pena a un violador de un niño de 6 años. “Los magistrados abusaron de un menor por escrito”, enfatizó el funcionario. El ministro de Justicia dijo que “seguramente algún legislador” de la Provincia “pedirá el juicio político” contra estos dos magistrados. “No hay duda de eso”, enfatizó. El fallo implica, de acuerdo a Casal, “una omisión deliberada de nuestro Código Penal y Civil, donde se protege los menores de 12 años, considerándolo que es incapaz absoluto, es decir, no tiene autonomía de decisión”. “Un menor no decide su sexualidad a los seis años”, enfatizó. (*Ambito Financiero*, 18 de mayo de 2015).

Dos semanas después, el mismo Casal reafirma sus expresiones acerca de la amenaza que supone para la justicia, y para la sociedad en general, el comportamiento de dos de sus funcionarios.

El ministro de Justicia bonaerense, Ricardo Casal [...] advirtió que “la justicia en la Provincia está trabajando muy bien” y que “el gobernador Daniel Scioli sancionó 80 leyes de política judicial, un número inédito en la historia (de una gestión bonaerense), haciendo reformas”. Y, en ese marco, indicó que “lo que pasa es que algunos jueces, como Sal Llargués y Piombo, con una sentencia arbitraria provocan que la ciudadanía contamine su visión de la justicia”. El Ministro consideró además que, al difundirse el polémico fallo, “fue bueno que todos se hayan alineado en un reproche”. Y explicó: “Es bueno lo que sucedió después, que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las entidades profesionales, las universidades se alinearan en un reproche no sólo institucional sino nacional muy fuerte [...] lo que más violentó a la opinión pública fue el argumento de que el niño había elegido su sexualidad, que con seis años, para nuestra ley, es un incapaz absoluto, no tiene capacidad de decisión”.

Y afirmó: “Este fallo viola las leyes nacionales, las convenciones internacionales y los derechos del niño”. Además, llamó a “cerrar un paso triste para la justicia porque “el resto de los jueces se sienten complicados porque la ciudadanía habla de la justicia en general, y no de Sal Llargués y Piombo”. (*El Día*, 1 de junio de 2015).

Los actores que aparecen para el gobierno son la víctima individual, la sociedad, la justicia penal, los medios de comunicación y los dos jueces responsables.

La víctima, un niño desprotegido que fue abusado por un pervertido, aunque no sólo por este último sino también por quienes deberían haberlo protegido, los magistrados que desoyendo la ley y apelando a *criterio ilegales* invierten y agravan los parámetros de la justicia.

La sociedad perpleja y damnificada, pero agrupada en *un solo reproche*. De allí que si hay algo que puede rescatarse de este suceso desafortunado es el hecho de que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las entidades profesionales y las universidades se congregaron en una misma crítica que iba desde el mal desempeño técnico hasta la imprudencia moral.

La justicia penal, como institución, que es vista como perjudicada por las malas resoluciones particulares. Una justicia que desde la óptica oficial trabaja bien, a la altura de las expectativas que se tiene sobre ella, y lo hace además en consonancia con el poder ejecutivo que por medio de una política judicial activa pretende optimizar su funcionamiento.

Los medios de comunicación son, por un lado, quienes detonan el evento, aquellos que interpelan en cierta medida a la sociedad, y por otro, el espacio donde la voz oficial deja expresada su posición. Los periódicos, la radio, la televisión, como caja de resonancia del *mal interior*, y como la plataforma desde la cual ese *mal interior* comienza a ser diagnosticado y reprochado por diferentes actores sociales, en especial por el gobierno.

Por último, se mencionan los jueces que ocasionaron la controversia, jueces díscolos que son lo abyecto dentro de lo decente, el *mal interior* de la justicia penal que debe ser combatido. Equiparados al ya abusador del menor que había sido condenado, para el gobierno provincial los magistrados tienen que afrontar dos requerimientos: el jurídico, por el fallo, y el político, por las consecuencias del fallo. Estamos frente a personas que violentaron, según las expresiones de Casal, a la opinión pública afirmando que un niño había elegido su sexualidad, siendo que con seis años es un incapaz absoluto en términos jurídicos.<sup>13</sup>

13. Estigmatizar a un operador jurídico asemejándolo a quien fue condenado por cometer un delito no es un fenómeno exclusivo de la provincia de Buenos Aires, ni de la

Resumiendo, en el proceso de apropiación que realiza el gobierno provincial de este caso escandaloso lo que hace entrar en juego es una serie de actores que define, según el caso, en tanto aliados, colaboradores o adversarios. Teniendo en cuenta el *bien común* que el Poder Ejecutivo debe procurar,<sup>14</sup> la víctima, la sociedad y el *ser sin cuerpo* de la justicia penal resultan ser vitales aliados. Los medios de comunicación, por su parte, se presentan como aquellos que contribuyen a la difusión de la posición que la autoridad política asume al respecto, posición en torno a la cual dicha autoridad podría obtener cierto rédito político. Por último, los dos hombres infames, aquellos que han despertado el reproche general de la sociedad debido a los argumentos que han empleado, argumentos que parecen haber vilipendiado un valor sagrado.

*¿El problema para la justicia es la justicia?*

Ahora bien, y como ya lo anticipáramos, algunos integrantes de la misma justicia tomaron este hecho escandaloso para sentar su posición al respecto, señalando a sus colegas Piombo y Sal Llargués como los máximos responsables de lo acontecido, lo que generó una fuerte controversia interna.

Un ejemplo de esto último es el del juez federal Carlos Rozanski, quien formuló declaraciones muy severas sobre el desempeño de sus pares en el caso, calificando de canalla el fallo de ambos magistrados.

Piombo y Sal Llargués son peores que el victimario [...] ¿Cómo imaginar a alguna personita que necesite más contención y protección que esa criatura? Imposible. Sin embargo, aquel sistema diseñado para ayudarlo, lo lapida. [...] [los jueces] lo desprotegen, denigran, humillan y condenan, sosteniendo que la nueva violación no es tan grave esta vez, ya que antes lo había violado su propio padre [...] no hace falta saber derecho para horrorizarse ante este fallo ni ser abogado para repudiar a sus autores [...] [aunque lo bueno es que la

Argentina en general. Un caso similar ha sido el del juez federal estadounidense Stephen Roth, quien en la década de 1970 fue señalado como un criminal (Baugh, 2011). Jonathan Simon explica al respecto que “[...] la política populista basada en el delito que se impuso a fines de la de década de 1960 y a principios de la de 1970 trazaba una analogía, a menudo explícita, entre el juez y el delincuente, como queda en evidencia en la consigna *Roth es un abusador infantil* que apareció en las calcomanías pegadas en la parte trasera de los automóviles en los suburbios de Detroit a principios de la década de 1970” (2011: 193).

14. La relevancia del bien común para un gobierno, al menos en términos retóricos, sirve para conseguir legitimidad y explicarse frente a la población en general. Se trata de una forma de protegerse de posibles críticas respecto del hecho de privilegiar a un grupo en detrimento de otro (Boltanski y Chiapello, 2002)

sociedad] reaccionó ya que millones de argentinos prestaron atención a esa evolución y acompañaron el proceso de respeto creciente por los derechos humanos y el cultivo de la verdad, la memoria y la justicia. [...] la nueva Argentina que abraza a ese niño, expone a sus verdugos y los expulsa de un espacio que no los acepta. [...] [por eso] en semejante contexto de humanización de las reacciones sociales, ningún espacio quedará para los dinosaurios que avergüenzan, además, a las muchísimas buenas juezas y jueces que cada día ponen lo mejor de sí para cumplir los mandatos de impartir justicia equitativa y respetuosa [...] nuestro país merece mejores jueces que los que ofendieron a ese niño y nadie dude que los tendremos. Sólo hay que sacar los estrados y elegir buena gente para que desde abajo, al mismo nivel que el resto de la sociedad, ejerzan su responsabilidad con sensibilidad y sensatez (Página 12, 27 de mayo de 2015).

Rozanski habla desde la justicia a esa misma justicia y al conjunto de la sociedad, describiendo un presente preocupante por la existencia de magistrados que avergüenzan a la institución judicial, y a la nación en general; se trata, en definitiva, de personas indignas para los cargos que ocupan. Pero el presente es también auspicioso, porque esa misma sociedad es la que reaccionó frente al hecho, ya que se trata de una nueva Argentina que no deja desamparado a ese niño que fue maltratado por los jueces que debieron haberlo protegido. A todo esto es importante señalar que también desde el ámbito jurídico, Rozanski cae en imprecisiones que muchos actores judiciales le atribuyen fundamentalmente a la prensa y a políticos. En concreto, alude a una “nueva violación” sufrida por la víctima cuando no se trata de dicho tipo penal en este caso, sino –como ya lo dijimos antes– de un abuso sexual. Esto significa que las equivocaciones no emanan sólo de los periódicos o de las autoridades políticas, sino que circulan en el interior de la misma justicia, que es el lugar privilegiado por el Estado para que ese tipo de inexactitudes sean suprimidas.

A su vez, las manifestaciones de Rozanski provenientes del seno de la justicia no fueron un caso aislado respecto al hecho escandaloso que estamos trabajando, sino que se suscitaron otros conflictos concretos como fue el enfrentamiento entre el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires y la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial de La Plata. Dicha disputa permite observar cómo el caso resonante exigió a estos actores tomar una posición pública al respecto.

El Colegio de Abogados de la Provincia, que nuclea a más 40 mil profesionales, señaló respecto de la sentencia de la gran polémica

que “sin perjuicio de la independencia en materia de interpretación que tienen los jueces al fundar sus decisiones, deben ponderar y ajustar sus resoluciones de modo tal que en ningún caso provoquen conmoción social”. El consejo superior de la entidad agregó que “la previsibilidad de las consecuencias de las sentencias y la vinculación de estas últimas con la realidad es un principio esencial que, cuando no es respetado, suscita supuestos de gravedad institucional, según lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. En uno de los párrafos más fuertes de la declaración, el Colegio de Abogados remarca que algunos de los fundamentos de la decisión señalada “contienen expresiones, calificaciones y juicios de valor que, rebasando cualquier límite de interpretación razonable, han incurrido en un grave desvío provocando un categórico rechazo por parte de la sociedad en general”. Es por ello que entienden como “imprescindible” –tal cual se indicó– “la necesidad de avanzar hacia una profunda reforma del sistema del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la provincia de Buenos Aires, que posibilite que se cumpla el objetivo para el que fue creado conforme a la Constitución bonaerense”. Finalmente reclaman a los poderes públicos “la urgente aprobación de un Código de Ética Judicial, en cuya elaboración deben participar los abogados y sus instituciones colegiales como actores vinculados a la Justicia” (*El Día*, 23 de mayo de 2015).

A esta denuncia, la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial de La Plata respondió enérgicamente, haciéndose eco de esto la prensa.

[...] Violini emitió ayer un comunicado en calidad de presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial La Plata en el que dice haber sentido “estupor y casi indignación” ante el texto difundido por el Colegio de Abogados bonaerense. “Me sorprende, y mucho, que abogados, conocedores de las reglas de juego básicas de nuestro sistema institucional, realicen afirmaciones que no sólo atentan contra la independencia del Poder Judicial, sino también contra el sistema republicano de gobierno”, agrega. Violini apuntó sobre todo a la frase del comunicado de los abogados en la que señalan que “es misión de los jueces ajustar sus resoluciones de modo tal que en ningún caso provoquen conmoción social”. “No comparto en absoluto esta apreciación”, disparó el magistrado platense. “Entender que la función de un juez al momento de dictar la sentencia es evitar la conmoción social implica afirmar que, para evitarla, puede llegarse inclusive a convalidar supuestos de injusticia o ilegalidad”, agregó el juez Violini en el comunicado difundido ayer” (*El Día*, 29 de mayo de 2015).

Una cuestión importante a señalar sobre esta controversia es cómo el hecho escandaloso produce hacia el interior de la justicia controversias que obligan a movilizar argumentos, críticas y justificaciones (Boltanski y Thévenot, 2006). El colegio de abogados subraya la necesidad de tomar en cuenta a la sociedad a la hora de realizar una sentencia, pues ésta no debe ser perturbada por interpretaciones inaceptables de las normas jurídicas. En este sentido, reclama más control a los magistrados en el ejercicio de sus tareas, control que debe ser ejercido –entre otros– por los mismos colegios de abogados puesto que ellos se consideran a sí mismos actores ligados a la institución de la justicia.

Por su parte, la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial La Plata contestó a estas expresiones considerando más importante la legalidad de los procesos que la posible conmoción social. Es muy riesgoso, parece afirmar esta asociación, dejarse guiar por las posibles consecuencias de los fallos para decidir lo que corresponde desde un punto de vista jurídico. Con otras palabras, se tilda de oportunista al colegio de abogados por reivindicar la imagen de una sociedad intranquila descuidando la importancia de las leyes en vigor, junto al debido respeto que éstas merecen.

En definitiva, si bien ambas instituciones reclaman justicia y aspiran al bien común, sin embargo una parece asociar ambas cuestiones con la necesidad de mantener cohesionada a la sociedad y la otra con el respeto irrestricto de lo que sostienen las leyes.

## CONCLUSIÓN

Con este trabajo intentamos presentar las características más importantes de los hechos escandalosos y aplicarlas a un caso específico ocurrido en el ámbito de la justicia penal de la provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta las publicaciones surgidas en la prensa escrita. ¿Qué podemos decir, en concreto, de la relación entre justicia penal y prensa escrita a partir de un caso resonante? De manera general, que tal y como lo viene proponiendo la sociología jurídica hace décadas, cuando hay costumbres y valores considerados relevantes por una comunidad, lo estrictamente jurídico puede perder relevancia si se ve confrontado con ellos. En el caso que trabajamos, se advierte respecto de la discusión que deja de ser técnica para transformarse en propiedad de diferentes actores que enfatizan en criterios morales, políticos o sociales, entre otros.

Ahora bien, es posible también señalar más específicamente algunas características del vínculo entre justicia penal y prensa escrita a partir de un caso resonante. En primer lugar, que el suceso que la prensa publicó

y contribuyó a difundir incluyó un agravio moral importante para los parámetros de la comunidad involucrada. En concreto, se trató de la indefensión de un niño que –independientemente de la definición legal del hecho– había sido abusado por un mayor al cual dos jueces irresponsables no castigaron como correspondía.

A su vez, que la ofensa que entraña un hecho escandaloso no sólo debe suceder sino que debe ser denunciada públicamente buscando de esa manera convencer a otras personas que lo que se está diciendo es cierto, y que además eso cierto que se está diciendo es de tal relevancia que provoque adhesión de dichas personas.

Complementando lo anterior, que el caso resonante que exploramos hizo posible observar acuerdos y competencias que lograron estructurar diferentes actores implicados en el evento. Representantes y dirigentes políticos, operadores jurídicos, autoridades y organizaciones universitarias, diferentes ONG y activistas, por mencionar algunos, se posicionaron frente al hecho exigiendo resoluciones concretas frente a lo sucedido, como fue el pedido de juicio político o la expulsión de las instituciones en las que Piombo y Sal Llargués dictaban clases.

Por último, vale la pena mencionar cómo esas medidas de cambio reclamadas son exhibidas por aquellos actores que están encargados de tomarlas. En este caso, las autoridades políticas de la provincia de Buenos Aires –y en cierta medida la misma justicia– decidieron apuntar a los dos jueces ya mencionados como los elementos determinantes que desencadenaron el caso resonante. Y que por eso mismo, su salida volvería a garantizar una justicia penal al servicio del bien común, es decir, al servicio de la comunidad en general, y de las víctimas indefensas en particular. Por último, al imponerse la postura que consideraba a los dos magistrados como los mayores responsables del hecho escandaloso, se logró minimizar la importancia sobre cuestiones más complejas de abordar vinculadas a la institución de la justicia penal y a las prácticas instauradas en ese espacio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baugh, J. (2011). *The Detroit School Busing Case*. Lawrence: University Press of Kansas
- Boltanski, L. (1996). *Affaires, alertes et catastrophes. Le point de vue de Luc Boltanski*. En Boltanski L., Chateauraynaud, F., Derouet, J. L., Lemieux, C. y Tornay, D, *Séminaire du Programme risques collectifs et situations de crise* (pp. 13-51). Grenoble: École des Mines.
- (2000). *El amor y la justicia como competencias*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (2005). *Usos débiles y fuertes del habitus*. En Pierre Encrevé et Rose-Marie Lagrave, *Trabajar con Pierre Bourdieu* (pp. 167-176). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2009). *De la critique*. París: Gallimard.
- (2012). *Sociología y crítica social*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Boltanski, L. y Thévenot, L. (1999). *The Sociology of Critical Capacity*. London: European Journal of Social Theory.
- (2006). *On justification*. New Jersey: Princeton University Press.
- Boltanski, L. y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Durkheim, E. (2004). *La división del trabajo social*. Buenos Aires: Libertador.
- Foucault, M. (1996). *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Caronte.
- Garland, D. (2013). *Una institución peculiar*. Buenos Aires: Didot.
- Kostenwein, E. (2015). Imágenes sobre la administración del castigo. Primeras exploraciones sobre la relación entre prensa y justicia penal. *Delito y Sociedad*, año 23, n. 39. UNL.
- (2016). *La cuestión cautelar*. Buenos Aires: Ediar.
- Morales, S. (2014). Medios de comunicación y sentimiento de inseguridad: un recorrido por sus abordajes y nuevas preguntas, *Delito y Sociedad*, año 23, n. 37, UNL.
- Schillagi, C. (2011). Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, volumen 10, n. 30, 245-266.
- Sykes, G. y Matza, D. (1957). Techniques of neutralization. A theory of delinquency, *American Sociological Review*, 22, 664-670.
- Thévenot, L. (2016). *La acción plural*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Williams, R. (2009). *Marxismo y literatura*. Buenos Aires: Las Cuarenta.

# *La imagen en acción: estrategias de ficcionalización y gamificación de la violencia en el spot Halcón es Acción*

SANTIAGO MAZZUCHINI

Licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires), profesor de enseñanza media y superior en comunicación social, maestrando en comunicación y cultura. Observatorio de la violencia institucional de la Carrera de Ciencias de la Comunicación. UBACyT: Imagen y cuerpo.

santiagomazzuchini@gmail.com

PALABRAS CLAVES: comunicación, análisis de campaña publicitaria.

## RESUMEN

Este trabajo se propone realizar un abordaje comunicacional a los modos en que el gobierno actual intenta legitimar sus políticas de seguridad a partir de recursos audiovisuales. Para abordar este trabajo se tomarán como objeto de análisis el spot “Halcón es acción” lanzado por el ministerio de seguridad de la provincia de Buenos Aires, cuyo fin es incorporar voluntarios al Grupo Halcón, y las diferentes *interdiscursividades* que el video sugiere.

A partir de una metodología *transdisciplinar*, nos valemos de herramientas propias del análisis del discurso, las teorías de la enunciación, las teorías de la imagen y las teorías sobre mediatización, para intentar problematizar los siguientes interrogantes: ¿Qué papel cumplen las imágenes en la promoción de políticas de gobierno? ¿Qué imaginarios sociales sobre la seguridad y la violencia se ponen en escena en estas imágenes? ¿Podemos inferir un tipo de concepción de seguridad a partir del modo en que se construyen estos recursos audiovisuales?

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis comunicacional y cultural del *spot* de propaganda *Halcón es Acción*, realizado y difundido por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de visibilizar sus acciones y orientaciones en lo que respecta a las políticas de seguridad, e intentar reclutar integrantes para la división policial denominada Grupo Halcón. A partir de este material audiovisual, intentaremos dar cuenta de la centralidad de las imágenes en los regímenes de visibilidad posmodernos, presentificados a través de la video-política (Sartori, 1998) y los procesos de ficcionalización y *gamificación* que dominan gran parte de la estética de propaganda bélica en la actualidad. Sostenemos que este producto audiovisual articula una serie de elementos que constituyen una formación discursiva que es necesario indagar desde su inmanencia (Foucault, 2001), ya que es allí donde se manifiestan los modos en que opera un reparto de lo sensible (Rancière, 2008). Cabe destacar que nos situamos en un contexto mundial donde la matriz de la seguridad cumple un papel fundamental en la construcción social, inevitablemente mediatizada, de lo real.

## ESCENA I: IMÁGENES, VIOLENCIAS Y GESTIÓN DE GOBIERNO

En la clásica película *Un día de furia* (1992), se despliega una escena muy significativa para comprender nuestra relación con las imágenes en la era posmoderna. William Foster, el desbocado protagonista de este relato, se dispone a disparar con un lanzamisiles pero no sabe cómo usarlo. La gente huye despavorida, menos un grupo de niños que se encuentra observando con admiración el intento del protagonista. Uno de ellos, con una frialdad fascinante, le indica detalladamente cómo tiene que hacer para destrabar el arma. Los consejos del niño son exitosos y una explosión se eleva en la autopista. Foster, sorprendido, le pregunta: “¿Dónde aprendiste eso niño?”. Y el joven le responde muy seguro: “Lo vi en la tele... ¿Cómo se llama la película?”.

Esta escena, de 1992, es un ejemplo del modo en que la narrativa de Hollywood tematiza la *indiscernibilidad* de las imágenes con respecto a lo real (Deleuze, 2005a). En esta situación que nos presenta la película, los niños son los únicos que observan fascinados y no huyen ante una inminente situación de violencia. Que un sujeto se encuentre en el medio de una autopista con un arma de guerra no es motivo de peligro sino de goce visual y fascinación; de consumo espectacular... pero también de algo más.

Como observaron Adorno y Horkheimer en su *Dialéctica de la Ilustración* (2007), la gramática de la industria cultural se extiende a todos los órdenes de nuestra vida, incluso absorbiendo la crítica, hasta tal punto de convertirla en una escena más de una infinita serie que atraviesa lo social. Si el pensamiento frankfurtiano realizó una somera descripción a esa suerte de oxímoron llamado industria cultural, cuya expansión no era otra cosa que el siguiente paso de dominio de la razón instrumental capturada por la lógica de mercado capitalista; la posmodernidad, que surgió como reacción ante los meta-relatos modernos y ha socavado límites artísticos, políticos y sociales (Bourriaud, 2007), es hoy, como lo afirma Jameson (2002), la lógica cultural de un capitalismo cuyas adjetivaciones se multiplican (post-industrial, informacional, post-fordista), pero que sin dudas se asienta sobre modulaciones donde lo info-comunicacional es una de sus dimensiones claves (Deleuze, 2005b). En el actual proceso de acumulación capitalista, la relación-espectáculo como modo de subjetivación se ha extendido a todos los órdenes de la gestión de la vida (Debord, 2008). Es así que la política también responde a una industria de la cultura que, como adelantó Benjamin (1989), no sólo ha cambiado los modos de pensar el arte a partir de la fotografía y el cine, sino que también abre camino a la estetización de los procesos políticos. La publicidad, que se nos presenta como el arte oficial del capitalismo (Harvey, 1998), se ha convertido también en propaganda de gobierno. De allí que en la posmodernidad: “La inmediatez de los acontecimientos, el sensacionalismo del espectáculo (político, científico, militar, así como los del entretenimiento) se convierten en la materia con la que esta forjada la conciencia” (Harvey, 2008: 72).

El cineasta alemán Harun Farocki solía proponer en sus instalaciones el objetivo de hacernos pensar nuestra relación con la espectacularización de lo real. Lo que nos indica es que toda reflexión y distanciamiento posible se hace dentro de la propia lógica de producción de significaciones que la imagen impone. En su video-instalación *Serious Game*<sup>1</sup> (2009) da cuenta de cómo la realidad virtual y las simulaciones propias de los juegos de entrenamiento han servido como tratamiento psicológico para los soldados del ejército de Estados Unidos en la guerra de Medio Oriente. La analogía entre las imágenes que Farocki presenta y los *video-games* son el foco de la problemática que el cineasta alemán intenta tratar y exhiben el modo en que el ámbito de la ficción y

1. Cabe destacar que *Serious Game* es el nombre que lleva un género de video juegos cuyo diseño no está destinado al entretenimiento sino a la formación de saberes y experiencias ligados a la educación, el conocimiento científico y formas de combate bélicos, entre otros campos.

el entretenimiento produce agenciamientos (Deleuze y Guattari, 2008) con las tecnologías de guerra (Figura 1).



*Figura 1: Serious Games III: Immersion. © Harun Farocki 2010.*

*Fuente: <http://www.harunfarocki.de>*

Esta panorama también tiene su correlato el modo en que se procesa la violencia social expresada primordialmente con el sintagma de inseguridad, que en Argentina surge en la década del 90 como un modo mediático de referirse al delito urbano, presentándose como un fenómeno inevitable de estudiar sin un abordaje sobre el rol de los medios de comunicación y las “escenas” que nos presentan (Calzado 2015; Vilker 2009; Kessler, 2011). En las sociedades del riesgo (Beck, 2006), lo securitario surge como una discursividad (Angenot, 2010) cuyas condiciones de producción remiten a la lógica imaginal posmoderna, es decir, a la producción de lazos sociales flexibles que se producen a través de la confluencia de las imágenes y lo social (Dipaola, 2013), donde el valor-signo (Baudrillard, 2007) articula la construcción de comunidades y subjetividades, rompiendo con la lógica representacional. Si bien Debord ha observado lúcidamente la expansión del capitalismo en conjunción con una predominancia de la imagen y la relación estética que este modo de producción genera, creemos que el lazo social no se ha perdido en una especie de caverna platónica especular, sino que lo imaginal implica modos de ser y de habitar donde la imagen actúa como lazo social, como performatividad de diversas identificaciones (Hall, 2003). En una comunidad donde no existen identidades fijas y totalizantes, uno de los modelos claves de subjetivación política es la de ciudadanos víctimas que le solicitan al Estado políticas a la carta para lidiar con la inseguridad (Vilker, 2009). En ese sentido, los medios de comunicación y las estrategias visuales de los gobiernos se constituyen en dispositivos claves para dar cuenta de ciertos regímenes de visibilidad que están insertos en relaciones de poder determinadas, y que operan como “máquinas para hacer ver y para hacer hablar” (Deleuze, 1990: 155). Ciertas imágenes que nos presentan el problema de la violencia y

la seguridad como razón de Estado, como veremos a continuación, van trazando cartografías urbanas sobre la violencia social y metaforizan el ambiente social como un estado de guerra permanente contra el delito y contra un sector de la población.

ESCENA 2: WELCOME TO THE JUNGLE, O LA (IN)SEGURIDAD EN TIEMPOS DE CAMBIEMOS

Mientras los integrantes del Grupo Halcón<sup>2</sup> cargan sus armas y se colocan sus cascos, comienza a sonar la introducción de *Welcome to the jungle*, una de las canciones más populares del grupo estadounidense Guns N' Roses. La primera imagen del video es un primer plano de las manos de un agente cargando su arma, luego van desfilando rostros del comando, patrulleros y motos. A modo de introducción, la secuencia nos presenta a las fuerza preparándose para un operativo a partir de una edición de distintas escenas que, de acuerdo a lo que indica la productora del *spot*, corresponden a registros documentales de distintos operativos. A medida que la canción va *in crescendo*, el intercambio de imágenes se hace más veloz, incorporando planos subjetivos de oficiales con armas, similares a la de juegos como *Call of Duty* (Fig. 2 y 3). De pronto, la canción se detiene, generando un efecto de suspenso y un explosivo hace volar la puerta de una casa próxima a allanar (Fig. 4).



Figura 2: Halcón es acción. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

2. La División Especial de Seguridad Halcón, comúnmente llamada Grupo Halcón, es un tipo de fuerza especial de la policía de la provincia de Buenos Aires que se encarga de intervenir en secuestros, toma de rehenes y seguridad denominada VIP. Fue creada en 1986 con el nombre Grupo de Operaciones Especiales. Su primer gran operativo fue nada más y nada menos que en el levantamiento de La Tablada.



Figura 3: video-game Call of Duty.

La canción continúa y se multiplican nuevamente los planos subjetivos, buscando la identificación del espectador con la visión del Grupo Halcón. Los lugares donde se despliegan los operativos son casas precarias ubicadas en lo que suele denominarse en el discurso informativo como villa miseria. La elección de *Welcome to the jungle*, en el juego con las imágenes, construye una metáfora que produce equivalencias semánticas entre la jungla y los barrios populares del conurbano bonaerense. Ningún allanamiento de los difundidos en el video se realiza en barrios considerados de clase media o alta.



Figura 4: Halcón es acción. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

¿Pero contra quién “lucha” este grupo? Casi al final, podemos alcanzar a ver sujetos tirados en el piso, portando gorras, marcador propio de los denominados pibes chorros. La asociación metonímica entre pobreza, carencia y delincuencia se hace carne en las imágenes del *spot*. El video cierra con un llamado a integrarse al grupo de elite, destacando el *slogan* “Halcón es Acción”.<sup>3</sup>

3. El video completo fue subido a la cuenta de Youtube del ministro de seguridad provincial Cristian Ritondo el 11 de noviembre de 2016, casi un mes después de que

Este video fue realizado bajo la producción de Por Tutatis, que en su página web asegura tener experiencia en cobertura de operativos policiales. El productor general de esta empresa, Gustavo Hazan, ha participado junto a Endemol de la producción del programa *Policías en Acción* (PEA), *reality show* transmitido por Canal 13, que a través de recursos propios de los comics y las películas de acción, fue pionero en el país en la ficcionalización y espectacularización del accionar policial, a pesar de definir su producto como representación fiel de la realidad. Este programa, que toma el modelo de la televisión estadounidense a partir de la serie documental *Cops*, se destacó por una enunciación que borra las huellas de la ficción para buscar efectos de realidad, donde la cámara (siempre del lado de la policía) nos ofrece experimentar, como en “Halcón es Acción” (HEA), el mundo de los operativos policiales como si estuviéramos ahí. Uno de los grandes objetivos de aquél programa era mostrar precisamente la acción de las fuerzas policiales a partir de un proceso de humanización de su imagen, de legalización de sus prácticas y de convalidación de sus saberes, con el objetivo de revertir juicios sociales negativos sobre las fuerzas policiales (Galvani & Mouzo, 2011). En HEA se aprecia un objetivo similar de revertir una imagen negativa, a partir de un proceso de heroización del Grupo Halcón, reforzando una significación central en los discursos sobre la seguridad en su matriz punitiva: la seguridad implica acción de las fuerzas represivas contra sectores excluidos y pobres, cuyos rostros nunca se vuelven públicos. Se ve reforzada entonces la imagen de una comunidad amenazada por el delito, que vendría de seres sin rostro, provenientes de lugares carenciados.

Sobre este punto, resulta de interés señalar que la exhibición mediática de rostros en el tópico de la inseguridad, usualmente se corresponde con las víctimas y casi nunca con los victimarios. Como destacan Deleuze y Guattari (2008) a partir del concepto de *rostridad*, podemos concebir la *facialidad* como producto de un dispositivo de poder que dejará afuera aquellas *rostridades* que no se adecuen al discurso dominante o bien las reducirá a los axiomas de control biopolítico. De allí que la gorra del “pibe chorro” se considere un signo de estigmatización que identifica un peligro, pero se oculte la biografía que cada mirada conlleva, y por el contrario, ciertas víctimas de delitos estén expuestas a constantes primeros planos televisivos. Si bien parecería que los medios de comunicación exhiben biografías individuales de las víctimas,

---

el efectivo del Grupo Halcón Leonardo Alfaro, muriera en un operativo y desatara un reclamo de la fuerza de elite. El spot se puede ver en <https://www.youtube.com/watch?v=ogxIA7fG4RY>

reconociendo su dolor, estos rostros que forman parte de una espectacularización (Calzado, 2016) nunca son individuales, sino que expresan un tipo social de “la buena víctima”, alejada de valores negativos. Así, esta máquina rechaza los rostros inadecuados, aquellos que no corresponden a categorías preestablecidas, configurando una producción social que genera “rostrificación de todo el cuerpo, de sus entornos y de sus objetos” (Deleuze y Guattari, 2008: 183). Innumerables son los casos de víctimas no reconocidas por el estado de la opinión pública. Desde Luciano Arruga, cuyos familiares tuvieron que movilizarse incansablemente para que el rostro de su hijo tuviera su reconocimiento como víctima del accionar policial (Mazzuchini, 2011), hasta el caso de Candela Rodríguez, que pasó del melodrama a un relato policial clásico cuando se descubrió que su familia tenía alguna implicación “delictiva”. Estos rostros no se masificaron ni circularon porque sus casos daban cuenta de un tipo de violencia no reconocida como legítima por el discurso dominante de la seguridad. Ni los jóvenes violentados por las fuerzas de seguridad ni las familias que estos discursos punitivos consideran “impuras”, pueden presentificar el lugar de la víctima legítima que los medios imponen. Por lo tanto, se hace necesario pensar “la relación del rostro con la máquina abstracta que lo produce; la relación del rostro con los agenciamientos de poder que tienen necesidad de esa producción social del rostro” (Deleuze y Guattari, 2008: 186), para finalmente afirmar que la difusión de ciertos rostros que encarnan el dolor se corresponden con una política determinada y que los mecanismos de victimización no son inocentes.

Pero como indicábamos más arriba, el modo de operar de lo imaginario no implica una espectacularización sin más, sino que construye lazo social. En este caso da cuenta de mecanismos de interpelación ideológica (Althusser, 2008) que ponen en escena temáticas propias de los discursos hegemónicos sobre la seguridad, entrelazados con estéticas espectaculares que todos los consumidores de *video games* conocen. Todo producto audiovisual proyecta imaginarios sociales y atestigüa figuraciones de un momento histórico de la cultura, dando cuenta (no sin conflictos), del modo en que ciertos sectores sociales se ven a sí mismos y a los otros, validando ciertos esquemas de percepción propios (Bourdieu, 2003; Burke, 2005; Ginzburg, 1999). En el caso de HEA, su enunciación construye un “nosotros” que incluye a las propias fuerzas de seguridad del Estado: el gobierno provincial auto-valida y enaltece su brazo armado. Por otro lado, pone en escena un llamado a los jóvenes consumidores de juegos de entretenimiento a formar parte de una experiencia no sólo ética sino estética. Los “otros”, como indicamos más arriba, son representados como sujetos amenazantes, presas a ser capturadas.

Este escenario de acción y violencia frenética que se expresa a través del juego de cámaras e intercambios veloces de escenas, condensa en imágenes una metáfora habitual en los discursos securitarios mediáticos: el estado de guerra permanente contra el delito. No es casual que este tipo de estrategias visuales que fue iniciada por Estados Unidos, y que se expande en Internet de un modo rizomático (Deleuze y Guattari, 2008), también ha sido utilizado por el ejército del ISIS para entrenar y reclutar soldados a la vez que difunde a partir de filmaciones similares a las que observamos en el video sobre el Grupo Halcón, el poderío de la guerrilla. El espectáculo al que asistimos no es otra cosa que post-espectáculo ya que “Si el espectáculo manipula, el postespectáculo seduce, provoca, habilita a intervenir” (Dipaola, 2017: 262).

### ESCENA 3: REPENSAR LA VIDEO-POLÍTICA

Como lo destacaron Galvani y Mouzo (2011), si bien Policías en acción (PEA) era un programa de un canal privado, la supervisión de su contenido por parte de las fuerzas policiales lo convertía en verdad en un producto institucional. En el caso de HEA, se trata ya de un video gubernamental, que se inscribe de lleno en una forma de comunicación pública donde predomina fuertemente la lógica del marketing, cuyo imperativo radica en que “gestionar es mostrar”, ya que para la matriz video-política “gobernar es estar siempre en campaña” (Bonilla y Rincón, 2004: 6). Si bien el gobierno de Cambiemos ha sido caracterizado por presentar una estrategia comunicacional atravesada por las imágenes, se trata de un fenómeno más amplio que remite a lo indicado más arriba sobre el asentamiento de la posmodernidad y la centralidad de la lógica *mass-mediática*. Precisamente el término video-política, acuñado por Giovanni Sartori (1998), y popularizado en los estudios de comunicación locales a partir de Oscar Landi (1992), viene a dar cuenta del modo en que las gramáticas de los medios de comunicación se han apoderado de la discursividad política, borrando las fronteras entre entretenimiento, política y periodismo (Bonilla y Rincón, 2004). Lo que se observa en los contenidos audiovisuales a los que remite HEA es una tendencia a borrar los límites entre el entretenimiento y el accionar policial, ya que el video pone en juego imágenes que dan cuenta de mecanismos de ficcionalización y espectacularización que exhiben el predominio de una estética de *gamificación*, cuyo “juego” será posible experimentar en los operativos llevados a cabo por el Grupo Halcón.

Por supuesto, el poder de las imágenes como exhibición y propaganda del poder de estado y sus ejércitos para movilizar a las masas han

cumplido un papel normativo que viene de antaño, como ha destacado Bredekamp (2000) con respecto al frontispicio del Leviatán, o bien en las estrategias visuales descritas por Ginzburg (2001) a propósito de los reclutamientos para el ejército británico impulsados por Lord Kitchener en la primera guerra mundial. Sin embargo, el escenario se modifica radicalmente con las transformaciones en la experiencia del tiempo y del espacio que se han generado con la mediatización de las sociedades (Verón, 1987) que va de la mano con el escenario de sociedades posmodernas que mencionamos anteriormente, donde el modo de producción capitalista se rige por una economía del flujo, de lo inmaterial y de lo simbólico; una economía\_RAM que, de acuerdo a lo que indica José Luis Brea (2007):

“[...] abandona el territorio del objeto, de la inscripción de objeto (podríamos decir), para articularse en exclusiva sobre el flujo, sobre la distribución red, sobre la pura tensión en línea –en tiempo real– de la libre circulación de los flujos de significancia, inmateriales”. (p.11)

Es por ello que es necesario re-pensar dispositivos como la televisión, claves en la producción de los fenómenos políticos, a la luz de las transformaciones que la digitalización e Internet han generado. Estrategias de propaganda como las impulsadas por el gobierno nacional y provincial bajo el mandato de Cambiemos, parecen tener en cuenta las dinámicas *transmedia* (Scolari, 2013; Jenkins *et al.*, 2015) que intrincan aún más el ecosistema mediático y obliga a ensayar una mirada rizomática (Deleuze y Guattari, 2008) debido a la complejidad de los objetos culturales que reciclan y re-utilizan temas y retóricas de diversos géneros y dispositivos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, T. W. y Horkheimer, M. (2007). *Dialéctica de la Ilustración*. Barcelona: Akal.
- Althusser, L. (2008). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Baudrillard, J. (2007). *El sistema de los objetos*. México: Siglo XXI.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

- Benjamin, W. (1989). La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica. En *Discursos Interrumpidos I*. Buenos Aires: Taurus.
- Bourdieu, P. (2003): *Un arte medio. Ensayo sobre los usos sociales de la fotografía*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Brea, J.L. (2007). *Cultura\_RAM. Mutaciones de la cultura en la era de su distribución electrónica*. Barcelona: Gedisa.
- Bredenkamp, H. (2007). Las estrategias visuales de Thomas Hobbes. En Springborg, P. (ed.), *The Cambridge companion to Hobbes's Leviathan* (pp. 29-60). Cambridge: Cambridge University Press [Traducción Felisa Santos].
- Burke, P. (2005). *Visto y no visto. El uso de las imágenes como documento histórico*. Barcelona: Crítica.
- Rincón, O., y Bonilla, J. I. (2004). *Comunicación Política en América Latina*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Recuperado de <http://blog.uca.edu.ni/sjdurán/files/2010/09/comunicacionpolitica.pdf>
- Bourriaud, N. (2007). *Postproducción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Calzado, M. (2015). *Inseguros: El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg*. Buenos Aires: Aguilar.
- Calzado, M. (2016). Violencia, víctimas y mediatización. Un acercamiento empírico a la conformación de subjetividades en las sociedades de seguridad. *Delito y Sociedad*, 1(37), 41-60.
- Debord, G. (2008). *La sociedad del espectáculo*. Buenos Aires: La Marca.
- Deleuze, G. (1990). ¿Qué es un dispositivo? En *Michel Foucault, filósofo* (pp. 155-163). Barcelona: Gedisa.
- Deleuze, G. (2005a) Los cristales del tiempo. En *La imagen-tiempo. Estudios sobre cine 2*. Buenos Aires: Paidós.
- Deleuze, G. (2005b). Posdata sobre las sociedades de control. En Christian Ferrer (comp.), *El lenguaje libertario*. Buenos Aires: Utopía Libertaria.
- Deleuze, G. y Guattari, P. F. (2008). *Mil mesetas*. Barcelona: Pre-textos.
- Dipaola, E.M. (2013). *Comunidad impropia. Estéticas posmodernas del lazo social*. Buenos Aires: Letra Viva.
- (2017). Lazo social y globalización: las sociedades imaginables y un abordaje metodológico para su estudio. *Athena digital*, 17(1), 249-267.
- Foucault, M. (2001). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Galvani, M. y Mouzo, K. (2011). Pobres en acción. Un análisis del programa de televisión Policías en Acción. En *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht.
- Ginzburg, C. (2001). Tu país te necesita: un estudio de caso de iconografía política. *History Workshop Journal*, 52, 1-22. [Traducción Felisa Santos].

- Ginzburg, C. (1999). *Mitos, emblemas e indicios: morfología e historia*. Barcelona: Gedisa.
- Giovanni, S. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus Alfaguara.
- Hall, S. (2003). Introducción: ¿quién necesita identidad? En Hall, S. y Du Gay, P. (comp.), *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (2008). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Jameson, F. (2002). *El giro cultural*. Buenos Aires: Manantial.
- Jenkins, H., Ford, S., & Green, J. (2015). *Cultura transmedia: la creación de contenido y valor en una cultura en red*. Barcelona: Gedisa.
- Kessler, G. (2011). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez*. Buenos Aires: Planeta.
- Mazzuchini, S. (2011). La inseguridad como horizonte de sentidos: el procesamiento mediático del caso Luciano Arruga, *Revista Sinécdoque*, Buenos Aires, 29-35.
- Rancière, J. (2008). *El desacuerdo, filosofía y política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Scolari, C. A. (2013). *Narrativas transmedia: cuando todos los medios cuentan*. Barcelona: Planeta.
- Vilker, S. (2009). La política frente a la inseguridad como condición existencial. *Cuadernos Críticos de Comunicación y Cultura*, 5, 207-213.

#### MATERIAL AUDIOVISUAL

- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y Por Tutatis (productores). (2016). *Halcón es acción*. Disponible en <https://youtu.be/ogxlA7fG4RY>
- Faroki, H. (productor y director). (2009). *Serious Game III: Immersion*. [cinta documental]. Alemania: Harun Farocki Filmproduction.
- Harris, T, Kopelson, A, Weingrod, H (productores). Schumacher, J. (director). (1992). *Un día de furia*. [cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Alcor Films.

# *La propuesta de bajar la edad de punibilidad en la agenda pública en Argentina*

GONZALO ANDRÉS LÓPEZ

Abogado (UBA). Especialista en Administración de Justicia (UBA). Especialista en Problemáticas Sociales Infanto-Juveniles (UBA). Maestrando en Magistratura (UBA). Funcionario del Ministerio Público de la Defensa (CABA). Miembro de la Asociación Latinoamericana de Magistrados, Funcionarios, Profesionales y Operadores de Niñez, Adolescencia y Familia (ALAMFPyONAF). Argentina.

gonzaloandreslopez@outlook.com

PALABRAS CLAVE: punibilidad, imputabilidad, edad, medios, populismo

## RESUMEN

La baja de la edad de punibilidad de dieciséis a catorce años se ha instalado en el primer trimestre del año 2017 en la agenda política y mediática en la República Argentina.

A través del análisis de las distintas reacciones de los actores sociales en general, y de la noticia periodística en particular, el trabajo cuestiona si, realmente, la idea de bajar de la edad de punibilidad surgió de una demanda social e intenta explicar cuál fue el rol de los medios de comunicación hegemónicos, qué posición tomó el gobierno nacional y qué actitud tuvieron los especialistas en la materia.

## I. INTRODUCCIÓN

La baja de la edad de punibilidad se ha instalado en el primer trimestre del año 2017 en la agenda política y mediática en la República Argentina. Se pretende, regresivamente, bajar la edad mínima de responsabilidad penal de dieciséis a catorce años.

En el trabajo intentaré responder a las siguientes preguntas:

¿Realmente surgió una demanda social sobre el tema?, ¿qué rol de tuvieron los medios de comunicación hegemónicos?, ¿qué posición tomó el gobierno nacional?, ¿cómo reaccionaron los especialistas en la materia? Y, finalmente, ¿por qué se insiste con el proyecto?

Para ello, luego de aclarar algunas cuestiones metodológicas, analizaré el origen de la demanda, el rol de los representantes del Estado (en particular, del gobierno nacional), la posición que tomaron los medios de comunicación hegemónicos, cómo se amplificó el tema y por qué no se trataron otras noticias relacionadas con la afectación de los derechos de la infancia. Mencionaré, asimismo, cuál es la incidencia que tienen las personas menores de edad, tanto punibles como no punibles, en delitos graves, según las estadísticas oficiales.

Luego, advertiré de la oposición de los especialistas en la materia a la propuesta y describiré cómo se dio el debate en la Subsecretaría de Política Criminal. Por último, intentaré explicar por qué considero que, a pesar de la enorme oposición, se mantiene firme la propuesta.

## 2. CUESTIONES METODOLÓGICAS

De modo previo a adentrarme en el desarrollo del trabajo entiendo que resulta necesario realizar algunas aclaraciones metodológicas vinculadas con su marco teórico y conceptual.

a. En primer lugar, se incluye en la categoría de “niño” a todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los dieciocho años de edad (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 1).

Para referirme a los integrantes de ese grupo, utilizaré en el presente trabajo las expresiones “niño”, “niña”, “joven” y/o “adolescente” y sus plurales.

Descarto utilizar la expresión “menor” y sus variables (salvo en excepciones, por razones técnicas insalvables) en tanto se vincula con el tutelarismo clásico (Unicef Argentina, 2006; Beloff, 1992: 36); e incluso así se halla indicado para el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 114, 1998, art. 9).

Cuando indique que una persona es “no punible” en razón de su edad, me estaré refiriendo a un niño menor de dieciséis años.

Menciono en este punto que los nombres de las personas menores de edad involucradas aparecerán inicializados (Ley 26.061, 2005, art. 22).

b. También entiendo necesario aclarar que hago referencia a la edad de “*punibilidad*” y no de “*imputabilidad*”. Cesaroni (2011: 13) aclara que la diferencia terminológica es sustancial en tanto el vocablo *punibilidad* se vincula con la posibilidad de aplicar pena, de punir mientras que el vocablo *imputabilidad* se relaciona con la posibilidad de imputarle un delito a una persona.

También entiendo que el vocablo “*imputabilidad*” se tiende a vincular con la capacidad de culpabilidad de una persona.

No utilizaré, entonces, la expresión “edad de *imputabilidad*”, pues la discusión no se vincula con la edad a partir de la cual una persona menor de edad puede ser acusada de cometer un delito ni con su capacidad de culpabilidad al momento del hecho. La discusión sí se vincula con la edad a partir de la cual el Estado debe castigar a sus niños, niñas o adolescentes; por ello utilizaré la expresión “edad de *punibilidad*”.

Con ello aclarado, menciono que desde el año 1954, salvo durante la interrupción de la última dictadura militar, la edad mínima de *punibilidad* en la República Argentina ha sido de dieciséis años.

c. Límite el marco histórico-temporal del presente trabajo a lo sucedido entre el 26 de diciembre de 2016 (fecha en que vecinos porteños tomaron la Comisaría 38ª) y finales de marzo de 2017. Quizá signifique un riesgo metodológico circunscribirme solamente al análisis de un trimestre, pero lo cierto es que lo asumo con convicción: en dicho período se ha instalado con fuerza el tema de la baja de edad de *punibilidad* en la agenda pública en la República Argentina. Es en este momento cuando la temática ocupa la agenda mediática, cuando el oficialismo anunció que presentaría un proyecto de reforma del régimen penal juvenil que incluyera la baja de edad de *punibilidad* y cuando variados y reconocidos actores de la sociedad civil se manifestaron en contra del anuncio.

Lo que pueda suceder luego con la discusión (por ejemplo, que se presente un proyecto que contenga la baja de edad para que sea tratado en el Congreso Nacional; que efectivamente ese proyecto sea aprobado como ley o que, luego de ello, el Poder Ejecutivo lo veto), excede el objeto del presente trabajo.

d. Otra aclaración pertinente es que seleccioné las noticias publicadas en las versiones *on line* de los diarios *Clarín* (<https://www.clarin.com/>) y *La Nación* (<http://www.lanacion.com.ar/>) y en el portal *Infobae* (<http://www.infobae.com/>), en tanto según informa la consultora ComScore fueron los tres sitios de noticias más visitados en la Argentina durante el año 2016

(Gallo, 2017c; Hadad, 2017). Entiendo que con ello se puede estimar cómo los medios de comunicación hegemónicos trataron la temática.

Sin embargo, en el punto 3.c, me referiré a otros medios de comunicación alternativos a los hegemónicos para relatar distintas denuncias de violencia institucional contra la niñez.

e. Por último, advierto que las conclusiones vinculadas a la mesa de debate “Definición de Imputabilidad de los Jóvenes Menores de Edad” no son oficiales y son producto de apuntes y desgrabaciones que he realizado personalmente, luego de haber participado.

### 3. LA PROPUESTA DE BAJA DE EDAD DE PUNIBILIDAD EN LA AGENDA PÚBLICA

#### *a. Origen de la demanda*

En primer lugar, a fin de comprender cómo se instaló el tema de la reforma penal juvenil, en general, y de la baja de la edad de punibilidad, en particular, debemos preguntarnos cómo surgió la demanda y cómo se canalizó.

Tras el asesinato de “B. A.”, de catorce años, el 26 de diciembre de 2016, vecinos del barrio de Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomaron la Comisaría 38<sup>a</sup>, pidieron hablar con alguna autoridad y exigieron seguridad para la zona. En ese momento no los recibió el comisario ni se acercó ninguna autoridad local o nacional.

El reclamo se vinculaba con que se tomaran medidas de seguridad específicas para el barrio por considerárselo una “zona liberada” (Luego de los incidentes..., 2016). La baja de edad de punibilidad no fue un reclamo de los vecinos.

El 27 de diciembre los familiares de B. A. fueron recibidos por el ministro de justicia y seguridad porteño. Luego de dicha reunión, se removió al comisario de la seccional 38<sup>a</sup> Alejandro Attili (que luego, en enero, sería ascendido a comisario inspector de la nueva Policía de la Ciudad) y se prometieron medidas de seguridad focalizadas para el barrio (Muerte de B...., 2016; Se oficializó el ascenso..., 2017).

Hasta ese momento, el debate se relacionaba con el reclamo de seguridad de un barrio y no se vinculaba con el debate sobre un régimen penal juvenil para todo el territorio nacional. Ello hasta que detuvieron a uno de los presuntos involucrados en el hecho, cuya edad era de quince años. A partir de allí, la atención de los medios y de los funcionarios nacionales (ya no los locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se centró en la baja de edad de punibilidad.

## *La propuesta de bajar la edad de punibilidad...*

Los medios de comunicación cuestionaban (por ser supuestamente flexible) al sistema actual y lo comparaban con otros:

“Tras la muerte de B., vuelve el debate sobre las penas a menores” (Carabajal, 2016); “¿Qué puede hacer hoy la justicia con los menores que cometen un delito?” (Amaya, 2016); “Un sistema que los menores delincuentes aprovechan al máximo” (Gallo, 2017a); “Cuál es la edad mínima de responsabilidad criminal en otros países de la región” (Amaya y Colman, 2017); “Debate sobre el régimen penal juvenil: cuál es la edad de imputabilidad en los países de América Latina” (2017); “Imputabilidad de los menores: la imperiosa necesidad de legislar”. (Castello, 2017)

El 4 de enero de 2017, el ministro de justicia nacional, Germán Garavano, expresó la necesidad de bajar la edad de punibilidad.

Se observa con evidencia el desplazamiento. Ya no se trata de un reclamo de seguridad de un grupo de vecinos por una presunta zona liberada en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires, sino que se trata de una cuestión de política criminal nacional vinculada con la baja de la edad de punibilidad de los jóvenes menores de dieciséis años que cometan delitos.

La federalización de la cuestión llevó al presidente de la Nación, Mauricio Macri, a recibir a los padres de B. A. y, con el tema en auge, a manifestarse en favor de bajar la edad de punibilidad: “Macri habló con los padres de B. A. sobre la baja en la edad de imputabilidad” (2017).

Aunque la participación de la menor de edad involucrada en los hechos no era clara, no haya sido reconocido por los testigos y se lo haya desvinculado de la causa (Fahsbender, 2017), ello no obstó para que el tema quede instalado tanto política como mediáticamente.

Los medios empiezan a anudar una gran cantidad de temas en relación con los adolescentes, en particular en conflicto con la ley penal involucrados en delitos *interclases* (Guemureman, 2014). Se procura primordialmente publicar noticias que involucren a personas menores de dieciséis años. La crónica remarca que los “*menores*” que cometen delitos son muchos, son violentos y, por lo general, resultan impunes:

“Otro adolescente de 15 años fue arrestado por un homicidio” (2017); “En medio de la polémica sobre la edad de imputabilidad, arrestan a dos chicos de 14 años” (2017); “Apuñaló para robar y le dieron arresto domiciliario: ‘Es solo un niño de 16 años’” (Guajardo, 2017); “Sigue prófugo un joven que a los 13 años ya había matado dos veces” (Carabajal, 2017); “Arrestaron a un chico de 8 años por matar a un joven durante un robo” (2017).

Los casos en los que hay personas menores de edad se publican una y otra vez. Aunque estos casos son numéricamente finitos, la crónica policial se encarga de que sean simbólicamente infinitos “y por tanto insoportables como amenaza y como exigencia de sospecha continua.” (Martini, 2009: 1). En este contexto informativo, se realiza una encuesta de resultado obvio: “Siete de cada diez aprueban bajar la edad de imputabilidad a los menores” (2017).

Más allá de las encuestas elaboradas *ad hoc*, se legitima el discurso oficial con otros conocidos recursos: aparecen numerosos artículos de opinión de especialistas que están a favor de la baja y muchas cartas de lectores sobre el tema. Si bien se han publicado posiciones en contra del anuncio (especialmente de la Iglesia Católica), lo cierto es que las personas consultadas por los medios hegemónicos tienden a reforzar el discurso oficial (Batista, 2003: 77).

#### *b. Medios de comunicación y sistema penal*

Los “menores delinquentes” y su promesa de daño a los bienes y a las personas ocupa un lugar central en los medios. No podemos perder de vista que la noticia policial reiterada y enfatizada es la herramienta discursiva más idónea para hacer natural el reclamo de control social y, por tanto, hacerlo de todos (Martini, 2009: 7).

Así, “los medios de comunicación aparecen como espacios que sostienen una narrativa dual, que estimula y condena a la vez, que amplifica la desviación, provee explicaciones y afirma consensos sociales” (Morales, 2013: 73). Es esta ampliación mediática de la desviación (en nuestro caso de estudio, personas menores de dieciséis años que cometen delitos graves) la que crea un espiral de miedo e indignación (pánico social) que presiona a los organismos de control (Morales, 2013: 73). Los medios de comunicación resultan, así, “incondicionalmente legitimantes” del sistema penal (Batista, 2003: 71)

Se ha dicho que las estrategias del miedo pueden ser tremendamente efectivas, en tanto operan con la incertidumbre, con la desconfianza y con la construcción mediática que muestra al otro como peligroso (Vizer y Cavalho, 2009: 5).

Se establecen fáciles y simples procesos de identificación bajo el esquema dicotómico de víctima o victimario. La identificación del público con la víctima delimita ambos campos dicotómicos encantados en un adentro (nosotros) y en un afuera (ellos) (Munari y Rey, 2009: 3).

En el mismo sentido, Zaffaroni (2011: 369) explica la llamada “criminología mediática”: “crea la realidad de un mundo de personas

decentes frente a una masa de criminales identificada a través de estereotipos, que configuran un ellos separado del resto de la sociedad, por ser un conjunto de diferentes y malos”. Asimismo, el autor afirma que el estereotipo predilecto de la criminología mediática es el adolescente o joven de los barrios precarios (2011: 397).

La persona menor de edad de bajos recursos se transforma en un otro peligroso. El poder, constituido por la fuerza y la violencia, necesita del discurso del orden y del imaginario social para legitimarse, son los garantes de su continuidad (Marí, 1993: 225).

En el imaginario social el joven es alguien que a temprana edad puede robar, puede matar. Es alguien que altera el orden creado. De este modo, el orden no es alterado por la gran cantidad de muertes que generan los accidentes de tránsito o las enfermedades cardiovasculares, el orden social es alterado por los jóvenes menores de dieciséis años que delinquen (o que, por contexto social, se presume que puedan hacerlo).

Considero necesario señalar en este punto, tal como lo he hecho en otra ocasión, que el sujeto moderno occidental ha tratado de encontrar en su propia realidad individual la manera de llegar al otro (López y Fava, 2013: 23). Es fundamental el aporte de Descartes en el pensamiento individualista iniciado con la modernidad. El autor centra en la duda el punto de partida de todo pensamiento. Ante la presencia de otro hombre, Descartes duda de su condición humana (Descartes, 2004: 130). El solipsismo presentado por Descartes permite distinguir a dos tipos de otro: un sujeto que reviste cualidades análogas a las mías y aquel diferente a mí. Del primero se puede decir que es aquel con el que me puedo relacionar, que no entraña peligro, con el que puedo contratar. En cambio, el otro distinto representa una promesa de daño, es un otro anormal, peligroso, salvaje, loco, delincuente, inmoral (López y Fava, 2013: 24).

Así, se puede decir que los medios de comunicación amplifican determinados hechos y, reforzando el imaginario social de la existencia de otro distinto y peligroso, forman parte de un discurso legitimante de la ampliación del poder punitivo estatal, que deriva en un mayor control social hacia las personas menores de dieciséis años. Aunque resulte obvio, debe aclararse que el control social se ejercerá enfáticamente sobre los niños de los sectores socioeconómicos menos favorecidos.

### *c. Otros hechos no amplificados por los medios hegemónicos*

La crónica hegemónica raramente menciona cuestiones vinculadas con la vulneración de los derechos de los niños ni con las consecuencias

de la ampliación del poder punitivo. No se le dio trascendencia a otras noticias que afectaron a la infancia en el área metropolitana de Buenos Aires en este trimestre estudiado:

A principios del mes de enero decenas de niños abandonaron el edificio del ex Patronato de la Infancia (Padelai) ante la amenaza de un desalojo, sin una respuesta definitiva que solucione su vulnerado derecho a la vivienda (Sánchez, 2017). Esta situación no ha motivado ninguna discusión sobre una reforma política tendente a la satisfacción de los derechos de la infancia;

A finales de enero, se filmó un acto de violencia policial contra un niño de aproximadamente doce años en San Telmo (Bindi, 2017);

En febrero, cuarenta uniformados de la Policía de la Ciudad se movilizaron para detener a dos niños de trece y dieciséis años en La Boca por el presunto robo de un paquete de galletitas (Insólito..., 2017);

La Policía de la Ciudad detuvo violentamente a un niño de nueve años y a un adolescente de quince en Cerrito y Carlos Calvo, horas antes de que, por la zona, se realizara un encuentro de la Red Argentina No Baja (Argentina No Baja, 2017);

Ante el actuar abusivo de personal policial en la vía pública, jóvenes fueron defendidos por vecinos de Lanús (Contra la Violencia Institucional Lanús, 2017) y de Florencio Varela (El video de la rebelión popular..., 2017);

El 26 de marzo detuvieron a una integrante del periódico “La Garganta Poderosa” por filmar la detención de un niño de trece años (Detuvieron a una compañera de La Garganta..., 2017);

El 30 de marzo, la policía irrumpió violentamente en el merendero “Cartoneritos” en Villa Caraza, Lanús, reprimiendo y deteniendo a personas menores de edad. Como consecuencia de dicha acción policial, una mujer perdió su embarazo (Movimiento de Trabajadores Excluidos, 2017).

#### *d. Estadísticas*

La participación de personas menores de edad en delitos es baja. La participación de niños no punibles por su edad en delitos graves es ínfima.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (Beloff, 2016: 65) informó que, en relación con los fueros en lo Criminal de Instrucción y en lo Correccional, en el fuero de *menores* tramitaron el 2,59% de los casos en 2007, el 3,47% en 2008, el 3,10% en 2009, el 3,09% en 2010, el 2,70% en 2011 y el 2,50% en 2012.

La Procuración General de la Nación (Beloff, 2016: 67) indica que de las causas que tramitaron en las fiscalías ante la Justicia Nacional

## *La propuesta de bajar la edad de punibilidad...*

en lo Criminal y Correccional de Instrucción en el fuero especializado tramitaron solamente el 2,88% en 2007, el 2,39% en 2008, el 1,45% en 2009, el 1,88% en 2010, el 1,47% en 2011, el 1,48% en 2012, el 1,60% en 2013, el 1,58% en 2014 y el 1,56% en 2015.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de la Buenos Aires (Beloff, 2016: 70) ha informado que los delitos investigados por fiscalía que involucraron a personas menores de 18 años implicaron el 4,34% de los casos en 2009, el 4,25% en 2010, el 4,33% en 2011, el 4,31% en 2012, el 4% en 2013, el 3,88% en 2014 y el 3,59% en 2015.

Respecto de este último porcentaje Unicef Argentina (2017) advierte que el 7,13% correspondió a robo agravado con uso de arma; el 3,88% a delitos contra la integridad sexual y el 1,1% a homicidios (más de la mitad en grado de tentativa).

En cuanto a adolescentes no punibles, el Consejo de la Magistratura de la Nación ha informado que en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2015 solo hubo un homicidio consumado por una persona menor de dieciséis años (Codino, 2016: 27).<sup>1</sup>

Sin embargo, los medios publicaron *otras* estadísticas:

“Cada 36 horas fue arrestado un menor en enero por delitos violentos en la Ciudad” (Gallo, 2017b); “Según el Ministerio de Justicia, el 26% de los delitos es cometido por menores” (Sued, 2017); “Fueron inimputables un tercio de los menores detenidos en la Capital en 2016” (Gallo, 2017d).

Existe una absoluta discordancia entre los datos estadísticos oficiales y lo publicado por la prensa. Aunque pareciera que mediáticamente no interesa que las estadísticas sean certeras, lo que incluso lleva a modificar los criterios de evidencia:

El déficit estadístico no alcanza a ocultar la gravedad del problema. Aunque los datos oficiales no están completos, se evidencia que el delito juvenil está en auge (Rumi, 2017)

### *e. La oposición de los especialistas a la propuesta*

Es de destacar que diversos actores de la sociedad civil se pronuncian en contra del anuncio de bajar la edad de punibilidad: Unicef Argentina,

1. La misma cantidad de homicidios consumados en el mismo período por ciudadanos alemanes (uno). No se ha intentado, ni mediática ni políticamente, tomar medidas regresivas de derechos respecto de este grupo poblacional.

Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos –CEPOC–; Procuración Penitenciaria de la Nación, Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, Defensoría General de la Nación, Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Instituto Gino Germani, Federación de Psicólogos de la República Argentina, Sociedad Argentina de Pediatría, entre muchos otros.

Como consecuencia del anuncio oficial, se han creado diferentes colectivos como la “Argentina no Baja” y “No a la Baja – Argentina”, que reúnen especialistas en niñez y organizaciones sociales y políticas. Estas redes decidieron no participar del debate convocado por la Subsecretaría de Política Criminal (que describiré en el siguiente punto).

También se ha opuesto públicamente a la propuesta quien era titular en ese momento de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), Yael Bendel (2017). Dicha secretaria, que tampoco formó parte del proyecto ni participó en las mesas de debate, es el organismo especializado en infancia del gobierno.

#### *f. Debate en la Subsecretaría de Política Criminal*

Si bien, en el marco del Programa Justicia 2020, el Ministerio de Justicia venía trabajando desde el año 2016 con la idea de elaborar una nueva ley de justicia juvenil, lo cierto es que a partir de los anuncios del ministro Germán Garavano en enero de 2017 la idea tomó fuerza. En febrero se reabrió el debate y se convocaron, mediante la Subsecretaría de Política Criminal, ocho mesas para debatir la “Reforma Penal Juvenil”.

Las mesas convocadas durante el mes de febrero trataron diversos ejes temáticos y en la última, llevada a cabo el 23 de febrero de 2017, se discutió el tema “Definición de Imputabilidad de los Jóvenes Menores de Edad”. He participado en el debate como miembro de la Asociación Latinoamericana de Magistrados, Funcionarios, Profesionales y Operadores de Niñez, Adolescencia y Familia (ALAMFPyONAF).

De la totalidad de las personas que expusimos nuestra postura, treinta y dos nos pronunciamos en contra de la baja, cinco (por diferentes motivos) no definieron su posición y tres se manifestaron explícitamente a favor de la baja.

Es decir, de la totalidad de los expositores, el 80% nos manifestamos en contra de la baja de la edad de punibilidad, mientras que solamente el 7,5% estuvo a favor.

Dentro de esa abrumadora mayoría se hallaban los representantes de Unicef Argentina, de la Defensoría General de la Nación, de la Procuración Penitenciaria de la Nación, del Colegio de Trabajadores

## *La propuesta de bajar la edad de punibilidad...*

Sociales de la Provincia de Buenos Aires y de la Sociedad Argentina de Pediatría.

Nora Cortiñas, presidenta de Madres de Plaza de Mayo (Línea Fundadora), se presentó junto con un grupo de niños y niñas, quienes expresaron su opinión en contra de la baja. También se manifestaron en contra distintas asociaciones civiles y numerosos funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de las provincias.

En el informe oficial publicado por la Subsecretaría de Política Criminal (2017) se afirmó lo siguiente:

Con amplia mayoría, los participantes se pronunciaron por mantener la edad de imputabilidad en dieciséis años, por entender que una baja afecta el principio de mínima intervención y de última ratio, viola el principio de progresividad y no regresividad en materia de Derechos Humanos.

Se hizo hincapié en que la baja de la edad de imputabilidad no debe implicar una sustitución de políticas públicas por políticas punitivas ni una afectación al Interés Superior del Niño.

Destacaron que los jóvenes necesitan menos respuestas penales y más respuestas restaurativas e inclusivas.

La contundencia del rechazo fue relativizada por la prensa. El resultado de la mesa fue reducido por la crónica a “un informe” de “algunos” que se habían opuesto a la propuesta: “La baja en la edad de imputabilidad sumó algunos rechazos” (2017); “A pesar de un informe, el Gobierno insistirá con la baja de la edad de imputabilidad” (2017).

### *g. A pesar del abrumador rechazo*

El Ministerio de Justicia aclaró que el proyecto con la propuesta de baja seguía en pie, a pesar de los contundentes resultados en la mesa convocada.

Si bien el presidente Mauricio Macri en su discurso del 1° de marzo ante la Asamblea Legislativa anunció la necesidad de modificar el sistema penal juvenil, no se refirió específicamente al tema de la baja de edad de punibilidad. Ahora bien, el 18 de marzo, en el programa televisivo “La Noche de Mirtha Legrand” (El trece, 2017), el presidente Macri expresó lo siguiente:

Entrevistadora: –¿Se va a bajar la edad de imputabilidad a los catorce años?

Presidente: –Bueno, hay un proyecto. Para determinados delitos [...]. Estamos haciendo una propuesta, en realidad. Hay una mesa de diálogo, en la cual participaron los mejores expertos.

E.: –¿Vos la apoyas?

P.: –Sí, la apoyo. Creo que va a ser muy importante la propuesta en la cual, para determinados delitos, se va a bajar la imputabilidad, ¿no? La edad en la cual los chicos deben hacerse responsables de sus actos. Yo creo que en los tiempos que vivimos es necesario, es absolutamente necesario.

Este es estado de la situación a finales de marzo de 2017. Más allá de haberse publicado las conclusiones de las mesas de debate, aún no se ha informado el contenido o los plazos de presentación del proyecto.

*b. ¿Por qué se insiste con la propuesta?*

La pregunta central es por qué se insiste con la propuesta. No tengo una respuesta y quizá se deba a un policausalismo. Sin embargo, no puedo dejar de señalar que, en un año electoral, tal vez la cuestión se vincule a la campaña política. Así lo reflejan los medios:

“Imputabilidad: el Gobierno apura el proyecto para tenerlo listo a mitad de año. Quiere presionar a la oposición para que se debata en plena campaña electoral” (Ortelli, 2017); “El Gobierno activa su agenda de seguridad para encarar la campaña. Presentó un programa preventivo en los aeropuertos para detener delincuentes de otros países; se suma a los mayores controles migratorios, que se anunciarán esta semana, y al inicio del debate por la ley penal juvenil” (Rosemberg, 2017), “Un giro en el discurso oficial, de cara a las elecciones de octubre. Cuando la economía no da aún respuestas, aparece la seguridad en la agenda oficial”. (Canton, 2017)

En este último artículo se afirmaba:

“En pocos días, Mauricio Macri encaró decisiones que tienen un punto en común: dar respuesta a la preocupación por la seguridad. Por un lado, la baja de la edad de imputabilidad para los jóvenes. Por el otro, mayor rigurosidad para los inmigrantes que delincan (...).”

Se ha dicho que, desde el retorno democrático, Argentina ha transitado tres períodos: el primero, relacionado con el período 1983/1989, enmarcado en un “liberalismo social”; el segundo, que va desde el

comienzo de la década del 90 hasta la crisis institucional del año 2001, en el que se impusieron y desarrollaron las reformas neoliberales; y el tercer período, que comenzó con la crisis del 2001 y culminó en el año 2015, que se denomina “postneoliberal” (Sozzo, 2016: 189-193). En todos dichos períodos, aunque con vaivenes, hubo una política criminal definida. Ahora bien, los cambios de autoridades que se sucedieron tanto Argentina como en la región desde finales el año 2015 hacen pensar que en la actualidad nos hallamos frente a un período ulterior al “postneoliberal”. Y es aquí donde el populismo punitivo entra en juego. Puede que en este nuevo período la respuesta al pedido de endurecimiento de las penas sea una opción.

Al populismo punitivo, en tanto resulta una demanda de endurecimiento del sistema penal, no le interesan las causas, sino sólo la prevención de efectos (Anitua, 2010). Por ello, la baja de la edad de punibilidad aparece como una solución mágica que acabará con la problemática de los niños y jóvenes que cometen delitos y que representan una promesa de daño a la sociedad.

En el tema que trato, el origen de la demanda de la reforma no resulta claro. En principio, todo indica que se trata de un populismo penal “desde abajo”, en el sentido de que fue estructurada “a partir de y acompañada por la movilización de ciertos sectores del público que se construyen en torno a la figura de la víctima como un sujeto con una autoridad moral nacida del sufrimiento” (Sozzo, 2016: 197). Sin embargo, si bien hubo una presencia constante en los medios de comunicación del tema en general, lo cierto es que el asunto fue desligado del caso de B. A.

Pareciera que hubo un reinterpretación política y mediática del reclamo inicial. Lejos quedó el reclamo de los vecinos de Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por medidas focalizadas en el barrio. Hoy los medios de comunicación, luego de instalar a ciertos menores de edad como sujetos peligrosos, indican que la mayoría de las personas están de acuerdo en bajar la edad de punibilidad como política criminal concreta. Si ello realmente es así, la baja de la edad de punibilidad sería una respuesta punitiva que demanda la sociedad. La cuestión aquí pasaría, entonces, por cuál es la respuesta que debe darle el Estado a una demanda de este tipo.

Quizá en este año electoral, el oficialismo quiera mostrarse permeable a las demandas de cierto sector de la sociedad y busque un endurecimiento del sistema penal, tal como ha sucedido con la denominada “Reforma Blumberg” (Sozzo, 2016: 207). No debemos perder de vista que se tiende a generar instrumentos represivos como una forma de brindar, al menos, la apariencia de mantener el orden social y con ello las autoridades políticas mantienen su posición privilegiada (Sozzo, 2016: 207).

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

En el primer trimestre del año 2017, la baja de la edad de punibilidad se transformó en un tema prioritario en la agenda pública.

Aunque puede encontrarse su origen cuando, a finales de diciembre de 2016, un grupo de vecinos tomó la Comisaría 38<sup>a</sup>, tras el asesinato de B. A., lo cierto es que en aquella oportunidad se reclamaban medidas de seguridad específicas para un barrio.

Luego, cuando fue detenida una persona menor de dieciséis años (la que finalmente fuera desvinculada) acusada del homicidio de B. A., el tema comenzó a instalarse en los medios de comunicación.

A principios de enero de este año, el oficialismo anunció que presentaría un proyecto de reforma del régimen penal juvenil, que incluyera la baja de edad de punibilidad.

Ahora bien, los medios de comunicación hegemónicos cumplieron un rol fundamental en la amplificación del hecho: cuestionaron el sistema penal juvenil actual (por ser presuntamente flexible); reprodujeron estadísticas que en poco se vinculan con las oficiales; publicaron opiniones de especialistas y cartas de lectores que se manifestaban a favor de la medida; realizaron encuestas para la ocasión; minimizaron la opinión de quienes estuvieran en contra.

Cuando se desligó a la persona menor de edad involucrada en el homicidio de B. A., se comenzaron a mostrar otros casos en los que hallaran jóvenes involucrados. Se resaltó que los hechos eran violentos y que habitualmente quedaban impunes.

Los medios evitaron publicar noticias vinculadas con la vulneración de los derechos de los niños o con las consecuencias de la ampliación del poder punitivo hacia ellos (detenciones arbitrarias, abusos de autoridad, desalojos, etc.). De este modo, se instaló en el imaginario social que el joven es alguien que, a temprana edad, puede robar o matar y es quien altera el orden social. Se buscó legitimar un control social mayor sobre el colectivo de la infancia.

La baja de la edad de punibilidad afectará a un sector de la infancia hoy en día no alcanzado (al menos formalmente) por el poder punitivo estatal. Por ello, resulta una medida regresiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Numerosos especialistas en niñez y organizaciones sociales y políticas, advirtiendo esta situación, se han opuesto públicamente a la propuesta.

Estas oposiciones también se dieron en la jornada de debate organizada por el mismo Ministerio de Justicia, en la que el 80% de los expositores se manifestó en contra de la baja.

Entiendo que deben respetarse esas opiniones. La baja de edad de punibilidad debería ser descartada como propuesta.

Por último, considero que el debate sobre un régimen penal juvenil democrático no debería quedar atrapado en medio de una disputa electoral, para así evitar cualquier tipo de populismo punitivo que afecte los derechos de la infancia.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, S. (30 de diciembre de 2016). ¿Qué puede hacer hoy la justicia con los menores que cometen un delito?, *La Nación*.
- Amaya, S. y Colman, R. (4 de enero de 2017). Cuál es la edad mínima de responsabilidad criminal en otros países de la región, *La Nación*.
- Anitua, G. (2010). Justificación del castigo e inflación penal. Recuperado de [http://www.palermo.edu/Archivos\\_content/derecho/pdf/Justificacion-del-Castigo-e-Inflacion-Penal-Prof-Anitua.pdf](http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Justificacion-del-Castigo-e-Inflacion-Penal-Prof-Anitua.pdf)
- A pesar de un informe, el Gobierno insistirá con la baja de la edad de imputabilidad (25 de febrero de 2017), *Clarín*.
- Argentina no baja [argentina-no-baja] (21 de febrero de 2017). Mientras se desarrollaban las jornadas #ArgentinaNoBaja, la Policía de la Ciudad detuvo violentamente a un niño de 9 años y a un adolescente de 15... [Estado de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/argentinanobaja/posts/1795927767320754>
- Arrestaron a un chico de 8 años por matar a un joven durante un robo (27 de marzo de 2017), *La Nación*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de noviembre de 1989). Artículo 1. [Parte 1]. *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Batista, N. (2003). Medios de comunicación y sistema penal en el capitalismo tardío. En Righi, E. (dir.) *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal. Criminología*, 2, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Beloff, M. (junio, 1992). No hay menores de la calle. *Revista No hay derecho*, 6, 36-37.
- Beloff, M. (2016). *¿Qué hacer con la justicia juvenil?* Buenos Aires: Ad Hoc.
- Bendel, Y. [yael.bendel] (5 de enero de 2017). La Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, como órgano especializado en derechos de la niñez en general y en derecho penal juvenil en particular, reafirma los compromisos asumidos en la materia, en el marco del Consejo Federal hacia la protección de derechos. (...). [Estado de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/yael.bendel/posts/1383615534982124>

- Bindi, J. (27 de enero de 2017); Video: denuncian violencia policial contra un menor en San Telmo. *Pura Ciudad*. Recuperado de <https://www.puraciudad.com.ar/video-denuncian-violencia-policial-contra-un-menor-en-san-telmo/>
- Canton, M. (29 de enero de 2017). Un giro en el discurso oficial, de cara a las elecciones de octubre. Cuando la economía no da aún respuestas, aparece la seguridad en la agenda oficial, *Clarín*.
- Carabajal, G. (31 de diciembre de 2016). Tras la muerte de B., vuelve el debate sobre las penas a menores, *La Nación*.
- (17 de marzo de 2017). Sigue prófugo un joven que a los 13 años ya había matado dos veces, *La Nación*.
- Castello, G. (12 de enero de 2017). Imputabilidad de los menores: la imperiosa necesidad de legislar, *Infobae*.
- Cesaroni, C. (2011). Diez motivos para no bajar la edad de punibilidad. En Benegas, P. (Coord.), *Estado e infancia. Más derechos, menos castigo* (pp. 13-36). Neuquén: Educo.
- Codino, R. (2016). *Informe sobre homicidios 2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo de la Magistratura de la Nación.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Informe Justicia Juvenil y Derechos Humanos de las Américas*.
- Congreso de la Nación Argentina (28 de septiembre de 2005). Artículo 22. [Título II]. *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. [Ley 26.061]. BO: 30.767.
- Contra la Violencia Institucional Lanús [Contra-la-Violencia-Institucional-Lanús-] (19 de enero de 2017). No quieren negros en el centro de Lanús. [Estado de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/149986238515564/videos/702539779926871/>
- Debate sobre el régimen penal juvenil: cuál es la edad de imputabilidad en los países de América Latina (5 de enero de 2017), *Infobae*.
- Descartes, R. (2004). *Discurso del Método/Meditaciones Metafísicas* [Traducido al español de Discours de la Méthode /Meditationes de Prima Philosophia]. La Plata: Terramar.
- Detuvieron a una compañera de La Garganta, por filmar la detención abusiva de un niño (26 de marzo de 2017), *La Garganta Poderosa*. Recuperado de <http://www.lapoderosa.org.ar/2017/03/detuvieron-a-una-companera-de-la-garganta-por-filmar-la-detencion-abusiva-de-un-nino/>
- Eltrece (19 de marzo de 2017). *La noche de Mirtha - Programa 18/03/17*. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8udY9RX1NIw&t=5207s>
- En medio de la polémica sobre la edad de imputabilidad, arrestan a dos chicos de 14 años (17 de enero 2017), *La Nación*.

- Fahsbender, F. (13 de enero de 2017). Crimen de B. A.: sobreesayeron al menor acusado, *Infobae*.
- Gallo, D. (11 de enero de 2017). Un sistema que los menores delinquentes aprovechan al máximo, *La Nación*.
- (19 de enero 2017). Cada 36 horas fue arrestado un menor en enero por delitos violentos en la Ciudad, *La Nación*.
- (5 de febrero de 2017). Clarín fue el diario digital en español más leído en 2016, *Clarín*.
- (17 de marzo de 2017). Fueron inimputables un tercio de los menores detenidos en la Capital en 2016, *La Nación*.
- Guajardo, C. (8 de marzo de 2017). Apuñaló para robar y le dieron arresto domiciliario: “Es solo un niño de 16 años”, *Clarín*.
- Guemureman, S. (2014). Los “unos” y los “otros”. Del tratamiento judicial que reciben los adolescentes y jóvenes que cometen delitos. *Ciencias Sociales*, 85, 40-50.
- Hadad, D. (6 de febrero de 2017). Infobae en el podio de los medios en español más leídos del mundo, *Infobae*.
- Insólito: 40 policías para detener a dos menores por un robo de galletitas (16 de febrero de 2017). *Nueva Ciudad*. Recuperado de <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201702/31122-insolito-40-policias-para-detener-a-dos-ninos-por-un-robo-de-galletitas.html>
- La baja en la edad de imputabilidad sumó algunos rechazos (25 de febrero 2017), *Infobae*.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 de diciembre de 1998). Artículo 9 [Título I]. *Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires*. [Ley 114]. BOCBA: 624.
- López, G. y Fava, G. (diciembre, 2013). El acceso a la justicia como garantía del derecho de defensa de las personas afectadas en su salud mental. *Revista del Ministerio Público de la Defensa*, VII (8), 22-39.
- Luego de los incidentes, la Guardia de Infantería de la Policía Federal desalojó la Comisaría 38 (27 de diciembre de 2016), *La Nación*.
- Macri habló con los padres de B. A. sobre la baja en la edad de imputabilidad (20 de enero de 2017), *Infobae*.
- Marí, E. (1993). *Papeles de filosofía (para arrojar al alba)*. Buenos Aires: Biblos.
- Martini, S. (2009). *La autorización del control social en el sentido común de la noticia policial*. Recuperado de <http://www.academica.org/000-062/286>
- Morales, S. (2013). Seguridad y Medios de Comunicación: El objeto y los miedos. *Estudios*, 30, 69-85.
- Movimiento de Trabajadores Excluidos [MTE-Movimiento-de-Trabajadores-Excluidos-] (31 de marzo de 2017). #Comunicado Represión en un merendero de Lanús. [Estado de Facebook]. Recuperado de

- <https://www.facebook.com/100719973332033/photos/a.102790629791634.4702.100719973332033/1461885890548761/?type=3&theater>  
Muerte de B.: removieron al jefe de la Comisaría 38ª (27 de diciembre 2016), *Infobae*.
- Munari, G. y Rey, N. (2009). *La dimensión traumática del discurso de la inseguridad*. Recuperado de <https://www.academica.org/000-062/287>
- Ortelli, I. (24 de enero de 2017). Imputabilidad: el Gobierno apura el proyecto para tenerlo listo a mitad de año. Quiere presionar a la oposición para que se debata en plena campaña electoral, *Clarín*.
- Otro adolescente de 15 años fue arrestado por un homicidio (10 de enero de 2017), *La Nación*.
- Rosemberg, J. (26 de enero de 2017). El Gobierno activa su agenda de seguridad para encarar la campaña, *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1979076-el-gobierno-activa-su-agenda-de-seguridad-para-encarar-la-campana>.
- Rumi, M. (26 de febrero de 2017). El déficit estadístico no alcanza a ocultar la gravedad del problema. Aunque los datos oficiales no están completos, se evidencia que el delito juvenil está en auge, *La Nación*.
- Sánchez, N. (5 de enero de 2017). El ex Padelai por dentro: cómo quedó tras tres décadas de ocupación y conflicto, *Clarín*.
- Se oficializó el ascenso del comisario removido en Flores y hay cruces entre Ciudad y Nación (10 de enero de 2017), *Clarín*.
- Siete de cada diez aprueban bajar la edad de imputabilidad a los menores (29 de enero de 2017), *Clarín*.
- Sozzo, M. (2016). Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003/2014). En Sozzo, M. (Comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (pp. 189-283), Buenos Aires: CLACSO.
- Subsecretaría de Política Criminal (25 de marzo de 2017). *Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Mesa VIII Definición de imputabilidad de los jóvenes menores de edad*. Recuperado de <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2017/03/conclusiones-MESA-8.doc>
- Sued, G. (7 de febrero de 2017). Según el Ministerio de Justicia, el 26% de los delitos es cometido por menores, *La Nación*.
- Unicef Argentina (2006). *Glosario para el correcto tratamiento de la información sobre la infancia y adolescencia*. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/spanish/3.Glosario.pdf>
- Unicef Argentina (23 de febrero de 2017). *Ideas para contribuir al debate sobre la Ley de Justicia Penal Juvenil*. Recuperado de [http://www.hayalternativas.org.ar/files/posicion\\_unicef.pdf](http://www.hayalternativas.org.ar/files/posicion_unicef.pdf)
- Vizer, E. y Cavalho, H. (2009). *Medios de comunicación y construcción de la inseguridad*. Recuperado de <http://www.academica.org/000-062/288>
- Zaffaroni, E. (2011). *La palabra de los muertos*. Buenos Aires: Ediar.

*Tercera parte*

Inseguridad, gobiernos y activismos



# *Tensiones porteñas en la construcción de una propuesta de seguridad democrática*

GERALDINE ONISZCZUK

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Derechos Humanos y Políticas Sociales por la Universidad Nacional de San Martín y postgrado en “Violencia urbana e inseguridad desde un enfoque de género” dictado por el Conicet y Onu-Mujeres. Entre 2013 y 2015 fue coordinadora de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Nación. Asesora en temas de seguridad pública en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

geraldine.oniszczuk@gmail.com

**PALABRAS CLAVE:** seguridad democrática, policía de la ciudad, violencia institucional, participación ciudadana, estado policial

## RESUMEN

La agenda de seguridad democrática atravesó, desde la sanción de la primera Ley de Seguridad Pública en el año 2008, las discusiones políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La aprobación de la ley N°5688 en 2015, que creó la Policía de la Ciudad, fue un escenario de disputa respecto de las estrategias normativas que debían adoptarse para reducir los márgenes de discrecionalidad y el uso excesivo de la fuerza por parte del personal policial. El presente trabajo estudia los posicionamientos de los actores legislativos respecto de los mecanismos de control de la violencia institucional, la participación ciudadana y la cuestión del estado policial en el marco del tratamiento parlamentario de la ley N°5688. A través de este análisis se observan las tensiones y los límites que se imponen ante el avance de una perspectiva democrática para la gestión de la seguridad.

El debate sobre la seguridad y la gestión democrática de las fuerzas policiales en la Argentina comenzó a tomar centralidad en la agenda pública avanzada la década del 90 mientras se iniciaron reformas policiales en algunas provincias del país (Binder, 2009). La primera reforma de la policía bonaerense que impulsó el Dr. Arslanián en la provincia de Buenos Aires ofreció un antecedente relevante para encuadrar estas discusiones. Entre 2004 y 2005, la creación de la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria y el inicio de un segundo ciclo de reformas de la policía de la provincia de Buenos Aires, fueron experiencias relevantes para la construcción de un marco conceptual y práctico sobre las herramientas políticas y estructuras institucionales más afines a una gestión de la seguridad representativa de los valores democráticos. En el año 2010 un conjunto amplio de organizaciones de derechos humanos y sociales firmaron un “Acuerdo para la seguridad democrática” en el que se plasmaron los diez principales puntos que constituirían instituciones de seguridad comprometidas con valores democráticos. Entre los aspectos considerados por estos acuerdos, en lo que refiere en particular con la cuestión policial, sobresale el resguardo por la gestión no violenta en el ámbito público y la promoción de una gestión civil y estratégica de las instituciones de la seguridad.

Ese mismo año, tras el desarrollo de un operativo policial represivo durante el desalojo de tierras en el parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires, el debate sobre la seguridad democrática adquirió una centralidad nacional que llegó a estructurar las principales discusiones sobre los modelos de gestión policial y criminal en la Argentina. Tras estos hechos, también se creó el primer Ministerio Nacional de Seguridad, el cual referenció numerosas iniciativas de gestión en el espíritu de los acuerdos firmados por las organizaciones sociales. Una de las principales características de esta experiencia fue la definición de estrategias de gestión para la conducción política de las fuerzas de seguridad y la aprobación de protocolos de actuación policial en temáticas sensibles para la protección de los derechos humanos. Esta experiencia de gestión, aún si logró promover una propuesta activa para recortar los espacios de discrecionalidad en el accionar policial, fue cuestionada por impulsar operativos de amplio despliegue territorial de las fuerzas de seguridad federales (CELS, 2012).

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA), la cuestión policial representó, en la última década, un elemento de disputa con el gobierno nacional y de reafirmación de la autonomía local (Ríos, 2015). Con la reforma de 2007 de la “Ley Cafiero” (ley N° 24.588), en la que se habilitó a la CABA a ejercer funciones en materia de seguridad, el primer gobierno de Mauricio Macri presentó un

proyecto de ley para crear una policía “propia”, el cual circunscribía la agenda de seguridad a la creación de una policía local. No obstante, el debate que se desarrolló en la legislatura porteña estuvo estrechamente influenciado por los conceptos de seguridad democrática que comenzaban a tomar protagonismo a nivel nacional.

Como producto de esta discusión, en el año 2008 la legislatura porteña aprobó la ley N° 2.894 de “Seguridad pública”. Además de crear una nueva policía distrital –la Policía Metropolitana (PM)–, esta ley estableció un conjunto de principios y un marco institucional con algunos componentes que significaron, al momento de su sanción, novedades normativas en materia de seguridad. Sin embargo, las innovaciones del marco legal porteño no alcanzaron saldar los debates impulsados por los espacios políticos del distrito respecto de la construcción de un modelo de seguridad democrática, entendida esta como una perspectiva de gestión policial basada en el control civil de las fuerzas policiales y la promoción de los derechos humanos.

La reciente aprobación de la Ley N°5688, que crea la Policía de la Ciudad, fue un escenario de disputa respecto de las estrategias normativas que debían adoptarse para reducir los márgenes de discrecionalidad y el uso excesivo de la fuerza por parte del personal policial. El objetivo de este trabajo es analizar el debate sobre seguridad democrática en el distrito a partir de las discusiones desarrolladas en el contexto de la creación de la Policía de la Ciudad. Para ello, se presentarán los antecedentes del distrito en materia de gestión de la seguridad pública. Luego se analizarán las propuestas de modificaciones y argumentos centrales que fueron desplegados en el tratamiento parlamentario. En particular, se estudiarán los posicionamientos de los actores legislativos respecto de los mecanismos de control de la violencia institucional, la participación ciudadana y la cuestión del estado policial.

## I. LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DE 2008 Y LOS ANTECEDENTES DE LA PM

Entre los méritos más relevantes de la Ley N° 2.894 de 2008, se encuentran el abordaje de la gestión policial bajo la conducción político institucional ministerial, la creación de una auditoría externa a cargo de la supervisión de los servicios policiales, la incorporación de la participación comunitaria como un componente del sistema de seguridad y, finalmente, la creación de una nueva policía sujeta a los principios de legalidad, oportunidad, responsabilidad, gradualidad y razonabilidad. Sin embargo, en esta primera instancia de conformación del sistema de

seguridad porteño no se alcanzó consenso suficiente para incorporar otros aspectos relevantes de la agenda de seguridad democrática. Entre los principales puntos que fueron discutidos sin incorporarse se destacan la restricción para portar el arma reglamentaria sólo durante el horario de servicio (limitación del “estado policial”) y la obligatoriedad de designar autoridades civiles a cargo de la institución policial. Esta norma también fue cuestionada por no haber delimitado con precisión el modelo de gestión policial que sería desplegado en el distrito. De acuerdo con Anitua (2010), esta “ausencia” habilitó la delegación de la planificación securitaria en manos de la nueva fuerza de seguridad.

Por otra parte, algunos de los acuerdos alcanzados en el proceso de elaboración de esta ley fueron desconocidos a través de sucesivas reglamentaciones y vetos sobre normas complementarias por parte del poder ejecutivo. Como ejemplo de estas distorsiones normativas posteriores, se puede referenciar el decreto N°210/10 que reglamentó la Ley de Seguridad Pública habilitando, entre otras cuestiones contradictorias con el espíritu inicial de la norma, el ingreso de personal de las fuerzas armadas a la Policía Metropolitana y el decreto N°005/010 que vetó parte de la Ley N°3267 que creaba los Foros de Seguridad Pública (FOSEP).

La nueva Policía Metropolitana fue puesta en actividad en febrero de 2010, tras un proceso constitutivo dominado por escándalos públicos. Los principales puntos de impugnación fueron la incorporación exprés de agentes retirados o exonerados de otras fuerzas de seguridad o de las fuerzas armadas y la designación de sus dos primeros jefes de policía, que debieron ser reemplazados en pocos meses por estar involucrados en las causas judiciales que investigaban el atentado, en 1994, contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la organización de escuchas ilegales (Pacilio y Seoane, 2010).

Tras cinco años de prestar funciones la Policía Metropolitana fue integrada por 5.500 agentes desplegados en tres de las quince comunas del distrito. Esta fuerza de seguridad convivió con el despliegue territorial de aproximadamente 18 mil agentes de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA y de alrededor de 4 mil agentes de otras fuerzas de seguridad federales que desarrollaron, desde 2010, distintos operativos en el distrito.

También en esos cinco años la Policía Metropolitana participó de numerosos episodios de represión en los que su accionar fue motivo de actuaciones judiciales. Los operativos desarrollados en la sala Alberdi (marzo de 2013) y en el hospital Borda (abril de 2013), así como el suceso en el que Lucas Cabello, vecino del barrio de La Boca, resultó herido con un arma de fuego reglamentaria (noviembre 2015) probablemente sean los casos más emblemáticos por la cantidad de personas que

resultaron heridas y, a la vez, por haberse producido en contextos de pleno respaldo político de las autoridades del poder ejecutivo local. De esta manera se puso en evidencia cómo los mecanismos de conducción civil y enunciación de principios de actuación contenidos en la nueva normativa local no alcanzaban para disminuir ni sancionar los episodios de uso excesivo de la fuerza pública.

La experiencia de la Policía Metropolitana sirvió para complejizar las reflexiones en torno al problema de la autonomía policial y la cuestión del gobierno civil de las fuerzas de seguridad como posible solución a esta problemática. Al respecto, Ríos (2013) señala que si bien durante el debate legislativo se logró incorporar mecanismos institucionales que subordinaban la estrategia policial a la conducción política, las prácticas de la Policía Metropolitana deben analizarse a través de los objetivos de gobierno de la seguridad que plantearon las autoridades locales. Estos objetivos fueron sugeridos en la presentación de un “plan integral de seguridad” y luego llenados de contenido a través de las políticas públicas impulsadas por las autoridades locales. El gobierno de la seguridad que se propuso a los porteños, siguiendo con el análisis de Ríos, consistió en neutralizar los factores que se presentan como atemorizantes para los vecinos a través de una estrategia en la cual la policía cumple una función central en el control y orden del espacio público.

## 2. LA PROPUESTA DE LEY DEL PODER EJECUTIVO PARA LA CREACIÓN DE LA NUEVA POLICÍA DE LA CIUDAD

El 5 de enero de 2016, el presidente de la nación y el jefe de gobierno porteño firmaron un convenio de transferencia de efectivos policiales y recursos de la PFA a la Ciudad de Buenos Aires. Este convenio estableció que la CABA asumía, a partir de su firma, las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales y, a su vez, enlistaba una serie de recursos humanos y patrimoniales que serían transferidos. Tras la firma del convenio quedaron pendientes las discusiones sobre todos los aspectos institucionales que enmarcarían la incorporación de estos recursos en la estructura administrativa local. ¿Los efectivos transferidos de la Policía Federal serían absorbidos por la Policía Metropolitana? ¿Bajo qué régimen jerárquico, disciplinario, salarial y de ascensos iban a regirse? ¿El inevitable proceso de adecuación organizacional iba a ser una oportunidad para discutir los puntos pendientes del debate de la Ley N° 2894? ¿Qué espacio ocuparía la agenda de seguridad democrática en ese debate?

El primer año de transición se caracterizó por la ausencia de información pública sobre el proceso de transferencia. La falta de información sobre los mecanismos de incorporación de las divisiones policiales y agentes transferidos redundó en una débil capacidad de control sobre la gestión policial distrital. La confusión respecto de la pertenencia institucional de los efectivos policiales desplegados en el distrito dificultó cualquier posibilidad de realizar controles efectivos sobre las medidas disciplinarias adoptadas ante casos de violencia institucional.<sup>1</sup> Este período también se distinguió por la constante superposición entre las autoridades nacionales y locales a la hora de definir los lineamientos políticos en materia de seguridad en el distrito.

Solo con la presentación del proyecto de ley del poder ejecutivo, en octubre de 2016, se comenzó a debatir el nuevo marco institucional de la CABA. El inicio de este debate permitió impulsar nuevamente las discusiones sobre el sistema de seguridad porteño, los mecanismos de control policial y el rol de la sociedad civil en la supervisión del accionar policial. En este contexto, un conjunto importante de organizaciones de derechos humanos, referentes políticos, sociales y sindicales presentaron un documento de “Acuerdos sobre la nueva policía de la Ciudad”, el cual señalaba los puntos a resguardar de la ley N° 2.894 y un conjunto de recomendaciones para profundizar las herramientas de gestión democrática de la seguridad en el distrito.

El proyecto de ley presentado por el poder ejecutivo integró en un solo cuerpo de ocho libros las normas vigentes en materia de seguridad pública, conservando los principales contenidos e introduciendo modificaciones puntuales. Se mantuvieron, sin modificaciones de fondo, los objetivos y componentes del sistema de seguridad pública que estaban previstos en la ley N° 2.894. Al mismo tiempo, se incorporaron los siguientes principios generales del sistema de seguridad: el gobierno civil, la cercanía, la participación ciudadana, la innovación, la transparencia, la prevención, la desburocratización, la eficacia y eficiencia y, finalmente, la información estadística confiable.

Más allá de mencionar estos principios como elementos rectores del sistema de seguridad, el proyecto original incorporó pocos elementos que permitieran identificar las estrategias y estructuras institucionales que los llevarían a la práctica. Por ejemplo, los principios de gobierno

1. Durante el año 2016 ocurrieron numerosos episodios de abuso policial denunciados por organizaciones sociales y representantes de distintos partidos políticos locales. Entre otros hechos, se destacan la represión a vecinos en Barrio Mitre (Marzo 2016), el asesinato de Cristian Orellana en el Bajo Flores (Junio 2016), las denuncias por hechos de tortura en Lugano (Agosto 2016), el asesinato de Maximiliano Ayala (Octubre de 2010) y la persecución y torturas a jóvenes en la villa 21-24 (Octubre 2016).

civil y participación de la sociedad civil se incluyeron como nuevos títulos que englobaron las disposiciones normativas vigentes. En el caso del gobierno civil, aludiendo a las funciones previstas para el Ministerio de Justicia y Seguridad y, en el caso de la participación ciudadana, sujetándola a las disposiciones de la ley que creó los FOSEP. Pudiendo profundizar los mecanismos de control político y ciudadano de las fuerzas de seguridad, el proyecto de ley del poder ejecutivo sostuvo un marco institucional que ya era señalado como insuficiente.

En materia de organización policial, el proyecto oficial sostuvo el modelo de escalafón único de la Policía Metropolitana (eliminando el régimen de oficialidad de la Policía Federal), habilitó la realización de adicionales de servicio policial (retrocediendo en el carácter de dedicación exclusiva de la Policía Metropolitana), estableció la evaluación de desempeño como un parámetro para evaluar los ascensos policiales, agregó exigencias académicas para alcanzar puestos de conducción policial y transformó la Superintendencia Federal de Bomberos en una institución civil.

A modo de síntesis, podría decirse que la propuesta del poder ejecutivo utilizó el marco legal vigente como una base institucional a ser ratificada en el contexto del traspaso de la Policía Federal. Más allá de algunas novedades puntuales sobre la organización policial, el proyecto no estuvo exento de algunos retrocesos y prácticamente careció de propuestas innovadoras que profundizaran las herramientas de gestión democrática de la seguridad pública. A continuación, se desarrollarán los principales ejes de debate y negociaciones parlamentarias en materia de violencia institucional y promoción de los derechos humanos; participación ciudadana y control civil y, finalmente, delimitación del estado policial.

### 3. MECANISMOS DE CONTROL DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

La incorporación de mecanismos de prevención y sanción de la violencia institucional fue uno de los temas que expuso mayores divergencias entre las propuestas de la oposición y las expectativas del partido de gobierno.

La primera cuestión debatida tuvo que ver con la regulación del mecanismo de detención por parte de la Policía de la Ciudad. Desde el Frente para la Victoria (FPV), uno de los bloques parlamentarios opositores, se propuso establecer tres causales que delimitaran las circunstancias en las que el personal policial realiza detenciones. Estas son: en cumplimiento de orden judicial, bajo alguno de los supuestos

previstos en por el código procesal penal o la ley contravencional y, finalmente, cuando existieran indicios que hicieran presumir que una persona estaría relacionada con la comisión de un delito y ésta se negara a identificarse.

A través de una redacción desagregada de la última de las causales, se pretendía limitar el margen de discrecionalidad policial. Por ejemplo, se establecía que las detenciones por averiguación de identidad no podían exceder las cuatro horas y no podían efectuarse a menores de dieciocho años, entre otras cuestiones. Esta voluntad de delimitación de los legisladores respondía al fallo “Vera” del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, de abril de 2016.<sup>2</sup> A través de este fallo, el máximo órgano judicial del distrito rechazó un pedido de inconstitucionalidad por una detención policial arbitraria y, a través de sus fundamentos, legitimó las detenciones policiales por averiguación de identidad.

Complementariamente, otros bloques pidieron incluir la obligación de dar inmediata notificación al Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes cuando la persona privada de su libertad sea menor de edad, la prohibición de realizar su detención en cárceles comunes y el establecimiento de un tiempo máximo de detención.

La posición inicial de los funcionarios del poder ejecutivo y del partido de gobierno era reacia a la incorporación de estas medidas debido a que las consideraban demasiado procedimentales como para incluirse en una ley general. Según su posición, cuestiones como el modo de proceder ante un caso de confirmación de identidad debían regularse a través de protocolos dictados por el ministerio de seguridad o en el decreto reglamentario de la ley.

La negociación alcanzó un punto intermedio entre ambas posiciones. Si bien no se estableció un procedimiento que detalle los pasos que el personal policial debe seguir para efectuar detenciones en los contextos mencionados, sí se incorporaron prescripciones destinadas a dificultar el accionar discrecional por parte de la policía. Por ejemplo, se incluyeron condiciones objetivas que deben estar presente antes de solicitarle a una persona que se identifique y se incorporó el límite de cuatro horas como tiempo máximo para efectuar la identificación. Por otra parte se incorporaron las disposiciones solicitadas respecto de las detenciones de personas que no alcancen la mayoría de edad.

Otro de los puntos ampliamente discutidos tiene que ver con la actuación del personal policial durante concentraciones y manifestaciones

2. “Ministerio Público —Fiscalía de Cámara Sur de la CABA— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Vera, Lucas Abel s/ infr. art. 85, CC”. Disponible online en el sitio del Tribunal Superior de Justicia. <http://www.tsjbaires.gov.ar/>

públicas. Nuevamente desde el FPV se solicitó establecer ciertas condiciones específicas para la actuación policial ante manifestaciones públicas: el criterio general de preservación de los derechos de los participantes, la prohibición de uso de armas letales, la delimitación del uso de postas de goma a las situaciones defensivas, el establecimiento del uso de material anti-disturbio como último recurso del operativo, la obligatoriedad de identificación de todos los efectivos policiales y, finalmente, incorporar la figura de un responsable político (sin estado policial) que oficiara de mediador entre los manifestantes y las autoridades, tratando de canalizar los reclamos hacia las autoridades gubernamentales.

Todas estas cuestiones que fueron retomadas por los legisladores del FPV –y en el caso de la prohibición del uso de armas de fuego también defendido por otros bloques opositores y por el CELS- formaban parte del protocolo de “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”, aprobado por la resolución N°210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Nuevamente, el oficialismo se mostró contrario a este tipo de incorporaciones por considerarlas excesivamente “reglamentaristas”. Tras varias reuniones de comisión en las que no fue posible llegar a un consenso entre los bloques, la última versión del proyecto que fue acercada a las bancas el día de la votación contempló la prohibición de portar armas letales para “el personal policial que por su función en el operativo esté destinado a entrar en contacto físico directo con los manifestantes”, lo cual representó una modificación de mínima respecto del conjunto de solicitudes que se habían formulado para regular los procedimientos policiales ante las manifestaciones públicas.

Otro aspecto a mencionar dentro de este eje refiere al pedido de varios sectores de la oposición para registrar todos los casos de usos de armas de fuego. Posteriormente, esos registros servirían de insumos para que la Oficina de Control Externo elabore un informe dando cuenta de todos los hechos en donde se hubieran producido lesiones y de las medidas tomadas para reducir los daños causados por el uso de las armas de fuego. Esta propuesta fue aceptada por el oficialismo y fue incluida en el texto final de la ley.

Finalmente, el Partido Socialista solicitó ampliar las facultades de la auditoría externa para recuperar el espíritu de la Ley N° 2.894 que, según lo expuesto desde este sector, fue desvirtuada en su reglamentación al delegar en el ámbito policial las investigaciones por faltas leves. De acuerdo con los argumentos esgrimidos por parte de los representantes del poder ejecutivo, el rechazo a esta propuesta se fundamentaba en la necesidad de que los mandos superiores de la fuerza contaran con herramientas de disciplinamiento cotidianas.

Durante este debate se puso en evidencia la voluntad de algunos sectores políticos de incorporar en esta ley general disposiciones normativas que regulan los procedimientos policiales, como estrategia central del control de la violencia institucional. Si tradicionalmente las leyes de seguridad se caracterizaron por regular casi exclusivamente aspectos generales de la organización interna policial, dejando algunas menciones sobre el accionar policial libradas a los códigos de procedimientos judiciales, este debate parlamentario encontró posiciones que buscaron institucionalizar en la propia ley de policía los principios de actuación que enmarcan el uso de la fuerza. Podría decirse que esta tensión que protagonizaron el partido de gobierno y algunos sectores de la oposición se inscribe en lo que Rodríguez Alzueta (2014) denomina una necesidad de sostener principios de actuación flexibles, que permitan construir contextos de obediencia negociada entre las autoridades gubernamentales y la institución policial.

#### 4. CONTROL CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El primer mecanismo para profundizar los mecanismos de control civil que fue abordado en la discusión parlamentaria fue la propuesta de incluir como requisito previo a la designación de la jefatura de policía, la de bomberos y el rectorado del Instituto Superior de Seguridad Pública la realización de audiencias públicas.

La postura inicial de los representantes del poder ejecutivo fue la de mantener el statu quo, es decir, que todas esas designaciones sean potestad única del jefe de gobierno de la ciudad. Según las explicaciones vertidas por el partido de gobierno, la administración del servicio de seguridad es una facultad exclusiva del poder ejecutivo, incluida la designación de los funcionarios. Cualquier intromisión de otro poder era considerada como inconstitucional.

A pesar de la negativa inicial, el oficialismo finalmente incluyó, parcialmente, el mecanismo de audiencias públicas. Por un lado, aceptó habilitar un período previo a la ratificación de la designación para que la ciudadanía presente impugnaciones o cuestionamientos frente a las candidaturas propuestas para ocupar la jefatura de policía y de bomberos. Por el otro, dejó para la reglamentación las especificaciones respecto al mecanismo de impugnación y, a través de dos cláusulas transitorias, suspendió el proceso de impugnaciones para las primeras designaciones de jefes de cada una de las instituciones. Esta última cláusula desvirtuó el espíritu de la norma, debido a que no hay razones por las cuales la participación ciudadana debiera negarse en el momento fundacional.

El segundo mecanismo sobre participación ciudadana que fue revisado fue el de los FOSEP. Tal como se mencionó previamente, el proyecto original del poder ejecutivo incluía sin modificaciones de fondo las disposiciones de la Ley N°4.007 de 2011. Sin embargo, la puesta en práctica de estos foros encontró cuestionamientos por parte de las organizaciones vecinales y de la sociedad civil, al indicarse que el objetivo inicial de participación, por el formato en el que fueron desarrollados los FOSEP, quedó reducido la realización de reuniones informativas sobre seguridad que no alcanzaron a desarrollarse con sistematicidad. En respuesta a ello, sin discusiones de fondo, se incorporó en la nueva ley que las propuestas de los FOSEP deberán ser consideradas prioritarias para la planificación de los planes de prevención. También se estableció la obligatoriedad de elaborar actas con las resoluciones de los foros y la realización de informes de gestión sobre las demandas expresadas por la ciudadanía.

El tercer aspecto contenido dentro de este eje de análisis corresponde al debate sobre la participación de instituciones públicas y de la comunidad en el control de las actuaciones disciplinarias llevadas adelante por la Oficina de Transparencia y Control Externo (nuevo órgano que absorbió la antigua Auditoría Policial Externa de la Policía Metropolitana).

Aquí el debate se concentró en la incorporación de mecanismos que aumentaran la independencia de esta oficina no sólo respecto al personal policial, sino también de las autoridades del poder ejecutivo. Para ello, se presentaron dos propuestas principales: su conducción por un cuerpo de auditores colegiado que debía ser designado con el acuerdo de la legislatura y la participación de la sociedad civil en las investigaciones por casos de abusos policiales.

En lo que refiere al primer punto, el bloque oficialista descartó de plano la propuesta argumentando que el control externo policial era una facultad del poder ejecutivo que debía ejercerse a través de un funcionario de gobierno. Cualquier participación de la legislatura en la designación de autoridades fue considerada como una intromisión de facultades. De esta manera, se rechazó la posibilidad de convocar al conjunto de las expresiones políticas del distrito en la supervisión de las tareas disciplinarias policiales.

El segundo punto motivó debates extensos. La oposición inicial del poder ejecutivo a la participación de la sociedad civil en las investigaciones de la auditoría externa fue fundamentada en la posibilidad de que se pusiera en riesgo el proceso. En el mismo sentido, la necesidad de mantener la confidencialidad de la información mientras durase el proceso se vería comprometida ante el involucramiento de terceras

partes. También se indicó que ese tipo de procedimientos no eran propios de las auditorías policiales y que por ello no se encontraban casos en los que se aplicarían. En respuesta a ello, se presentó información sobre los mecanismos de participación y control de la sociedad civil en el marco de las investigaciones sobre actuaciones policiales que existen en Chicago y Baltimore, ambas ciudades de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

A modo de tomar alguna parte de esta propuesta, uno de los artículos del texto final incorporó un interesante mecanismo de participación ciudadana a partir del cual la ciudadanía y los organismos de derechos humanos podrán realizar un control ex post de diez investigaciones que haya llevado adelante la Oficina de Transparencia y Control Externo durante el año calendario anterior. De esta forma, si bien quedó vedada la posibilidad de que la sociedad actúe como investigador activo, se constituye un instrumento que aumenta la capacidad de escrutinio sobre los responsables institucionales que deben controlar las actuaciones policiales.

En resumen, el oficialismo rechazó todas las propuestas de modificaciones que buscaban otorgar facultades de control a la comunidad o ampliar la participación de otro poder del estado en las cuestiones vinculadas con las actuaciones disciplinarias. La ley aprobada no consiguió ampliar las bases del control civil para la Policía de la Ciudad, manteniendo una supervisión limitada al control jerárquico que aplica el poder ejecutivo.

#### 4. ESTADO POLICIAL

Las discusiones sobre seguridad democrática y modelos de gestión policial históricamente incluyeron entre sus principales puntos la crítica respecto de la concepción de derechos y deberes a los que están sujetos los efectivos policiales. Este debate se construyó en torno a dos aspectos salientes e íntimamente ligados entre sí: la portación de arma y la obligación de intervención policial fuera del horario de servicio.

La imposibilidad (normativa y práctica) de dejar el arma en un lugar seguro cuando termina el horario de servicio combinada con una obligación permanente de intervención es un factor de riesgo tanto para la seguridad del trabajador policial como la de otros ciudadanos. De acuerdo con Miranda y Tufro (2016) en los años 1998 y 2015 el porcentaje de policías muertos por enfrentamientos fuera de servicio

3. Para más información sobre estos casos, consultar los sitios web de la “Independent police review authority –IPRA–” de Chicago (<http://www.iprachicago.org/>) y del “Civilian review board” de Baltimore (<http://civilrights.baltimorecity.gov/civilian-review-board>)

nunca fue inferior al 65% y llegó a representar, en algunos años, el 90% del total. Siguiendo con esta misma investigación, la incidencia de la portación del arma fuera del horario de servicio sobre la cantidad de personas muertas por el accionar policial también es muy considerable. En el registro de casos de muerte por violencia policial en la región metropolitana durante 2015 se observa que en el 67% se produjo mediante la utilización del arma reglamentaria fuera del horario de servicio.

A pesar de estos antecedentes, el proyecto enviado por el poder ejecutivo mantuvo intactas las disposiciones del estado policial que permiten interpretar que existe una obligación del personal policial de intervenir las 24 hs. ante la posible comisión de un delito. El proyecto oficial tampoco incluyó medidas que restringieran la portación del arma reglamentaria al horario de servicio. Sobre este punto se desarrollaron las discusiones más intensas.

Los argumentos esgrimidos por los funcionarios de gobierno tuvieron que ver, por un lado, con la contextualización del debate parlamentario y, por otro, con consideraciones legales sobre los efectos del estado policial. Sobre el primer punto, los representantes del oficialismo expresaron que la eliminación del estado policial era una modificación de la “cultura policial” que los integrantes de la fuerza consideran como constituyente de su profesión. Asimismo, se indicó que la eliminación del estado policial podría enfrentar a las víctimas (policiales o no) de enfrentamientos ocurridos fuera del horario de servicio a un vacío legal en materia de responsabilidad del Estado. De esta forma, se consideró que la obligación de intervención servía para proteger legalmente a las víctimas.

El resultante del proceso de negociaciones fue dual. En lo que hace a la portación del arma, no se agregaron modificaciones al proyecto original. Sin embargo, sí se incorporó una modificación en lo que hace al deber de intervención. En el artículo 88° se estableció que dicho deber sólo es obligatorio durante el horario de servicio, mientras que fuera de éste la intervención será optativa. No obstante, se dejó en claro que cualquier intervención fuera del horario de servicio estará comprendida como una acción llevada a cabo “en calidad de órgano del estado” y que la misma “se regirá según las facultades y obligaciones que corresponden al personal en servicio”. Esta redacción final no tiene el mismo alcance que la prohibición de intervención fuera de servicio solicitada por varios bloques políticos de la oposición. Igualmente, este cambio puede transformarse en un punto de partida de una futura reformulación exhaustiva del estado policial acorde a los preceptos del modelo de seguridad democrática.

REFLEXIONES FINALES

A través de este trabajo se lograron plasmar un conjunto de discusiones desarrolladas durante el tratamiento parlamentario de la nueva Ley de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La intensa presentación de iniciativas por parte de los distintos partidos políticos en relación con el control de la violencia institucional, la participación de la sociedad civil y la limitación del estado policial ponen en evidencia que las propuestas en el campo de la seguridad democrática aun encuentran numerosas e innovadoras formas de cristalización. Al mismo tiempo, los debates en torno a estas propuestas exponen las tensiones y los límites que se imponen ante el avance de esta perspectiva de gestión de la seguridad.

El eje sobre violencia institucional evidenció un contrapunto importante en las estrategias legislativas del oficialismo y de un sector de la oposición. Este contrapunto se funda en miradas antagónicas sobre el alcance que deben tener de las leyes de seguridad pública en la delimitación del campo de acción policial. La reglamentación de los procedimientos fue la estrategia legislativa impulsada principalmente por el FPV para reducir las oportunidades de discrecionalidad policial y establecer los parámetros de actuación esperados por la ley. Esta estrategia parlamentaria buscaba institucionalizar los márgenes de actuación y, al mismo tiempo, ofrecer un contexto legítimo para la interpretación del accionar policial. Es decir, se pretendía construir a través de una ley una herramienta de defensa judicial ante posibles casos de violencia institucional. Si bien el partido de gobierno adoptó algunas de las modificaciones propuestas en este sentido, en este trabajo nos interesó analizar los fundamentos por los cuales se manifestaron en contra de adoptar este tipo de técnica legislativa.

Al respecto, vale la pena volver a mencionar el trabajo de Rodríguez Alzueta (2014) en el que se analiza el impacto de la doble moral –entendida como la coexistencia del sistema normativo oficial con un sistema normativo informal, propio de la familia policial– en la construcción de relaciones “transaccionales” entre las autoridades gubernamentales y las fuerzas de seguridad. La “subordinación negociada” sólo es posible en contextos institucionales en los que los marcos normativos oficiales son lo suficientemente flexibles para establecer acuerdos con los gobiernos. Las muy incipientes limitaciones realizadas sobre el alcance del estado policial, que fue defendido como una piedra fundamental para la construcción de una “cultura policial”, también pueden ser encuadradas en la necesidad de mantener las actuales ambigüedades y faltas de precisiones sobre los deberes de actuación fuera del horario de servicio.

Por otra parte, el debate también estuvo marcado por discusiones inconclusas sobre el rol de las organizaciones sociales en la construcción de mecanismos de control civil de las fuerzas policiales. Las concesiones realizadas por el poder ejecutivo en materia de control y participación de la sociedad civil no alcanzaron para construir un nuevo marco institucional que promueva el desarrollo de investigaciones sobre el accionar policial abiertas al control ciudadano. Las propuestas que no lograron ser aprobadas en este proceso parlamentario pueden ser analizadas como parte de una puja interpretativa sobre el alcance de la seguridad democrática. Mientras que desde el partido de gobierno se ofreció una definición del control civil sujeto estrictamente al rol de las autoridades políticas, las propuestas que buscaron ampliar los mecanismos de control sustentaban una mirada centrada en una noción de control más amplio sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad. Al proponer mecanismos formales para que todo tipo de organización social pueda participar de las auditorías policiales, se buscaba penetrar el tradicional hermetismo y discrecionalidad con el que fueron históricamente gobernadas las instituciones policiales.

Finalmente, el proceso que se inició a través de la puesta en funciones de la Policía de la Ciudad ya debe ser analizado a través de sus propias prácticas e interacciones institucionales. Desde que la Policía de la Ciudad fue puesta en funciones se identificaron una serie de políticas públicas y actuaciones policiales que desconocen las disposiciones de esta Ley, en los aspectos que fueron analizados en este trabajo.

En términos de políticas públicas, apenas fue presentada la nueva Policía de la Ciudad, el jefe de gobierno anunció la puesta en marcha de un programa de “comisarías abiertas”, en el cual se preveían la realización de reuniones mensuales entre vecinos y autoridades policiales. Esta propuesta de participación vecinal supone un corrimiento de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley recientemente aprobada, los cuales establecían la vigencia de los FOSEP, reconociendo a las autoridades comunales como mediadores y canalizadores de las preocupaciones vecinales. El nuevo programa de comisarías abiertas, por el contrario, reestablece a la institución policial como vertebradora de las preocupaciones vecinales en materia de seguridad. Esta nueva propuesta reduce el enfoque sobre la problemática y, a la vez, invisibiliza la responsabilidad del gobierno local para responder integralmente. Así, las autoridades del gobierno local se presentan en estas reuniones como una tercera parte que media entre las preocupaciones vecinales y el “deber” de la policía de satisfacerlas.

Por otro lado, poco tiempo después que la Policía de la Ciudad cumpliera plenas funciones en el distrito se sucedieron un conjunto de

episodios de abusos policiales que ponen nuevamente en evidencia las limitaciones del marco legal y el rol del partido de gobierno a la hora de sostener prácticas policiales de dudosa legalidad.

Para finalizar estas reflexiones, se retomará uno de los casos protagonizado por la Policía de la Ciudad que encadenó un conjunto de sucesos representativos de las tensiones plasmadas en este trabajo. El 26 de marzo del corriente año, en el barrio de Caballito, la Policía de la Ciudad detuvo, aparentemente sin que lo ampare ninguno de los justificativos previstos en la ley 5.688, a un adolescente. Una persona, integrante de una importante organización social del distrito, es testigo de los hechos y decide filmar el procedimiento, al mismo tiempo que consulta al personal policial sobre la legitimidad de la detención. En respuesta a ello, el personal policial le solicita identificación y la detiene durante más de diez horas. Las autoridades porteñas no se manifestaron públicamente ante estos sucesos y los representantes de las personas que fueron detenidas arbitrariamente, de acuerdo con los mecanismos actualmente previstos en la ley, solo pueden formular cuestionamientos sobre la actuación policial ante el poder judicial. A través de este acontecimiento es posible observar hasta qué punto las tensiones expresadas en el marco del debate de la ley respondieron a una necesidad de mantener un marco legal lo suficientemente ambiguo para excusar procedimientos abusivos y lo suficientemente excluyente del control comunitario para desvincular a las autoridades políticas de sus responsabilidades frente al accionar policial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anitua, G. (2010). La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. En Anitua, G. (Director), *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 87-127). Buenos Aires: Ad Hoc.
- Binder, A. (2009). "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En Kessler, G. (compilador), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp.25-52). Buenos Aires: Edhasa.
- CELS (2012). Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave. En CELS, *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2012). *El modelo argentino de seguridad democrática*. Recuperado de: <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democratica.pdf>
- Miranda, J. y Tufro, M. (2016). Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Pacilio, S. y Seoane, D. (2010). ¿Quién custodia a los custodios? Jorge Palacios, Osvaldo Chamorro y la escandalosa construcción orgánica de la Policía Metropolitana. En Anitua, G. (director), *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 323-335). Buenos Aires: Ad Hoc.
- Ríos, A. (2013). La Policía Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, gobierno y represión. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Editorial La Ley-Thompson Reuters, 6, págs. 213-227.
- (2015). Policía en la ciudad: la agenda electoral y el problema de la (in)seguridad. En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, 87, mayo de 2015. Recuperado de: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/9.-SOCIALES-87-D-RIOS.pdf>
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior.



# *Los gobiernos locales: nuevos actores en la gestión de la (in)seguridad*

MARIANA LORENZ

Licenciada y profesora en sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docente de nivel secundario y Ayudante de II de la materia “Psicosociología de la Organización” de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Coordinadora del Eje Educativo del Programa de Responsabilidad Social Compartida ENVIÓN, sede B° El Dorado, Gonzalez Catan, Partido de La Matanza.

marianalorenz@hotmail.com

**PALABRAS CLAVE:** gobierno local, (in)seguridad, unidades de policía de prevención local, Avellaneda, seguridad ciudadana.

## RESUMEN

En el presente trabajo pretendemos indagar sobre un aspecto relacionado con el surgimiento de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), en particular la del Municipio de Avellaneda: el lugar de los gobiernos locales en la gestión de la (in)seguridad. La centralidad que adquiere el gobierno municipal en la elección de los miembros de la jefatura policial de la UPPL, el diseño de la formación y puesta en funciones de la policía local, el monitoreo y coordinación del operativo de vigilancia a través del equipamiento tecnológico, las estrategias para alentar la participación comunitaria y el desarrollo de políticas inclusivas que son entendidas como una forma de gestión de la (in)seguridad, dan cuenta de la configuración de un nuevo escenario en el que los gobiernos locales emergen como actores relevantes de la gestión de problemas que antes eran un ámbito de preocupación exclusivo del gobierno nacional o provincial. Las consideraciones vertidas en este texto son producto de un trabajo de campo consistente en entrevistas con oficiales de

la UPPL del municipio de Avellaneda que se desempeñan en las distintas bases, funcionarios de la subsecretaría de seguridad del municipio y miembros de la mesa de coordinación operativa local. Asimismo, realizamos un relevamiento, lectura y análisis de la normativa que regula a esta institución, como también documentos y comunicaciones oficiales del municipio.

## INTRODUCCIÓN

Las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) fueron creadas el 30 de junio de 2014 por el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, a partir del decreto N° 373 y la resolución N° 835. El anuncio de esta medida se llevó a cabo tras un trunco debate en la legislatura bonaerense acerca del proyecto de ley para la creación de las policías locales, enviado el 26 de febrero del mismo año por Scioli y por quien ocupaba en ese momento el cargo de ministro de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Granados.

Como se establece en la resolución, estas nuevas fuerzas de seguridad pueden desempeñarse en municipios de más de setenta mil (70.000) habitantes que decidan adherir mediante la firma de un “Convenio Específico de Conformación y Cooperación”. Dicho convenio, a suscribirse con los intendentes municipales, deberá establecer “los criterios técnicos, fijar los cronogramas y plazos, acordar la asistencia técnica que se requiera, y detallar las acciones a desarrollar” (Resolución N° 835. Artículo N° 9).

Las UPPL dependen orgánicamente de la Superintendencia de Seguridad Local, que funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la cual se encarga de coordinar y supervisar la ejecución de tareas operativas en base al “Programa Operativo de Seguridad” diseñado por cada municipio.

Su funcionamiento está coordinado con los intendentes, quienes eligen a sus jefes policiales y responsables logísticos. Así, en cada municipio se conforma una mesa de coordinación operativa local, encargada de diseñar y ejecutar las políticas y/o estrategias de seguridad local, integrada por: a) El intendente municipal, b) Un coordinador operativo, c) Un jefe de la UPPL.

En el presente trabajo pretendemos indagar sobre un aspecto relacionado con el surgimiento de esta nueva fuerza de seguridad: la

relevancia que adquiere el gobierno local como actor en la gestión de problemas que antes eran un ámbito de preocupación exclusivo del gobierno nacional o provincial. Buscaremos responder el siguiente interrogante: ¿Cómo puede caracterizarse la intervención de los gobiernos locales, y en particular la del municipio de Avellaneda, en la gestión de la (in)seguridad?

### *Consideraciones metodológicas*

Las consideraciones vertidas en esta ponencia son producto de un trabajo de campo, realizado en el marco del proyecto de beca posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), consistente en entrevistas con oficiales de la UPPL del Municipio de Avellaneda que se desempeñan en las distintas bases, funcionarios de la subsecretaría de seguridad del municipio y miembros de la mesa de coordinación operativa local. Asimismo, realizamos un relevamiento, lectura y análisis de la normativa que regula a esta institución, como también documentos y comunicaciones oficiales del municipio. El trabajo de campo fue desarrollado en conjunto con Ornella Pugliese, quien se encuentra realizando su tesina de grado de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) sobre esta institución.

### *El caso en cuestión*

Analizaremos en el siguiente trabajo el caso concreto de la puesta en funcionamiento de la UPPL del Municipio de Avellaneda, que fue el primero en adherir. El 10 de julio de 2014 en la Ciudad de La Plata el intendente Jorge Ferraresi firmó junto al entonces ministro de seguridad bonaerense, Alejandro Granados, el “Convenio específico de conformación y cooperación”.

Más allá de la Policía Federal Argentina (PFA) que, como su nombre lo indica, es una fuerza federal con competencia en todo el territorio nacional, son tres las fuerzas de seguridad que trabajan diariamente en el territorio de Avellaneda: la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PPBA), la UPPL y el Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de la PPBA. Las UPPL tienen como antecedente el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) lanzado en marzo de 2009 por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien anunció que dicha intervención gubernamental significaría una inversión de 400 millones de pesos en materia de seguridad a aplicarse en 42 municipios.

En mayo de 2014 los protectores ciudadanos,<sup>1</sup> que eran parte del PIPC, pasaron a cumplir la función de dar asistencia al CPC. Este Comando cubre obligatoriamente un recorrido fijo en 30 zonas pero, al ser muy extensas, los móviles de los protectores ciudadanos refuerzan los puntos más conflictivos. María,<sup>2</sup> funcionaria de la subsecretaría de seguridad del municipio, sugiere que “los protectores ciudadanos y el CPC son ahora un solo dispositivo [...]. Tienen una función específica que es la prevención y acudir al 911”.

Por otro lado, la UPPL se encarga de cubrir las mismas zonas pero con objetivos más específicos ligados a la proximidad. Mientras que los protectores ciudadanos y el CPC trabajan únicamente con patrulleros, la policía local cubre objetivos más concretos (zonas comerciales, plazas, bancos, escuelas, etc.) con binomios que se trasladan a pie (caminantes) o en móviles.

Actualmente, son 621 oficiales los que componen el cuerpo de la UPPL del Municipio de Avellaneda. Esta fuerza de seguridad cuenta con 6 bases en el Municipio: Onsari, Wilde este, Gerli, Piñeiro, Área X y Dock Sud. Se trata de las unidades operativas desde donde se gestiona el dispositivo de seguridad. En cada una de las bases hay un oficial de servicio, que es el encargado de diagramar y supervisar el cumplimiento del dispositivo de seguridad que se implementa en las zonas correspondientes; un ayudante de guardia, que es quien lleva el libro de guardia donde se registran todas las novedades del servicio; y un controlador externo, que debe supervisar la tarea de quienes realizan el trabajo de prevención y conjuración del delito en la vía pública.

En la base Onsari están las oficinas del coordinador operativo y el jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local y también las dependencias administrativas. Estas se dividen en cuatro oficinas: personal, judiciales, operaciones y secretaría. La oficina de personal es la encargada de todo lo relativo a los funcionarios de la UPPL: salario, apercibimientos, sanciones, licencias, presentismo y trámite de credenciales.

1. La conformación de un cuerpo de seguridad denominado “Protectores Ciudadanos”, es una acción que se enmarca PIPC. Los protectores ciudadanos son policías retirados y efectivos de apoyo para reforzar la jefatura y las unidades policiales del distrito y del Centro de Operaciones Municipal. Es decir que el PIPC se propone volver a la actividad a aquellos funcionarios de seguridad que no están en funciones para aumentar la cantidad de policías en la calle. Sin embargo, no cualquiera puede formar parte de este cuerpo, sino que deben ser policías retirados que cuenten con un “buen prontuario”.

2. Los nombres de las personas que aparecen a lo largo de este trabajo son ficticios. Esta decisión busca, en primer lugar, preservar la identidad de quienes nos confiaron su palabra. En segundo lugar, la identificación de cada persona se torna irrelevante y distractiva cuando el objetivo es, como en este caso, reconstruir la trama de relaciones y posiciones sociales con el objetivo de comprender el sentido que tienen las acciones en este campo específico.

Quienes están en la oficina de judiciales son los encargados de todos los expedientes administrativos (por faltas o sanciones al personal) y también de reunir toda la información necesaria para instruir las causas en las que intervienen funcionarios de esta fuerza local. En la oficina de operaciones se manejan las actas de servicio de los oficiales (las intervenciones), los partes urgentes, realizan estadísticas (del desempeño de cada oficial, por turnos, por quincena, mes y año), se arman las ordenes de servicio (qué zonas se van a cubrir y en qué horario). Toda esa información se envía al ministerio de seguridad de la provincia.

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA GESTIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD:  
SEGURIDAD CIUDADANA Y CONTROL SOBRE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD.

Consideramos que indagar la cuestión de la inseguridad implica, necesariamente, un replanteo crítico de su reverso constitutivo, es decir, la seguridad. Es por ello que preferimos hablar de (in)seguridad para dar cuenta de la imposibilidad de un desencaje absoluto o, más bien, de la imbricación constitutiva que se establece entre ambos términos (Galvani et al., 2010). Este problema aparece en el contexto argentino en la década de 1990 dominando la agenda política y mediática. Su surgimiento no es exclusivo de nuestra realidad local y, en general, suele afirmarse que es consecuencia directa del incremento del delito y la violencia. Frente a este diagnóstico impreciso suele aparecer un marcado consenso de que se debe hacer algo rápidamente, más allá de los posicionamientos políticos. Este problema es escasamente definido y suele asociarse al delito callejero y la pobreza dejando de lado un conjunto amplio de conductas contempladas por la legislación penal que causan daños socialmente relevantes como la violencia de género, la malversación de fondos públicos, el delito económico organizado o la seguridad vial. Los modos en los que se construye el problema de la (in)seguridad son un motor importante de la emergencia y consolidación del neoliberalismo como racionalidad política que logra estructurar nuestras formas de pensar y actuar, cristalizando relaciones altamente desiguales (Daroqui, 2003; Pegoraro, 1997, 2001, 2004; Rangugni, 2009, 2010 a; Sozzo, 1998). Una perspectiva que busca distanciarse de esta mirada es la de la seguridad ciudadana (González, 2003; Kessler, 2009) al intentar desacoplar la asociación indisoluble que generalmente se plantea entre (in)seguridad, delito y pobreza.

Venimos asistiendo a lo que podemos denominar la “gubernamentalización” de la (in)seguridad (Rios, 2010), es decir, su instalación como fin y objeto de gobierno. Qué es la (in)seguridad y qué se entiende por

buen gobierno comienzan a definirse de manera íntimamente asociada (Galvani et al., 2010; Pegoraro, 1997 y 2002; Rangugni, 2010a). En este marco, los gobiernos locales emergen como actores relevantes de la gestión de problemas que antes eran un ámbito de preocupación exclusivo del gobierno nacional o provincial (Galvani, Ríos y Cañaverall, 2013). La configuración de “un nuevo escenario local” (García Delgado y Garay, 1989) se vuelve algo particularmente palpable en lo que refiere al campo del gobierno de la (in)seguridad (Font, 1999; Garland, 2005; Kessler, 2009). Una de las expresiones más claras de la importancia que adquieren los gobiernos locales en la gestión de la (in)seguridad es precisamente el surgimiento de las UPPL, que ya funcionan en 52 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

La instauración de la (in)seguridad como problema de gobierno tiene como una de sus vertientes la problematización de las fuerzas de seguridad como causa –por la corrupción y connivencia policial, el verticalismo, la militarización, centralización y su autonomía y desgobierno político– y solución en relación a la (in)seguridad –ya que son pensadas como un elemento indispensable a articular en una política de seguridad que apunte a resolver el problema (Anitua, 2004; Beliz y Alda, 2007; Binder, 2004; Frederic, 2008; Sain, 2002). En este punto, quisiéramos poner especial énfasis en la dificultad que implica recargar sobre un actor lo que es una problemática social y pública. Es importante comprender que la policía no es un objeto que se define por sí mismo independientemente de los mandatos y valores que la sociedad y el Estado le asignan. La policía, como cualquier actor social, está determinada por el juego de relaciones que la producen. Concebirla de otro modo nos pone en riesgo de pensar que las personas que ejercen la función policial son el origen de los problemas asociados a ella (Frederic, 2009).

La problematización de la función policial a la que hacíamos referencia se busca resolver a través de una descentralización operativa y una función centrada en la prevención de los delitos y contravenciones actuando con características de policía de proximidad o policía comunitaria. El proceso de descentralización busca circunscribir las problemáticas securitarias al ámbito local y a sus responsables políticos. Se inició en la reforma operada en la PPBA bajo la gestión de León Arslanián al frente del ministerio de justicia y seguridad en dos períodos: el que va desde 1998 a 1999 y luego de 2004 a 2007 (Arslanian, 2004; Kessler, 2009; Sain, 2002). Entre 1998 y 1999 se llevó adelante la primera etapa de descentralización, en ese momento se utilizaron como ejes los departamentos judiciales con el fin de hacer coincidir las jefaturas policiales con las sedes de las autoridades judiciales con competencia penal. Se crearon, entonces, dieciocho jefaturas departamentales de seguridad.

En la segunda fase de descentralización, a partir de 2004, se establecieron tantas jefaturas de policías como municipios existentes. En las ciudades con más de 70.000 habitantes se conformaron policías de distrito y, para los que contaban con menos, se promovió la posibilidad de organización de policías comunales, que obedeció a la manifestación de la voluntad de adherirse de las autoridades políticas locales.

En cuanto a la función de prevención de delitos y contravenciones de las policías comunitarias o de proximidad, como es el caso de las UPPL, se han creado a partir de la última década del siglo pasado con el objetivo de responder a los abusos de poder, la falta de efectividad y la desconfianza de los vecinos hacia la policía (Crawford, 1997; Dammert, 2001; Sain, 2004). Los primeros pasos en este sentido también pueden rastrearse en las reformas de la PPBA. Durante la primera etapa de reformas, entre los años 1998 y 1999, se diseñaron los foros vecinales, municipales y departamentales de seguridad. En el segundo período, iniciado en 2004, se retomaron estos proyectos dejándose de lado el nivel departamental de participación tratando de generar instancias conformadas por asociaciones de la sociedad civil, sociedades de fomento, organizaciones barriales y ONG.

Respecto de la función preventiva y las características de policía comunitaria en el caso de las UPPL esto se hace evidente cuando en la resolución que las crea se expresa que se trata de una fuerza que tiene como misión esencial: “la prevención de delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los municipios y demás unidades policiales” (resolución N° 835, artículo N° 7). En tanto, entre sus funciones figuran: “actividades de observación, patrullaje y vigilancia”, “implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes delictivas”, “realizar tareas de análisis preventivo”, “de auxilio u orientación” y “establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva” (resolución N° 835, artículo N° 8). En sintonía con los planteos de Máximo Sozzo podemos verificar que, en Argentina, las iniciativas de los gobiernos locales dirigidas a la producción de seguridad frente al delito se han centrado en producir “intervenciones ‘ex -ante’, es decir, para evitar que los hechos que la ley penal define como delitos se produzcan, actuando sobre diversos elementos de la vida social y urbana, lo que tradicionalmente se ha definido como ‘prevención del delito’” (2009: 62).

El Municipio de Avellaneda asegura trabajar bajo el paradigma de la seguridad ciudadana. De acuerdo con su discurso, la problemática de la (in)seguridad no se resuelve únicamente con más tecnología (cámaras de seguridad, botones antipánico y alerta, GPS, telefonía Nextel, móviles y motos de última generación) y policías, sino que también se

le asigna un rol esencial a la inclusión y la participación ciudadana. De hecho, en un documento de la subsecretaría de seguridad, se afirma que:

La labor diaria consiste en traducir la participación comunitaria en resultados concretos: mayor seguridad en cada barrio, a través del control y articulación operativa del accionar de las fuerzas de seguridad, colaboración en la prevención del delito y la violencia, promoción de espacios públicos confiables mediante estrategias de mejoramiento urbano, actividades y fortalecimiento de formas de convivencia más solidarias y fraternas. Se plantea que el principal objetivo es desarrollar políticas de prevención, en el marco de la seguridad democrática, tendientes a asegurar la convivencia pacífica entre los vecinos y la preservación del orden público.

Además, desde el municipio se busca subrayar el control político que ejercen sobre la UPPL. Esto la diferenciaría de lo que sucede en el resto de las fuerzas de seguridad, donde Saín (2008) ha destacado que, frente al desgobierno político de los asuntos de la seguridad, la policía ha asumido esa función. El control político comienza, en este caso y según lo entienden quienes componen la subsecretaría de seguridad, con la gestión del reclutamiento y la formación. La policía local cuenta con un instituto de formación académica propio, denominado Academia de Policía de Prevención Local de Avellaneda, la cual actualmente funciona en predios pertenecientes a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y a la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Constantemente, desde el discurso municipal, se recalca la novedad de los contenidos que se imparten desde la academia, como: derechos humanos, derecho constitucional, relaciones con la comunidad, comunicación y violencia de género. Por su parte, María, destaca la importancia de poder formar un cuerpo policial que se ajuste a las necesidades y particularidades del municipio: “los contenidos los definimos absolutamente nosotros. Y eso es buenísimo, porque nosotros los formamos y sabemos para qué”; como así también los esfuerzos colocados para que no se rompa “el vínculo o la lógica entre la formación y la práctica, no puede haber quiebres”.

Consideramos que algunas de las estrategias desplegadas que, según los funcionarios de la subsecretaría, permitirían el control político de la fuerza son, como decíamos, la intervención en el reclutamiento y formación de los futuros oficiales; pero también la elección de los miembros de la jefatura policial de la UPPL que, de acuerdo con la conducción civil de la institución, han sido seleccionados por la cercanía y acuerdo con sus criterios acerca de los principios básicos que deberán regirla. Además de la utilización del equipamiento y tecnología para

poder coordinar y centralizar las intervenciones de las diversas fuerzas de seguridad que intervienen en el municipio. Por otra parte, en pos de realizar una gestión desde el paradigma de la seguridad ciudadana, se buscan estrategias para alentar la participación comunitaria y el desarrollo de políticas inclusivas que son entendidas como una forma de gestión de la (in)seguridad.

### *Equipamiento y tecnología*

Las herramientas tecnológicas y el equipamiento de punta ocupan un lugar central en el trabajo diario en materia de seguridad del municipio. Cámaras de seguridad, botones antipánico y alerta, GPS, telefonía Nextel, móviles y motos de última generación, constituyen la batería de herramientas con las que trabaja la policía local, y la subsecretaría en general. En términos de Rangugni, podemos hablar de “una explosión de técnicas de seguridad novedosas” (2010 b: 236).

Para comprender mejor el lugar esencial que ocupa actualmente la tecnología resulta sumamente ilustrativo el funcionamiento del Centro de Operaciones Municipal (COM). El COM trabaja en relación directa con la policía por medio de tecnologías específicas (cámaras, GPS y botones antipánico). En él, nos explica María, se coordina y centraliza todo, especialmente las comunicaciones:

Si cada jefe de policía tiene su propio despacho, cada uno manda los patrulleros para donde quiere y nosotros no nos enteramos. Entonces nos trajimos a cada uno de los operadores de radio de la policía local, de la distrital y del CPC acá [al COM]. Entonces, desde acá se modula y se dice a dónde van los patrulleros, porque además tienen el apoyo de las cámaras, o al revés: se ve un evento en las cámaras y se puede decir rápidamente qué patrullero debe acudir. Esa era la descoordinación que había a veces y de lo que la gente se quejaba: que las cámaras no ven, que no llegaban. A partir de que unificamos eso, hace 2 meses más o menos, se empiezan a ver mejores resultados.

Queda de manifiesto aquí la intención del gobierno local de gestionar la intervención de las distintas fuerzas de seguridad que actúan en el municipio para coordinar y centralizar las decisiones en materia securitaria.

Las cámaras de seguridad suman 650, instaladas en calles y espacios públicos del distrito. Las mismas son monitoreadas por 100 operadores del COM, las 24 hs del día. Sin embargo, notamos un posicionamiento ambiguo al respecto. Por un lado, desde el discurso institucional, en

un afiche que salió a la vía pública en el año 2015, se apela a un criterio de alcanzar un municipio 100% monitoreado. Pero, por otro lado, María busca destacar que la función de las cámaras y del COM no es únicamente la vigilancia, y que solamente con cámaras no alcanza para resolver la problemática de la (in)seguridad:

No siempre la cámara va a solucionar problema de la seguridad. El sistema de control cada vez puede ser mayor, impresionante, por la tecnología. ¿Sirve? Sirve, todo sirve. De todas maneras yo creo que la principal es la gente en la calle y con otra actitud, sino vos controlarías todo desde acá [desde el COM].

Se trata de un monitoreo y vigilancia que, según el discurso institucional, viene a reforzar la labor de la policía y, por ende, la seguridad de los vecinos, pero no son el único dispositivo necesario, sino que su funcionalidad va de la mano con una batería de acciones más amplias como políticas de carácter inclusivo y medidas tendientes a fomentar la participación comunitaria. A su vez, a través del monitoreo, no solo se buscan detectar hechos delictivos sino una serie de cuestiones más amplias que hacen al orden público (como accidentes viales, el funcionamiento de semáforos, perros extraviados, etc.).

En cuanto a las funciones del COM, los miembros de la subsecretaría destacan que allí no sólo se monitorean cámaras, sino que también se realiza verificación de patentes y de identidad. Además, se desgraban todas las comunicaciones realizadas al 911, luego se sistematizan y se genera una estadística semanal respecto a las conflictividades que ocurren en el municipio. Al respecto, María afirma: “es lo que a nosotros nos sirve para armar la mirada semanal de lo que va a pasando y se lo pasamos a la comisaría. Esto nos va marcando una alerta a nosotros de cómo están las cosas”.

Por parte del gobierno local entonces se asegura que si bien las innovaciones tecnológicas no son la solución a la problemática securitaria colaborarán con el control político de la UPPL ya que permiten el monitoreo del operativo de vigilancia en el municipio. También mediante la información estadística se realiza un diagnóstico para luego intervenir de acuerdo a ese análisis.

### *Participación comunitaria*

El concepto de seguridad ciudadana busca hacer énfasis en la corresponsabilidad entre ciudadanos y Estado en la gestión securitaria (González, 2003). Por lo tanto, para quienes entienden la seguridad

desde este paradigma, se hacen necesarios canales que garanticen la participación de la ciudadanía de manera efectiva. Como ya ha sido destacado (Kessler, 2009; Tiscornia, 1998) articular seguridad con ciudadanía es sin duda una necesidad global y, en particular en nuestro país, por la periódica penetración de discursos autoritarios al tratarse esta problemática, por la persistencia de casos de violencia institucional, de violación de los derechos de personas privadas de su libertad y de un modo más general, la presencia que aún puede haber en este tema de secuelas del terrorismo y autoritarismo de Estado.

La apelación a la comunidad está presente en los discursos desde los comienzos de la UPPL de Avellaneda. En julio de 2014 el municipio puso en marcha la campaña de convocatoria para el ingreso a este nuevo cuerpo policial y utilizó como principal slogan “El Estado presente, podés ser vos”. Más adelante, en septiembre del mismo año, se llevó a cabo una segunda convocatoria, esta vez con el siguiente slogan: “La seguridad también está en tus manos, tomá una lapicera e inscribite”. Ambas campañas apelaron a la participación, involucramiento y compromiso de la comunidad para “solucionar” la cuestión de la (in) seguridad. “Podés cumplir el rol del Estado”, “podés encargarte de la seguridad”, ¿cómo? convirtiéndote en policía. La policía aparece como solución al problema.

Pero, como veíamos anteriormente, para el discurso municipal no es únicamente por medio de la presencia policial que se resolverán los conflictos en materia de (in)seguridad, sino que los vecinos también pueden y “deben” comprometerse en la construcción de una ciudad más segura. En una gacetilla publicada en el sitio web del municipio, se reproducen las palabras del intendente Ferraresi quien “se refirió a la conciencia social y a educar a la sociedad, porque con la policía sola no alcanza” y concluyó: “El vecino se tiene que comprometer, tiene que salir a las calles, a plazas de su barrio. Debemos adueñarnos de los espacios públicos, porque cuanta más gente haya en las calles de Avellaneda, más segura va ser la ciudad”.

Pero ¿cuál serían los medios o estrategias a través de los cuales la comunidad, los vecinos, pueden involucrarse en la seguridad del municipio en el que habitan? Desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2015, los funcionarios de la subsecretaría dicen haber revitalizado los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (regulados por la ley 12.154), los cuales comenzaron a conformarse desde 1998 a partir de la convocatoria que realizó el ministerio de seguridad de la provincia, bajo el lema “Deber del Estado, obra de todos”. “Revitalizar” refiere a que los mismos volvieron a funcionar e incluir a los vecinos del municipio ya que antes, según Héctor, funcionario de la subsecretaría de seguridad

del municipio y autoridad civil de la UPPL, “participaban sólo un grupo de amigos del comisario”. Las decisiones de dichos foros son vinculantes, pero no pueden participar vecinos aislados sino que deben hacerlo a través de organizaciones sociales. Existe un foro por comisaría del distrito (1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y la Comisaría de la Mujer y la Familia).

Sin embargo, hoy ya no se reúnen los foros, sino que la participación comunitaria se canaliza a través de reuniones por zona. Participan de las mismas los jefes policiales (comisarios de la PPBA y jefes de la UPPL) y funcionarios locales, quienes explican a los vecinos cuál es la política de seguridad que se está implementando en el municipio. Los funcionarios municipales destacan el hecho de que los jefes de policía ya no van solos a las reuniones, sino que lo hacen en compañía de miembros del gobierno local, en tanto que las decisiones se toman entre todos. Es fundamental para ellos la articulación del personal policial con el personal civil. A su vez, destacan que estas instancias de participación son mucho más productivas cuando se invita a participar a referentes de la comunidad, y no a vecinos aislados.

Tal como asegura Sozzo (2009) son múltiples y heterogéneas las iniciativas que en los últimos años han surgido de los gobiernos locales en Argentina dirigidas a la producción de seguridad frente al delito. Entre ellas el autor destaca la “estrategia comunitaria”, aquella en la que las intervenciones realizan una apelación fuerte a la comunidad, como el espacio local en donde los problemas de seguridad frente al delito se producen y, por ende, donde deben ser enfrentados. Una de las iniciativas que se describen en el trabajo de Sozzo son precisamente reuniones en las que el gobierno municipal invita a participar instituciones de la sociedad civil –o directamente a los ciudadanos– de algún ámbito territorial acotado (zona o barrio) para discutir los problemas de seguridad. Sin embargo, algunos problemas que plantean los esquemas de este tipo son de representatividad, “pues invariablemente se produce una selección de las instituciones de la sociedad civil que participan sin quedar claro muchas veces cual es el criterio que la justifica” (Sozzo, 2009: 71). En este trabajo el autor también cuestiona este tipo de iniciativas por “su frecuente carácter espasmódico, que implica la constitución de este espacio sólo cada tanto y para responder a ciertos problemas puntuales” (Sozzo, 2009: 71). Por lo tanto, es importante tener en cuenta las pautas con las que se elegirá a los representantes de la comunidad, de modo que estén representados todos los sectores, y garantizar la periodicidad de las reuniones.

Ahora bien, más allá de estas reuniones, que pretenden ser un modo de acercarse al modelo de seguridad ciudadana y mostrar que existe una gestión compartida entre autoridades civiles y policiales del municipio, no encontramos otros espacios que potencien la participación comunitaria.

*Políticas inclusivas como solución a la (in)seguridad*

Las autoridades del gobierno local de Avellaneda consideran que la inclusión es una solución, y la más relevante, al problema de la (in)seguridad. El Intendente Ferraresi, ya desde 2011, se refiere a ella como “el eje fundamental de nuestro trabajo por la seguridad”, destacando que “la inseguridad debe ser abordada desde diversas aristas que tienen que ver con la inclusión social”. Esto se encuentra en consonancia con el paradigma securitario en el que el que el municipio busca enmarcar sus acciones ya que según se afirma en el documento fundacional del Acuerdo de Seguridad Democrática, una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos:

La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad.

Para el municipio las políticas nacionales como los planes de urbanización de villas y asentamientos, la Asignación Universal por Hijo, el programa de inclusión social para cooperativas “Argentina Trabaja” son acciones que, en tanto inclusivas, contribuyen al fortalecimiento de la seguridad del distrito.

A su vez, a nivel local, son múltiples las políticas y acciones de carácter inclusivo que se llevan adelante desde diversas áreas como salud, cultura, educación, deportes y juventud, entre otras. En el ámbito cultural, Avellaneda cuenta con 7 institutos municipales de arte gratuitos: fotografía, cine, cerámica, teatro, folklore y artesanías argentinas, música y danzas.

En lo referente a la educación, el municipio cuenta con 39 jardines de infantes municipales, todos construidos a nuevo durante los últimos 7 años. Funciona también en el distrito el Programa de responsabilidad social compartida, Envi3n, destinado a chicos de entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. 10 son

las sedes del programa en Avellaneda y más de 2670 los jóvenes que asisten a ellas.

Otras de las acciones de carácter inclusivo que se llevan adelante desde el municipio son: la existencia de un hogar de protección integral para mujeres en situación de violencia de género, un centro de día para niñas y niños “Casa del Niño” y un centro de día para adolescentes “Hogar de día”; un Instituto Municipal de Prevención y Asistencia de Adicciones; la creación de una comisaría de la mujer y de una Casa Educativa Terapéutica (CET) en Villa Tranquila.

En junio de 2016 el municipio creó un observatorio social, cuyo objetivo, según el intendente, es cuidar que “ningún chico pase hambre, ante la creciente situación de crisis que se viven en los barrios más necesitados a partir del ajuste, los despidos y el tarifazo de los servicios públicos”. A partir de este nuevo organismo, desde el municipio se convocó a intensificar el trabajo articulado entre las distintas áreas y las diversas políticas inclusivas.

Sin embargo, nos parece relevante poner en consideración no solo la importancia de lograr estrechar el vínculo entre estas diferentes iniciativas desarrolladas por el gobierno municipal; sino también resaltar que muchas veces las mismas son complementadas con medidas de impacto en el corto plazo (como aumentar la cantidad de personal policial o incorporar innovaciones tecnológicas) ya que son las que ofrecen mayor rédito político en el corto plazo. Esto ya ha sido destacado claramente por Sozzo quien enuncia:

Dado que muchas de las iniciativas se han desenvuelto en el marco de “politización” de la inseguridad, se ha instalado frecuentemente en el diseño e implementación de las intervenciones generadas por los gobiernos locales la necesidad de producir efectos en una temporada breve, en el “corto plazo”, de manera que los residentes puedan ver que los actores locales reaccionan efectivamente, que están haciendo algo rápida y decididamente, frente a la demanda de seguridad que cada vez más los convierte en centros de imputación buscando –claro está– que las iniciativas generadas produzcan resultados positivos desde el punto de vista de la producción del consenso político y electoral. (2009: 64)

Al respecto resulta interesante el planteo realizado por Dammert:

El riesgo es que la prioridad asignada a la inseguridad en el discurso y en la agenda política limite aquellas iniciativas consideradas de “mano blanda”, que no generan resultados evidentes durante una determinada gestión. Esto hace necesario un serio compromiso

de los actores de la sociedad civil para que apoyen medidas que quizás no produzcan un impacto inmediato, de modo de establecer mecanismos de continuidad basados en diagnósticos participativos y consejos ciudadanos activos. (2007: 78)

Queda claro entonces que para poder implementar medidas enmarcadas en el modelo de seguridad ciudadana también es necesario instalar una concepción ampliada de (in)seguridad en la sociedad toda, que no esté asociada exclusivamente al delito callejero y la pobreza y no considere que las fuerzas de seguridad son la única solución para esta problemática social.

#### PALABRAS FINALES

En primera instancia, observamos que en el municipio de Avellaneda se busca gobernar bajo una concepción ampliada acerca del problema de la (in)seguridad en la que no solo tienen lugar los delitos urbanos, sino que también van adquiriendo protagonismo la seguridad vial, social y la violencia de género entre otras cuestiones. Aun así, ante la demanda de mayor seguridad por parte de los vecinos la respuesta municipal sigue siendo el despliegue de recursos policiales y tecnológicos.

Se busca desarrollar políticas inclusivas, que arrojan resultados más a largo plazo, pero las mismas se complementan por parte del gobierno local con medidas de impacto más inmediato, como el aumento del número de policías o la incorporación de tecnología, ya que son las que tendrán resultados más evidentes y permitirán sostener el poder político. Esto no es menor en el contexto de descentralización de la seguridad que describíamos, y que precisamente busca circunscribir las problemáticas securitarias al ámbito local y a sus responsables políticos. Consideramos que una política pública que pretenda contribuir a la consolidación de la seguridad ciudadana como modelo de gestión de las fuerzas de seguridad debe otorgar autonomía a gobiernos locales en la gestión del área, ya que son quienes mejor conocen las problemáticas que presenta el territorio. Sin embargo, se hace necesaria una instancia de coordinación de las múltiples y heterogéneas iniciativas que han surgido en los últimos años por parte de los gobiernos locales dirigidas a la producción de seguridad frente al delito ya que, más allá de los problemas puntuales que puedan presentarse en cada municipio, existen algunas cuestiones de carácter más general que necesitan de una solución a escala nacional.

Por otro lado, nos parece fundamental destacar el rol que asume el gobierno local, el cual fue adquiriendo cada vez mayor autonomía

respecto de los niveles nacional y provincial. Desde la implementación del PIPC en el 2009, al cual consideramos antecedente directo de la creación de las UPPL, hasta la actualidad, el municipio fue adquiriendo cada vez más injerencias y responsabilidades. Se observa una preocupación por no dejar ningún área librada únicamente a la conducción policial y ser un agente principal en de la gestión de la seguridad en el territorio del municipio. En este sentido, la centralidad que adquiere el gobierno municipal en la elección de los miembros de la jefatura policial de la UPPL, el diseño de la formación y puesta en funciones de la policía local, la coordinación y centralización de decisiones a través del COM, las estrategias para alentar la participación comunitaria y el desarrollo de políticas inclusivas que son entendidas como una forma de gestión de la (in)seguridad dan cuenta de esa configuración de “un nuevo escenario local” a la que referíamos al inicio del trabajo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anitua, G. I. (2004). ¿Puede la institución policial ser actor de políticas de seguridad ciudadana? En I. Muñagorri y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Dykinson.
- Arlslanián, L. C. (2008). *Un Cambio Posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires : EDHASA.
- Beliz, G. y Alda, E. (2007). ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Binder, A. (2004). *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Dammert, L. (2001). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*. Santiago de Chile: Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo.
- (2007). Seguridad pública en América Latina: ¿Que pueden hacer los gobiernos locales?. *Revista Nueva Sociedad*, 212, pp 67-81, noviembre-diciembre de 2007.
- Daroqui, A. (2003). Las seguridades perdidas [Versión electrónica]. *Argumentos*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, n.1. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA.

- Font, E. (1999). Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su relevancia en la Argentina. En M. Sozzo, *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Santa Fe: Editorial UNL.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la Fuerza Pública. Debate sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: UNGS.
- Frederic, S. (2009). Comentario a “La dinámica delito-policía en los procesos de reforma policial”. En Kessler, G. (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Rios, A., Rodriguez, G. y Seghezso G. (2010). *A la inseguridad la hacemos entre todos. Practicas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht.
- Galvani, M; Rios, A; Cañaverl, L (2013). Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013). *Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social*. Buenos Aires: CLACSO
- García Delgado, D. y Garay, A. (1989). El rol de los gobiernos locales en la política argentina. En J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina* (pp. 13-71). Santiago de Chile: CLACSO.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- González, P. (2003). *Seguridad Ciudadana*. Guatemala: FLACSO
- Kessler, G. (2009). Introducción. Seguridad y Ciudadanía. En Kessler, G. (comp.). *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pegoraro, J. (1997). Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 9 y 10. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, UBA.
- (2001). Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal. *Revista Delito y Sociedad*, 15-16 (pp. 141-160). Santa Fe: Editora UNL.
- (2004). Las políticas de seguridad ciudadana: un desafío al pensamiento crítico. En Pegoraro, J. y Muñagorri, Ig. (Coord.), *Las relaciones Seguridad-Inseguridad en centros urbanos de Europa-América Latina*. Madrid: Publidisa.
- Rangugni, V. (2009). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal. *Delito y sociedad*. *Revista de Ciencias Sociales*, año 18, n. 27, pp. 23-44.

- Buenos Aires-Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2010 a). El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina. En Torrado, S. *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2010 b). Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en Argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica. En *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht.
- Ríos, A. (2010). *La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008)*. Tesis de Maestría. Maestría de Investigación en Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires (inédita).
- Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: FCE
- Saín, M. (2004). *Política, Policía y Delito: La red bonaerense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sain, M. (2008). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sozzo, M. (1998). ¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial. En Fruhling, H. (Ed.), *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Urcio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, Quito, Enero 2009, pp. 58-73.
- Tiscornia, S. (1998). Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. En Izaguirre, I. (ed.), *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.

*Gacetillas y material de prensa consultado:*

- Tendremos una Policía local que se ganará la confianza de los ciudadanos [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 26 de abril de 2015]. Disponible en <http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=1218&s=1>
- ¿Qué es un foro? La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad [en línea]. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Participación Comunitaria: [consulta: 23 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.mseg.gba.gov.ar/participcomunitaria/que%20es%20un%20foro.pdf>

- Ferraresi: “La inclusión es el eje fundamental de nuestro trabajo por la inseguridad” [en línea]. Diario *El Vigía*: 4 de octubre de 2011, [consulta: 19 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia3325.htm>
- Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos [en línea]. Diario *El Vigía*: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm>
- Avellaneda promueve acciones contra la violencia de género [en línea]. Diario *El Vigía*: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia00060106.htm>
- Inauguran la casa del niño. Diario *La Ciudad*. 16 de junio de 2015, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en <http://laciudadavellaneda.com.ar/inauguran-la-casa-del-nino/>
- El municipio creó un Observatorio Social para paliar la crisis económica. Diario *La Ciudad*: 6 de Junio de 2016, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en <http://laciudadavellaneda.com.ar/el-municipio-creo-un-observatorio-social-para-paliar-la-crisis-economica/>



# *Inseguridad azul. La construcción del problema de la inseguridad desde la perspectiva de activistas vinculados a la policía de la provincia de Buenos Aires*

SANTIAGO GALAR

Doctor en ciencias sociales. Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET).

santiago\_galar@hotmail.com

**PALABRAS CLAVES:** inseguridad, problemas públicos, fuerzas de seguridad, ciudadanía, acción colectiva.

## RESUMEN

El objetivo del trabajo es indagar en torno a prácticas y representaciones de activistas vinculados/as a la policía de la provincia de Buenos Aires concentrando la atención en las formas en las cuales los actores apelan al problema de la inseguridad. Con este objetivo realizamos entrevistas en profundidad con activistas, participamos de acciones colectivas de protesta, registramos prensa escrita y analizamos el contenido de redes sociales. Como punto de llegada reconstruimos procesos de apropiación de la inseguridad mediados por una matriz de demandas, categorías y prácticas específicas de la comunidad policial. Reparar en la demanda pública por seguridad visibiliza modos en que los actores manifiestan su pertenencia al colectivo de ciudadanos victimizados así como tensiones incluidas en estos procesos.

## I. INTRODUCCIÓN

La inseguridad acumuló en las últimas décadas legitimidad al punto de devenir un tema capaz de sostener la atención de audiencias y de permanecer en la agenda en un lugar destacado, adquiriendo el estatuto de problema público. Esta configuración como problema y demanda social jerarquizada suele presentarse en el discurso público como una respuesta mecánica (o lógica) frente al aumento de los delitos, el incremento de la violencia y el engrosamiento de las cifras de víctimas fatales. Sin embargo, además de este sustento estructural, la constitución del problema de la inseguridad respondió a la emergencia de diversos procesos que actuaron en confluencia. Es destacable, en esta línea, el sostenimiento de una demanda por parte de públicos interpelados, preocupados y movilizados por la situación delictiva. Más concretamente, un factor que posibilitó la emergencia del problema y su constante reactualización fue la irrupción pública de las víctimas de la inseguridad, sus familiares y otros activistas interesados.

En lo que sigue proponemos recuperar el punto de vista de un actor destacado en el esquema de la inseguridad pero usualmente marginado en la producción académica sobre la configuración de este problema público. Concretamente, el trabajo tiene como objetivo indagar en torno a prácticas y representaciones de actores vinculados a la policía de la provincia de Buenos Aires (PPBA) concentrando la atención en sus apelaciones al problema de la inseguridad. La PPBA, también conocida como “Policía Bonaerense” o “la Bonaerense”, es la mayor fuerza policial de Argentina: cuenta con un total aproximado de 90 mil agentes y tiene jurisdicción sobre una población de 15 millones de habitantes, cerca del 38% de los habitantes del país. La pregunta que orienta nuestra indagación, en términos sintéticos, queda encaminada entonces hacia la definición de las formas en las cuales el problema de la inseguridad emerge en los reclamos de estos actores. Sostenemos que, complementariamente, la particularidad de nuestro punto de vista permite avanzar en la caracterización de esta compleja construcción simbólica que denominamos “inseguridad”.

Subyace a este planteo la estimación del punto de vista de los actores vinculados a la institución policial en relación a la construcción del problema de la inseguridad. En este sentido, cabe destacar, nuestra intención no se asienta en una perspectiva exculpatoria de la institución que niegue la responsabilidad policial en el gerenciamiento del delito en territorio bonaerense y el ejercicio sistemático de la violencia contra ciertos colectivos estigmatizados. Nuestro planteo se propone más bien desandar el usual ejercicio académico de atender casi exclusivamente

a las voces de las víctimas. Sostenemos, por el contrario, que otorgar atención a otras voces, principalmente las de aquellos señalados como victimarios (u opresores), habilita miradas adicionales que alumbran ángulos usualmente oscurecidos de fenómenos que, por definición, son complejos, como es el caso de los problemas públicos.

Los actores cuyo punto de vista reconstruimos nos interesan desde una doble característica que los configura en la arena pública al tiempo que colabora en su construcción identitaria. Por un lado, se trata de actores que se reconocen como miembros de un colectivo al cual usualmente refieren como la “familia policial”. Caimari (2012), en perspectiva histórica, define a este colectivo como una construcción sostenida desde los años de entreguerras que, desde entonces, devino clave de bóveda del *ethos* institucional policial. Se trata de “una amplia comunidad de sujetos cuyas preocupaciones salariales y demandas de escalafón se confunden con las noticias de nacimientos, matrimonios, farras y vaivenes sentimentales” (2012: 194). En esta línea, en una mirada contemporánea, Calandrón (2014) sostiene que la familia de los miembros de la policía y la policía como una familia se combinan en la enunciación de “familia policial”. La retórica de la “gran familia”, de esta manera, se presenta como un camino hacia la consolidación de lazos de pertenencia porque, a pesar de las diferencias y tensiones, los miembros sufren contratiempos y abnegaciones que son comunes. Por otro lado, reparamos en actores a los cuales interpelamos en relación con la práctica activista que detentan en el espacio público. En términos de Gusfield (2014), son quienes se presentan como los propietarios del problema, quienes disputan públicamente por hacerse de la capacidad de influir en las instancias implicadas en la resolución de un problema que denuncian. La irrupción en el espacio público de los activistas se orienta, entonces, hacia intentos de definir un problema, denunciar culpables por este estado de cosas indeseado e identificar responsables políticos de brindar soluciones.

Con estos propósitos como guía realizamos entrevistas en profundidad, abiertas y orientadas biográficamente, con actores con participación en el espacio público, principalmente familiares de policías organizados/as en torno a casos o asociaciones civiles y referentes de colectivos policiales de perfil gremial. A su vez, para reconstruir acciones y discursos públicos sostenidos por estos actores, participamos de acciones colectivas de protesta, registramos prensa escrita y analizamos el contenido de redes sociales.<sup>1</sup> La variedad y cantidad de fuentes responde a nuestro

1. La base empírica que sostiene argumentalmente a este trabajo proviene de dos líneas de investigación. En la primera, interesada en la productividad política de la muerte violenta, reconstruimos como caso al asesinato de tres policías bonaerenses en la ciudad

interés por dar cuenta de la diversidad de intervenciones de los actores en el registro público, así como el sentido que otorgan a sus acciones. Nuestra búsqueda se encuentra orientada hacia la recuperación de la compleja gama de procesos sociales puestos en juego en cada contexto a partir de diferentes instancias de interpretación directa de los datos y a través procesos de agregación, de construcción de categorías, estableciendo correspondencias y definiendo recurrencias.

El trabajo se encuentra dividido en cinco apartados. En primer lugar reconstruimos aristas generales de la estructura del problema público de la inseguridad en Argentina. Luego, en esta línea, describimos lugares otorgados a las fuerzas de seguridad en la configuración de este problema público. En un tercer apartado caracterizamos en términos generales a los reclamos sostenidos en la esfera pública por parte de colectivos vinculados a la PPBA. A continuación, damos cuenta de modos en los cuales los actores manifiestan un sentimiento de desprotección por parte del Estado, en general, y de la institución policial, en particular. En un último apartado, a colación de muertes de agentes policiales, reparamos en sentidos ligados a la falta de reconocimiento social a una tarea que es entendida en clave sacrificial.

Como punto de llegada recuperamos procesos de apropiación del problema de la inseguridad que son mediados por una matriz de demandas, categorías y prácticas específicas de la comunidad policial. Destacamos a la inseguridad como un poderoso guion cultural que permea situaciones que, como las demandas policiales, podrían configurarse como problemas más nítidamente definidos. La apelación a la inseguridad por parte de los/as activistas funciona asimismo como un modo de reafirmación de su pertenencia a la sociedad victimizada. Sin embargo, esta pertenencia entra en tensión con demandas de reconocimiento que estos actores sostienen frente al Estado y la sociedad. Con “inseguridad azul” referimos entonces a la desprotección que manifiestan los actores en su doble pertenencia,

---

de La Plata ocurrido en 2007. Nos valemos de 372 ítems en prensa local (principalmente diarios *El Día* y *Hoy*), tres entrevistas en profundidad con familiares activistas, 45 videos de un canal de *YouTube* y 40 “posteos” en una página de *Facebook* (cartas públicas, convocatorias, noticias). Para la segunda línea de investigación, interesada en reconstruir la arena de activistas vinculados a la PPBA, realizamos trece entrevistas en profundidad con miembros de organizaciones de familiares de policías, familiares de policías fallecidos/as movilizados en demanda de justicia y referentes de entidades policiales de perfil sindical. Participamos además de dos protestas convocadas por el Sindicato de Policías de Buenos Aires en septiembre de 2015 y agosto de 2016. Los nombres de entrevistados/as, organizaciones y lugares, en caso de considerarlo pertinente, han sido alterados para preservar sus identidades. Los datos con los que trabajamos refieren a tres registros interrelacionados en el artículo: las acciones públicas de los actores, sus discursos públicos y los discursos sostenidos en entrevistas en el marco de la investigación.

como ciudadanos victimizados que como derivación de su trabajo (o el de sus seres queridos) interactúan diariamente con el peligro y como miembros de la “familia policial” que no sienten un reconocimiento acorde a la entrega realizada en términos cotidianos.

## 2. INSEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

La preocupación por lo delictivo dista de ser novedosa pero en la actualidad adquiere centralidad, al tiempo que sus alcances e implicancias se renuevan en torno a la noción de “inseguridad”. Este proceso, cuyas primeras manifestaciones ubicamos a comienzos de la década del ochenta, lejos de tratarse de un fenómeno exclusivamente local se inserta en un registro occidental. En este sentido, según Castel (2003), esta preocupación renovada asociada al delito se relaciona con la emergencia de un nuevo patrón de sensibilidades colectivas desarrollado a escala occidental. El delito adquiere renovados significados sociales que exceden las fronteras delimitadas por la ley y que distan de corresponderse con una respuesta automática al aumento de los ilícitos. Esta “nueva experiencia”, en los términos de Garland (2005), constituye un tejido que entrelaza sensibilidades colectivas y una serie de términos que la representan públicamente.

Entendemos a la inseguridad como un problema público tanto en clave analítica, retomando los aportes de la sociología de los problemas públicos, como en lo atinente a sus implicancias y repercusiones sociales. En otras palabras, suponemos la existencia de un modo de definir una situación como problemática y la consiguiente demanda de soluciones por parte de diversos públicos configurados alrededor de la categoría “inseguridad”. Referimos además a un problema que se encuentra estabilizado. Este carácter estable, siguiendo a Pereyra (2013), implica que los debates suscitados alrededor del problema sobrepasan el nivel la controversia y que su existencia como tal deja de ser materia opinable. Por lo demás, el carácter estabilizado de un problema, antes que afirmar la ausencia de disputas públicas, destaca su configuración como un espacio común que se organiza a partir de determinadas categorías.

Producto de diferentes procesos, la inseguridad se configura en la actualidad como un problema público destacado, al punto de ser ubicado y permanecer como principal preocupación de la opinión pública en la última década (Kessler, 2014). La inseguridad y el delito urbano constituyen escenarios de recurrentes debates que, en términos generales, se reactualizan a partir de la mediatización de “casos conmocionantes” u “olas delictivas”. En la última década, en una mirada regional, distintas encuestas posicionan a la inseguridad al tope de las preocupaciones

nacionales, superando problemas como el desempleo, la corrupción o la inflación (Lagos y Dammert, 2012).

El proceso de emergencia de la inseguridad como problema se gestó en nuestro país a partir de la década del ochenta, pero no fue hasta los años noventa que el tema se configuró como eje de tratamiento político, demanda social prioritaria, producto mediático y objeto de investigación destacado por las ciencias sociales. Siguiendo a Kessler (2009), las representaciones actualmente adosadas al problema refieren a la aleatoriedad del peligro (que puede abatirse sobre cualquiera), la deslocalización del riesgo (que no reconoce divisiones entre zonas “seguras” e “inseguras”) y la desidentificación relativa de las figuras que generan temor (que no se dividen tajantemente entre figuras “riesgosas” y “no riesgosas”). La inseguridad, según este autor, quedó configurada como un modo de definir un fenómeno que decantó hacia un sentido que lo liga a un estado de indefensión y lo despoja de precisiones, un problema que se nutre de imágenes nostálgicas de un pasado en el cual el riesgo parece no haber existido.

### 3. INSEGURIDAD Y FUERZAS POLICIALES

Durante el proceso de constitución de la inseguridad se configuraron dos visiones esquemáticas y contrapuestas en torno a la solución política del problema. Se configuró una perspectiva “policialista”, ligada a la represión del delito mediante el ejercicio de la “mano dura”, y otra “garantista”, relacionada a la promoción de derechos y la mejora de indicadores sociales (Lorenz Valcarce, 2005). Asentados en estos posicionamientos, los actores propietarios del debate público sostienen desde entonces disputas sobre los sentidos legítimos de categorías tales como la legalidad, los derechos y la ciudadanía. En tensión con estos planteos, recientes investigaciones dan cuenta de que estos posicionamientos contrapuestos poseen escasa correspondencia con los discursos públicos sobre la inseguridad sostenidos en la última década. Más que adscripciones claras a estas posturas polares se evidencian posicionamientos híbridos, permaneciendo la dicotomía entre “mano dura” y “garantismo” como referencia para los actores en el debate público (Galar, 2017). Ahora bien, debido al rol asignado a las fuerzas de seguridad por parte de las esferas políticas, producto de las características de las prácticas arraigadas institucionalmente y como derivación de las expectativas sociales sobre su deber ser, en nuestro país las policías permanecen asociadas al paradigma represivo del delito.

Según Lorenz Valcarce (2005), antes de la configuración como problema público de la inseguridad, el tratamiento de la temática delictiva

se limitaba a las jerarquías policiales, sectores de la justicia y comisiones de los poderes legislativos. Estos actores conformaban una red de políticas públicas poco visible en la que las tensiones se dirimían de espaldas al público. Un factor fundamental para la emergencia del problema fue el pasaje hacia el debate público de la seguridad, aumentando las redes de actores participantes y transformando al tema en un asunto de fuerte visibilidad. La consolidación de la preocupación por el delito impactó también en el campo de los saberes especializados, las orientaciones del conocimiento experto y el mercado de insumos simbólicos para la política pública (Galeano, 2005). De esta manera, en paralelo al proceso por el cual las agencias policiales perdieron el monopolio del conocimiento especializado sobre la seguridad, emergieron expertos e instituciones abocadas a indagar sobre el tema. Como resultado, la discusión y diagramación de la política de seguridad dejó de restringirse a pocos actores, la jurisdicción sobre el tema detenida por las policías durante décadas entró en crisis.

La institución policial es central en la configuración pública del problema de la inseguridad, aunque desde valoraciones sociales ambivalentes. Se trata de una institución hacia la cual la sociedad manifiesta poca confianza, cuestión evidenciada, por ejemplo, en el bajo nivel de denuncias de ilícitos realizadas ante instituciones policiales (Lagos y Dammert, 2012). Sumado a esto, la policía protagonizó en las últimas décadas episodios emblemáticos de represión de la protesta social y casos de violencia institucional que le valieron un lugar condenatorio para amplios sectores sociales. Pero es su carácter “corrupto”, producto de su participación en el gerenciamiento del delito y de su rol como recaudadora de dinero mediante “coimas” (Saín, 2015), el que más perjudica la imagen pública policial en nuestro país.<sup>2</sup> Sin embargo, incluso considerando estos procesos, el reclamo ciudadano en torno a la situación delictiva incluye recurrentes demandas de mayor policiamiento de la seguridad.

#### 4. POLICÍAS RECLAMANDO: “LA INSEGURIDAD NO ERA UNA SENSACIÓN, ERA LA VERDADERA REALIDAD”

Como destaca Frederic (2016), es usual que los reclamos públicos vinculados a demandas policiales sean encabezados por familiares de los/as agentes, en particular por sus esposas. Suelen agregarse, además, representantes de asociaciones profesionales y colectivos gremiales,

2. Según una encuesta realizada en nuestro país en 2014 la profesión policial fue valorada en términos positivos por un 39% de los/as encuestados/as, sólo superada en términos negativos por “los jueces” y “los políticos”. Encuesta mundial *Trust in Professions 2014*, disponible en <http://www.gfk.com/es> [Marzo 2017].

abogados vinculados a la fuerza y policías retirados/as o exonerados/as. Estos actores protestan y negocian en nombre de los/as uniformados/as con miras a evitarles sanciones disciplinarias. En palabras de Irma, madre de un agente de la PPBA, a los policías “el miedo [a la sanción] los paraliza, nos queda a las madres salir, a las familias”. Los/as agentes “no pueden hablar”, “tienen prohibido protestar”, “no tienen voz”, condiciones que los/as miembros de la “familia policial” que no son agentes en servicio presentan como elementos que pronuncian la obligación de asumir responsabilidades en un reclamo que los/as involucra.

En las últimas décadas, desbordando los límites impuestos por el Estado, se produjeron más de doscientas protestas policiales en prácticamente la totalidad de las provincias argentinas.<sup>3</sup> Estas protestas se expresan mayoritariamente bajo la forma del “autoacuartelamiento” (o la amenazada de “autoacuartelamiento”), una práctica mediante la cual los/as agentes limitan total o parcialmente la prestación del servicio de seguridad con el propósito de presionar en relación con sus demandas, generalmente salariales. En los últimos años, concretamente en 2012 y 2013, se produjeron asimismo trascendentes episodios en los cuales diversas fuerzas de seguridad sostuvieron protestas en la vía pública.<sup>4</sup> Los/as activistas participan de diversas formas en ambos tipos de protesta producidas por uniformados/as, al tiempo que motorizan otros reclamos en el espacio público: en la calle (actos de desagravio, marchas), en los medios de comunicación (denuncias y entrevistas con la prensa) y en las redes sociales (ciberactivismo).

En consonancia con la construcción simbólica que denominamos moral ciudadana (Galar, 2017), determinadas prácticas son estimadas positivamente en la praxis pública de estos actores, por “ciudadanas” o “civilizadas”, mientras que otras, por “violentas” e “incivilizadas”, son rechazadas. Estas valoraciones emergen nítidamente en vinculación con la exaltación del rol de la institución policial como sostenedora del orden público. Las características del trabajo policial imponen además un matiz que las diferencia de otras iniciativas pretendidamente “ciudadanas”. Cabe considerar en este punto que, como en otros países de la región, el poder político obstaculiza en Argentina la libertad sindical policial. Por este motivo, las organizaciones policiales de perfil

3. Según el registro de Nueva Mayoría, entre 1986 y 2013 se produjeron 205 protestas policiales. Disponible en [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=482&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=482&Itemid=30) [Marzo 2017].

4. Durante 2013 efectivos de policías provinciales de 21 provincias protagonizaron una serie de protestas en reclamo de mejoras salariales y de condiciones de trabajo. Algunas medidas consistieron en el abandono de tareas y la toma de edificios públicos. A raíz de esta situación se produjeron saqueos en algunas ciudades, como Córdoba y Tucumán.

gremial son desconocidas por el Estado y los/as policías que protestan públicamente, en tanto sus acciones pueden entenderse como “actos de desobediencia”, se exponen a sanciones. Guido, referente del Sindicato Bonaerense de Policías, sintetiza los sentidos en circulación sobre el ejercicio de protestar al afirmar que los/as policías “ninguna sanción pueden tener por reclamar porque es un derecho constitucional, mientras lo hagas en orden y en paz, que es lo que promovemos, no te pueden sancionar, deben ir fuera de servicio”. Los/as entrevistados/as, en términos generales, coinciden en que los/as policías poseen derecho a protestar, que la protesta debe enmarcarse en las formas ciudadanas de intervención en el espacio público y que en su carácter de policías deben disponer de recaudos especiales, atendiendo a la imagen de la institución que proyectan en la ciudadanía y a los riesgos de sanciones a los cuales se exponen.

El análisis de la acción pública de activistas vinculados a un caso concreto posibilita observar formas en las cuales los actores de la familia policial apelan a la inseguridad durante un reclamo. El caso en cuestión refiere al asesinato de tres agentes en instalaciones de la PPBA ubicadas en La Plata ocurrido días antes de las elecciones presidenciales de 2007 que, por la intervención de actores de alto orden institucional, ocupó el centro del último tramo de la campaña electoral presidencial. El caso, conocido como el “triple crimen de los policías” o “la masacre de Arana”, se caracterizó por la movilización de familiares en torno a la demanda de justicia y de soluciones para la comunidad policial. A continuación presentamos rasgos salientes de la demanda pública de los actores involucrados en el caso recuperando elementos presentes en tres dimensiones del espacio público.

En primer lugar, proponemos reparar en dos escenas públicas vinculadas a la demanda sostenida en la acción colectiva por los actores. Por un lado, lo ocurrido a instancias de la única marcha de silencio desarrollada a colación del caso, en octubre de 2007, la cual contó con una desperejada participación familiar. Durante la manifestación los pedidos de justicia (“los policías queremos justicia”, decía una pancarta) aparecieron combinados con demandas de seguridad (“se hará una marcha en repudio de la inseguridad”, expresó a la prensa un organizador). La manifestación tuvo un carácter eminentemente policial en tanto las crónicas dan cuenta de una participación mayoritaria de “uniformados”, “policías exonerados” y “veteranos de guerra” (*El Día*, 24/10/2007). Por otro lado, referimos a la formación en confluencia con el caso de la organización Madres de Pañuelos Azules, compuesta por familiares de “policías caídos”, en adaptación creativa a las Madres de Plaza de Mayo. Se trata de una organización que, como veremos más adelante, reclama

“justicia” frente a la muerte de agentes y mejores condiciones laborales para el personal policial.

En segundo lugar, reparemos en contenidos difundidos por los/as familiares de las víctimas a través de una *FanPage* de la red social Facebook. En “cartas públicas” difundidas por este medio, escritas por familiares y allegados a los fallecidos, emergen con nitidez construcciones de las víctimas en términos de “ciudadanos de bien” y de “policías honestos”. Se visibilizan asimismo valoraciones vinculadas al discurso hegemónico sobre la inseguridad, como críticas a “los derechos humanos” (por “defender delincuentes”) y afirmaciones sobre el carácter “real” de inseguridad (en tensión con la idea de “sensación de inseguridad”). En este último sentido, por ejemplo, el hermano de una de las víctimas expresó en una carta: “hoy lloramos su ausencia, y siento que no pude cuidarlo, porque me di cuenta que LA INSEGURIDAD NO ERA UNA SENSACIÓN SINO UNA REALIDAD” (“Justicia por...”, *Facebook*, 27/04/2013). Se suceden también referencias a casos de “policías caídos” de la PPBA, incluyendo acusaciones a las autoridades políticas de tener “las manos manchadas con sangre” por su responsabilidad en las muertes. También se “postean” reclamos sobre condiciones laborales de los/as policías, como la imagen del recibo de sueldo de un agente que evidenciaría una situación de precariedad salarial. Por último, se publican referencias concretas a la inseguridad a partir de, por ejemplo, noticias sobre casos policiales en los cuales las víctimas no son agentes en servicio.

En tercer lugar, demos cuenta de material registrado en un canal de YouTube gestionado por familiares de víctimas, un ejercicio que brinda pistas adicionales sobre el enmarcado de la demanda. Un video “subido” en el canal registra la cobertura televisiva de una concentración en el ministerio de seguridad provincial en la cual cajones fúnebres cubiertos con banderas argentinas y gorras de policía fueron la escenografía de una “marcha por la inseguridad”. Se trató de una manifestación de ex agentes y de Madres de Pañuelos Azules en reclamo de mejoras salariales y de la valorización de la vida de los uniformados (*YouTube, Todo Noticias*, 18/03/2009). Otra pieza audiovisual registra la participación de familiares de los policías asesinados en el popular programa “Almorzando con Mirtha Legrand”, durante una emisión especial dedicada a “casos de inseguridad” (*YouTube, América TV*, 18/06/2013). En declaraciones a la prensa, en otro de los videos, un familiar comparte su hipótesis sobre el asesinato: “fue un golpe de efecto para demostrar al país que la inseguridad no era una sensación, era la verdadera realidad” (*YouTube, Todo Noticias*, 28/04/2010).

De esta manera, en relación con la forma del reclamo, como dimos cuenta más arriba, los actores de la “familia policial” pretenden ser

reconocidos, o al menos asociados, con una praxis entendida como “ciudadana”. En lo que respecta al contenido de la demanda, atendiendo a estas dimensiones presentadas en relación con el triple crimen de los policías, se evidencia una comprensión del caso en el marco del problema de la inseguridad pero a través de operaciones que la inscriben en demandas específicas de la comunidad policial. Los/as policías sostienen públicamente su pertenencia a la sociedad civilizada (“de bien”) que es atacada por la delincuencia, un nudo de significados medular que, siguiendo a Calzado (2015), se sintetiza en la categoría “víctima de la inseguridad”.

##### 5. POLICÍAS INSEGUROS: “A NOSOTROS TAMBIÉN NOS ROBAN, NOS MATAN”

Por decisión política las policías se encuentran en Argentina impedidas de constituir asociaciones gremiales y de sostener reclamos que impliquen la posibilidad del incumplimiento de sus funciones. Por estos motivos, ninguna organización con pretensiones sindicales es reconocida por el Estado como entidad representativa de los intereses profesionales de los/as agentes, llegando en la actualidad a la judicialización de esta demanda.<sup>5</sup> Además de esta ausencia de canales institucionales para el planteo de reclamos, los/as agentes policiales enfrentan un importante grado de precariedad laboral: sueldos bajos compuestos mayoritariamente por adicionales y bonificaciones, inexistencia de regímenes disciplinarios claros y deterioro de las condiciones generales de trabajo.

Expuestos/as a sanciones e imposibilitados/as de reclamar colectivamente a la institución, los/as agentes demandan “seguridad jurídica”. A través de esta categoría nativa los actores refieren a una falta de apoyo institucional en tanto, frente a problemas propios del quehacer policial, la PPBA promueve una defensa de sí misma que redundaría en la desprotección de sus trabajadores/as. “A vos te pasa algo, quedás a la buena de Dios” sintetizó Federico, miembro del colectivo Por Siempre Policías. Según los actores, el abandono de la institución constituye una variable constante que, en ocasiones, puede derivar en graves problemas para el personal. La falta de “seguridad jurídica” se manifiesta, por ejemplo, ante la apertura de causas penales derivadas de actuaciones en las cuales los/as policías son acusados/as de mala praxis. “Vos no tenés una defensa, vos tenés que buscarte un abogado. Eso es lo que le falta al Estado, tiene que defender a sus empleados” sostuvo el referente de la

5. En agosto de 2015, en el marco de una causa iniciada por el Sindicato Policial de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizó una audiencia pública para analizar la sindicalización de las fuerzas de seguridad. En la actualidad se aguarda en el cual la corte se pronuncie sobre el tema.

Federación Nacional de Policías. “Los abogados de Asuntos Internos son para defender al Ministerio, no para defenderlo a uno”, afirmó más tarde. La falta de “seguridad jurídica” se impone asimismo en un registro menos extremo aunque con gran potencial disciplinante. Marcelo, del colectivo Por Siempre Policías, sostuvo: “a veces por hacer lo que tenés que hacer te sancionan igual y a veces te inventan un sumario, nosotros queremos seguridad jurídica para poder trabajar, no para zarpase”. La demanda por “seguridad jurídica”, desde una mirada general, se presenta como el reclamo de un apoyo que fluya desde la institución hacia sus trabajadores/as, un respaldo que otorgue protección de cara a los riesgos que implica el trabajo y que brinde garantías frente a los potenciales problemas derivados de la actividad.

En septiembre de 2015 el Sindicato Policial de Buenos Aires convocó a una manifestación a desarrollarse en la plaza central de la ciudad de La Plata. El origen de la convocatoria fue la detención de ocho policías involucrados en el asesinato de un joven que había sido detenido en el contexto de una “entradera”. Los/as participantes sostenían pancartas que demandaban “justicia” y “libertad” para estos agentes, incorporando otros elementos con los cuales justificaban, o al menos pretendían explicar, el accionar de los policías involucrados en el episodio. Frente a unas doscientas personas, desde una camioneta equipada con parlantes, un orador expresó con voz firme: “no estamos justificando el accionar de policías que actuaron mal, pero pedimos justicia justa”. Seguidamente, el orador diferenció a los/as agentes de los funcionarios políticos, quienes “usan a los policías como escudos de sus incapacidades”, y de los jefes de la institución, que a pesar de pertenecer a la fuerza “no los defienden”. “Es fácil meternos presos”, afirmó entre aplausos de aprobación. Además, el orador denunció el estado de desprotección cotidiana vivenciado por los policías bonaerenses: “a nosotros también nos roban, nos matan”. Para finalizar, agregó: “seguimos siendo humanos, teniendo derechos... a descansar, a cobrar, a que se nos trate como personas, como seres humanos” (*Registro de campo*, 07/09/2015).

En un sentido similar se expresarían los abogados de los policías detenidos por el caso, a colación de la presentación de un recurso de amparo que fue reproducido por la prensa:

Aquel día, como todos los días, (los acusados) sólo fueron a trabajar, a enfrentar a la delincuencia en situaciones que ninguno de nosotros imaginamos, lejos de la seguridad de un despacho, lejos de un espacio templado y confortable, cerca del infierno, donde las decisiones se adoptan en segundos. (*El Día*, 08/09/2015)

De esta manera, al igual que el orador que se expresó en la manifestación, los abogados defensores justificaron el accionar de los agentes implicados en la muerte del joven mediante referencias al contexto de desprotección en el cual los/as policías desarrollan su actividad cotidiana. La demanda de los abogados, en esta dirección, es que la justicia determine “quiénes son los verdaderos victimarios” (*El Día*, 08/09/2015).

Con demandas como las referidas a la “seguridad jurídica” y la “justicia justa” los actores definen un estado de desprotección vivenciado cotidianamente que puede adquirir carácter crítico ante situaciones tan extraordinarias como posibles en el marco de la tarea policial, como lo es un “enfrentamiento” en el marco de una “entradera”. Esta desprotección aparece confirmada en un doble sentido, tanto en el contexto de desborde de la situación delictiva que los/as agentes deben enfrentar, como en la falta de apoyo de la institución ante dificultades derivadas de sus actuaciones profesionales en este contexto adverso. A colación de este sentimiento de desprotección, durante la coyuntura de la protesta de septiembre de 2015, un ex policía declaró a la prensa: “decidimos salir a la calle a reclamar porque el Estado nos abandonó y deja que nos maten y nos metan presos” (*Hoy*, 08/09/2015).

#### 6. POLICÍAS CAÍDOS: “QUE LA SANGRE DE POLICÍA NO SEQUE RÁPIDO”

Una característica constitutiva de la profesión policial es la habilitación a sus agentes para la portación de armas de fuego y la aptitud para hacer uso de las mismas (Galvani y Mouzo, 2014). Sin embargo, en paralelo a esta posibilidad de gestionar la vida de terceros, la muerte propia se constituye como horizonte posible de la cotidianeidad laboral y marca distintiva de las representaciones de los/as miembros de las fuerzas de seguridad.

Volvamos a la demanda pública organizada a partir del triple crimen policial ocurrido en La Plata en 2007. Al calor del asesinato se manifestaron dos construcciones sobre las víctimas, fomentadas principalmente desde las usinas familiares. La primera es condensable en la idea de “servidor público”, refiere al perfil profesional de las víctimas, de policías “con vocación” que ejercían su labor “con orgullo”. “Estaba orgulloso de pertenecer a la policía porque le encantaba servir a la gente”, afirmó un familiar ante la prensa (*El Día*, 20/10/2007). La segunda, se orienta a la condición de “ciudadanos” de las víctimas. “Un tipo muy educado, un señor de muy buen trato”, fue la definición de una de las víctimas aportada por un allegado a la familia (*El Día*, 20/10/2007). Ahora bien, con el paulatino despliegue público del caso estas dos construcciones

quedaron absorbidas por la apelación a las figura del policía “caído en cumplimiento del deber”.

Siguiendo a Galeano (2011), la construcción de la heroicidad condensada en la fórmula del “caído” se instaló en la cultura policial a lo largo del siglo XX a través de tres vías: como una práctica institucional que fomentaba valores en “la tropa”, como discursos emocionales para incitar empatía entre los/as vecinos/as y como mecanismo de canalización de reclamos laborales sostenidos por policías subalternos/as. Según nuestra indagación, los actores invocan a la figura (genérica o concreta) del policía “caído” como una manifestación del sacrificio involucrado en la tarea policial. Más concretamente, en las apelaciones públicas de los/as activistas el sacrificio no se limita a la entrega en el evento extraordinario de la muerte sino que sintetiza una entrega más cotidiana y extendida, la del sacrificio diario de arriesgar la vida como un servicio (Galar, 2016). De esta manera, en las intervenciones públicas de miembros de la comunidad policial el sacrificio aparece en la definición misma de la profesión.

Frente a la muerte de policías, la demanda activista se orienta, por un lado, hacia el reclamo por el reconocimiento de derechos a los deudos, principalmente por vía administrativa, en ocasiones incluyendo la intervención judicial. La muerte de policías “en servicio”, de hecho, es señalada como una situación extrema en la cual los/as familiares sienten particularmente el abandono por parte de la institución. “El desamparo que tuvimos nosotros... porque aparte de sus compañeros no vino nadie más a preguntarnos en qué situación estamos”, sostuvo Mónica en relación a la muerte de su cuñado ocurrida durante un enfrentamiento entre policías y barrabruvas en 2010. Por otro lado, los activistas pretenden un tratamiento “justo” en lo que refiere al castigo de los culpables en el terreno de los tribunales. Nuevamente Mónica, también referente de una ONG de familiares de policías, sostuvo que “en el caso del fallecido, pedimos justicia, nosotros pedimos que se utilice el Código Penal, que se cumpla la ley”.

En esta línea, bajo el eslogan “que la sangre de policía no seque rápido”, los/as activistas suelen denunciar el carácter descartable que, desde su perspectiva, detenta el personal policial tanto para el Estado como para la sociedad. En este sentido, por ejemplo, durante una participación en un programa radial un familiar de los policías asesinados en La Plata describió a la policía bonaerense como “el papel higiénico más barato que utilizan los políticos y la justicia” (*YouTube, Azules*, 17/02/2012). De esta manera, la demanda de protección al Estado aparece combinada con un reclamo hacia la sociedad por un reconocimiento a la entrega cotidiana y a la exposición al riesgo a los que se expone la policía.

En esta dirección, Galvani (2016) destaca que, trascendiendo a la relación mercantil que implica la venta de fuerza de trabajo, la labor policial incluye una entrega, un “dar todo de sí”, hasta el final. Garriga Zucal (2016), por su parte, subraya que desde la perspectiva de los/as agentes este carácter sacrificial aparece tensionado con la falta de reconocimiento social hacia la labor policial.

Los actores configurados públicamente alrededor de demandas policiales se valen de las muertes de agentes como indicadores de las condiciones laborales en las cuales desarrollan su tarea profesional, como manifestaciones indiscutibles de la desprotección que, desde su perspectiva, caracteriza en el actual contexto al trabajo policial. Los/as participantes presentaron a la muerte de efectivos como la manifestación evidente de la desprotección de la que se sienten víctimas. Ante la atenta mirada de los/as presentes, el orador de la protesta desarrollada en septiembre de 2015 caracterizó la tarea policial como la defensa “de las víctimas, de los inocentes”, objetivo frente al cual los/as agentes “ponen su propio cuerpo”, “dan la vida por la sociedad”.

## 7. REFLEXIONES FINALES

Propusimos recuperar el punto de vista de un actor destacado en la problematización pública de la inseguridad pero usualmente marginado por las ciencias sociales en el análisis de la configuración de este problema público. Reparamos, más concretamente, en la práctica activista de actores gremiales, profesionales y familiares integrantes de este colectivo más amplio que es la “familia policial”. Planteamos dos preguntas integradas que funcionaron como guías a nuestra indagación, a saber: en qué términos los/as activistas vinculados a la PPBA apelan al problema de la inseguridad, por un lado, y qué aportes habilitan estos hallazgos para avanzar en la caracterización de este complejo entramado simbólico que es la inseguridad, por el otro.

Primeramente, resulta interesante destacar el poder acumulado por la inseguridad en tanto permea situaciones que, como las demandas policiales, podrían configurarse como problemas más nítidamente definidos. La construcción pública realizada por estos/as activistas evidencia identificaciones con definiciones usualmente asociadas a la demanda “ciudadana” de seguridad. Los/as activistas refieren a derechos humanos que son “para los delincuentes”, al “carácter real” de la inseguridad, identifican sus vivencias con “casos de inseguridad”. Sin embargo, no se presentan procesos de apropiación lineales o mecánicos de las definiciones usualmente adosadas al problema. Por el contrario,

se manifiesta la apropiación del problema a través de una matriz de demandas, categorías y prácticas específicas de la comunidad policial. En otras palabras, según nuestra indagación, los/as activistas se nutren simultáneamente de las definiciones de la inseguridad como problema y de recursos simbólicos de la comunidad policial. Los actores comprenden al problema en sintonía con las representaciones que usualmente se le adosan, pero desde la vivencia de este colectivo particular, a través de sus demandas específicas. La inseguridad adquiere una tonalidad azul, es configurada como el contexto riesgoso en el cual los/as policías desarrollan la tarea de proteger a la ciudadanía. Reparar en este proceso, por lo demás, resulta interesante en tanto habilita la reflexión no ya sobre las definiciones hegemónicas sobre los problemas públicos sino sobre las operaciones de apropiación realizadas por comunidades de profesionales, activistas y grupos de interés, definiciones que, en principio, permanecen en la periferia de los debates públicos.

Los/as activistas policiales vinculados a la PPBA retoman a la inseguridad adaptándola a sus contextos significativos. Para los actores, en este sentido, reconocerse como “víctimas de la inseguridad”, protestar en términos “civilizados” o demandar derechos en su carácter de trabajadores/as son formas de confirmar su pertenencia a la ciudadanía (de bien) o, en todo caso, de reclamar la inclusión en este colectivo simbólico. Por obvio que parezca, entonces, los/as miembros de las fuerzas policiales disputan en la arena pública su pertenencia a la sociedad de ciudadanos. Por lo demás, este emergente empírico se vincula a la perspectiva teórica con la cual aquí somos solidarios. En términos sencillos, a contramano de la mirada sostenida por parte de la comunidad académica, los/as agentes policiales y sus familias, antes que seres extraños o ininteligibles, constituyen actores participantes y emergentes de la sociedad de la cual forman parte. En correspondencia con esta tesis sencilla y poderosa, cada vez más aceptada en el campo de estudios de las fuerzas de seguridad, los actores apelan a sentidos usualmente asociados a la inseguridad, un guion cultural privilegiado con amplia circulación social.

Ahora bien, esta pertenencia al colectivo de ciudadanos víctimas sostenida por los actores no se encuentra libre de tensiones, al punto que constituye parte de su reclamo. Los/as activistas ligados a la PPBA demandan por parte del Estado un reconocimiento que se traduzca en reparación frente a los problemas derivados de su quehacer laboral (“justicia justa” o acompañamiento a familiares de policías “caídos”, por ejemplo) y respaldo de la institución ante la difícil tarea de contener una situación delictiva desbordada (“seguridad jurídica”, por ejemplo). Los/as agentes expresan un abandono por parte de un Estado del cual son

representantes, tal vez los más visibles en algunas zonas de la provincia, tal vez los únicos en determinados territorios marginados. Pero el reclamo de que “la sangre de policía no seque rápido” también se dirige hacia la sociedad de la cual forman parte. Los actores demandan reconocimiento tanto del sacrificio policial diario como de la entrega extraordinaria, materializada en la recurrente muerte de policías “en servicio”. Una entrega que no solo es de los/as agentes sino de sus familiares, que sufren las ausencias producto de las interminables jornadas laborales y la incertidumbre derivada del riesgo asociado a la tarea. Este sacrificio, constitutivo de la cultura policial, amortiguado por “la vocación” en carácter de “servidores públicos” exigida a los/as agentes, evidencia límites. En este sentido, por ejemplo, como en los casos de “gatillo fácil”, se manifiestan intentos explícitos por parte de los/as familiares de oponerse públicamente a la condición de “matables” de sus seres queridos, no por jóvenes de sectores populares, como en los casos de violencia institucional, sino por agentes policiales. En este orden de cosas, retomar a la inseguridad para comprender las muertes de policías o para justificar prácticas ilegales sostenidas en el marco del “combate al delito”, a nuestro entender, podría constituir tanto una apelación a un guion cultural privilegiado como una operación que busca respaldo social invocando la extendida preocupación en torno a este problema público.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caimari, L. (2012). *Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calandrón, S. (2014). *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Calzado, M. (2015). *Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia de Blumberg a boy*. Buenos Aires: Aguilar.
- Castel, R. (2003). *La Inseguridad Social*. Buenos Aires: Manantial.
- Frederic, S. (2016). ¿Militares, asalariados o trabajadores? Moral y emoción en un conflicto gremial de la Gendarmería Nacional Argentina, *Dilemas*, Vol.8, n. 3, 529-557.
- Galar, S. (2017). *Mediaciones para la muerte violenta. Un estudio sobre casos de inseguridad en las provincias*. La Plata: EDULP (en prensa).
- (2016). Dimensiones del activismo policial. Un análisis de prácticas sostenidas ante la masacre policial ocurrida en La Plata en 2007, *Question*, Vol.1, n. 51, 188-204.

- Galeano, D. (2011). "Caídos en cumplimiento del deber". Notas sobre la construcción del heroísmo policial. En G. Kaminsky y D. Galeano (Coords.), *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (p. 185-219). Buenos Aires: Teseo.
- (2005). Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos. En G. Kaminsky (Comp.), *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana* (pp. 91-124). Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Galvani, M. & Mouzo, K. (2014). Locos y mártires. Un análisis comparativo entre dos fuerzas de seguridad argentinas" En S. Frederic, M. Galvani, J. Garriga Zucal y B. Renoldi (Eds.), *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad* (pp. 89-114). La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- Galvani, M. (2016). *Cómo se construye un policía. La Federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- Garriga Zucal, J. (2016). Sacrificio y violencia. Representaciones del trabajo entre los policías de la provincia de Buenos Aires. En J. Garriga Zucal (Coord.), *Sobre Héroe y Tumbas. Sacrificio, heroísmo y martirio*. Buenos Aires: Godot (en prensa).
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lagos M. y Dammert L. (2012). *La seguridad ciudadana, el principal problema de América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos, una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política, *Nómadas. Revista de Ciencias Sociales y jurídicas*, 12, 41-150.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, M. (2015). *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: UMET.

#### FUENTES

Documentos de prensa: Diario *El Día*; diario *Hoy en la Noticia*; diario *Diagonales* y revista *La Tecla*.

Entrevistas: Cinthia F. y Oscar D., familiares de policía asesinado (noviembre, 2013); Miguel R., activista policial (noviembre, 2013 y agosto 2016); Irma D., referente del colectivo Familiares Azules (marzo 2016); Mónica L., referente ONG Familiares de Policías Bonaerenses (junio 2016); Esther de G. y Juan G., familiares de agente asesinado (octubre 2016); Julia M., familiar de policía (octubre 2016); Guido C., referente del Sindicato de Policías Bonaerenses (abril 2016); Alberto M., referente de la Asociación de Policías de la Provincia de Buenos Aires (agosto 2016); Esteban L., referente de la Federación Nacional de Policías (septiembre 2016); Marcelo L. y Federico A, referentes del colectivo Por Siempre Policías (septiembre 2016); Gonzalo P., referente del Colectivo de Policías Olvidados (noviembre 2016) y Aníbal V., referente de Círculo por los Derechos Policiales (noviembre 2016).

Redes sociales: canal de YouTube dedicado al triple crimen policial, disponible en <https://www.youtube.com/user/FerreroRosa> (Marzo 2017); *FanPage* “Justicia para las víctimas del triple crimen de la Planta Transmisora”, disponible en <https://www.facebook.com/Justicia-para-las-victimas-del-triple-crimen-de-la-Planta-Transmisora-134378713246933/?fref=ts> (Marzo 2017).



# *Problematización de la (in)seguridad en el informe anual 2015 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*

JULIETA DANIELA CABRERA

Cs. de la Comunicación, Instituto de Investigaciones Gino Germani  
de la Facultad de Cs. Sociales (UBA).

julieta.daniela.cabrera@gmail.com

LORENA LIZAMA GAJARDO

Cs. de la Comunicación, Instituto de Investigaciones Gino Germani  
de la Facultad de Cs. Sociales (UBA).

lorena.lizamag@gmail.com

PALABRAS CLAVES: derechos humanos, organismos, agenda pública.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el documento “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015”, elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Para tal fin, daremos cuenta de las estrategias de intervención del organismo, cómo obtienen legitimidad y se vuelven imprescindibles para la construcción de la agenda pública. Paralelamente, indagaremos la forma en que el CELS problematiza la (in)seguridad. Este discurso hegemónico se convierte en productor de hechos violentos que atentan contra los derechos humanos y funcionan como justificativo de las acciones de las fuerzas de seguridad.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década del 90 la (in)seguridad<sup>1</sup> se ha constituido como un tema central de debate de la agenda pública, mediática y gubernamental. A partir de entonces, se fue configurando como un discurso hegemónico de la (in)seguridad, que definió a la misma como un problema relacionado con el delito callejero y la protección de ciertos bienes materiales. Este modo de problematizar la (in)seguridad legitimó el fortalecimiento de un poder estatal más represivo así como la exclusión en detrimento de políticas públicas de carácter inclusivo (Ayo y Dallorso, 2011; Baratta, 1998; Calzado y Vilker, 2010; Daroqui, 2003, 2009; de Marinis, 2004; Galvani M, 2010; Kessler 2009; Pegoraro, 1995, 1998, 2000, 2003).

Paralelamente a estos debates, las críticas neoliberales hacia el Estado estuvieron relacionadas con el tamaño y la capacidad de decisión que el mismo debía tener en la economía, en el contexto del mercado mundial, provocado por la globalización. El fracaso de este modelo neoliberal, manifestado en la crisis del 2001, abrió un nuevo ciclo que modificó nuevamente el rol del Estado. (Thwaites Rey, 2010). Sin embargo, en reiteradas coyunturas, los reclamos y críticas hacia el Estado, hacia su presencia o ausencia, estuvieron –y continúan estando– en estrecha relación con el problema de la (in)seguridad, con sus modos de intervención, la función de las fuerzas de seguridad o la implementación de medidas punitivas (CELS, 2014).

En este escenario, las organizaciones político sociales –incluyendo las que clásicamente se denominan Organizaciones de la Sociedad Civil y aquellas que se autodenominan explícitamente como organizaciones políticas– se configuran como nodos relevantes de redes de *gobierno* en la disputa por el sentido de la “(in)seguridad” y en la crítica o propuesta de mecanismos de intervención, legítimos o ilegítimos, para solucionar este problema.

Este concepto de *gobierno* es recuperado de los trabajos de Michel Foucault sobre la *gubernamentalidad*. Para el autor, el gobierno consiste en “guiar la posibilidad de la conducta, ordenando sus posibles resultados. [...] Gobernar no solo cubre las formas legítimamente constituidas de sujeción política o económica sino también modos de acción, más o menos pensados y calculados, que están destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otras personas. Gobernar, en este sentido, es estructurar el campo de acciones posibles de los otros” (Foucault, 2001: 254).

1. Utilizamos el término (in)seguridad para dar cuenta de la imbricación constitutiva que se establece entre “inseguridad” y su reverso constitutivo la “seguridad” (Ranguini, 2010)

Su función es orientar, conducir, regular las conductas de uno mismo o de otras personas, no persiguiendo un “bien común” sino buscando un fin conveniente para cada una de las cosas que pretende gobernar. Podemos afirmar que el gobierno del Estado es sólo una forma de gobierno entre muchas otras. El Estado no se constituye como la única autoridad de gobierno, sino que entran en escena otros actores. “En vez de ver un cuerpo único –tal como el Estado– como el responsable de controlar la conducta de los ciudadanos, esta perspectiva reconoce que una gran variedad de autoridades gobierna en sitios diferentes, y con relación a diferentes objetivos”. (Rose, N.; O’ Malley, P.; Valverde, M., 2012: 116). De este modo entendemos que las organizaciones político-sociales, entre otros, forman parte de una constelación de diferentes actores que se constituyen como múltiples instancias de poder capaces de obrar en función de diferentes objetivos.

Este trabajo se encuentra dividido en tres partes. Inicialmente describiremos al CELS, su historia y su conformación actual. A continuación, nos detendremos en el análisis de las estrategias de intervención y el modo en que sus acciones obtienen legitimidad. Por último, expondremos el análisis del documento seleccionado en base a preguntas tales como: ¿cómo objetivan a las fuerzas de seguridad?, ¿qué rol se le adjudica al Estado en estos debates?

#### EL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES.

El CELS es una organización no gubernamental, creada en 1978. En su página web oficial ([www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)) podemos encontrar una extensa descripción de su historia y objetivos. En ella se define a sí misma como “una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina”. Sus objetivos son: la denuncia de las violaciones de los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democrática; y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La fecha formal de creación del CELS fue el 14 de marzo de 1980, aunque había empezado a trabajar de hecho en 1978, durante la última dictadura cívico militar. La idea de conformar este organismo de derechos humanos provino de cinco hombres: Alfredo Galleti, Augusto Conte, Boris Pasik, Emilio Mignone y Federico Westerkamp. Padres de

hijos desaparecidos, su lugar de encuentro eran las rondas en Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). En este escenario represivo y de sistemáticas violaciones a los derechos humanos, el CELS comenzó su intervención, documentando el terrorismo de Estado y proporcionando ayuda legal y asistencia a los familiares de víctimas.

A partir del año 1983, el CELS fue un referente para el trabajo de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) y de la justicia. Asimismo, tuvo un rol de representante legal de víctimas y familiares y recibió denuncias y testimonios, lo que sirvió de material probatorio en los juicios.

A mediados de los años 90 el CELS incorporó a su agenda de trabajo la tutela y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como una referencia central e ineludible del diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en democracia.

En cuanto a su actual organización interna el CELS cuenta con una comisión directiva que tiene a su cargo la orientación del trabajo institucional del organismo. Integran esta comisión<sup>2</sup> el periodista Horacio Verbitsky (presidente) y Laura Jordán de Conte (vice presidenta). El nexo entre este núcleo y el equipo de trabajo está dado por el comité ejecutivo<sup>3</sup> cuyo director es Gastón Chillier. Asimismo, cuenta con tres áreas temáticas de investigación: *Justicia y Seguridad*, dirigida por Paula Litvachky lleva adelante la investigación en temas como “política criminal y violencia en el encierro” y “seguridad democrática y violencia institucional”. Por otro lado, *Litigio y Defensa Legal*, dirigida por Ramón Diego Morales, cuenta con el equipo “memoria, verdad y justicia”. Por último, el área de *Derechos Económicos Sociales y Culturales e Inclusión Social*, dirigido por Eduardo Reese. El CELS posee además, un equipo de trabajo internacional coordinado por Gabriel Kletzel. Y representación en Ginebra (sede de la ONU): Paulo de Tarso Lugon Arante<sup>4</sup>.

2. Otros integrantes: Damián Loreti como secretario; David Blaustein, como tesorero; y los vocales Eduardo Basualdo, Mariana Carbajal, Marcelo Alejandro Ciamarella, Luis Fara, María José Guembe, Gustavo F. Palmieri, Victorio Paulón, Carolina Scotto, Sofía Tiscornia, Juan Gabriel Tokatlian, Carmen A. Lapacó, (miembro honorario). Comisión revisora de cuentas: Raquel Celia Cristina Witis.

3. El equipo de gestión está compuesto por: Paula Litvachky, Diego Morales, Jimena Llanos y Andrés López Cabello.

4. En representación conjunta con dos organizaciones internacionales: Humanas, Centro regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (Chile); Conectas Human Rights (Brasil).

*Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*

Al ser esta una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, en este artículo proponemos inicialmente un análisis del documento *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015*, nos detendremos específicamente en el apartado II: Instituciones de Seguridad y Sistema Penal.

Los informes anuales que elabora el CELS son publicaciones en las cuales la organización da a conocer su visión sobre temas que considera relevantes en materia de derechos humanos, tanto a nivel nacional como regional. Hasta la fecha el organismo ha publicado veinte Informes, muchos de ellos se encuentran en versión digital y desde el 2007 en adelante han sido publicados por la editorial Siglo XXI.

El Informe 2015 en particular incluye el análisis de hechos, debates y políticas que tuvieron lugar durante 2013 y 2014. Consideramos relevante el estudio de este documento, entre la vasta producción del organismo, porque el mismo es publicado, según el CELS, en una coyuntura particular. “Por un lado, en el año en que finaliza el segundo mandato de Cristina Fernández. Por otro, en 2014 se cumplieron 35 años desde la fundación del CELS en plena dictadura” (2015: 21). Es decir, se presenta como un período clave, no sólo en términos simbólicos sino en términos de la importancia que la coyuntura implica para el devenir de aquellos problemas sobre los que considera relevante intervenir.

#### INTERVENCIÓN Y TRAYECTORIAS. MODOS DE LEGITIMAR UN ACCIONAR

El Informe 2015 plantea el estado de situación sobre temas que considera relevantes y propone mecanismos de intervención. Los modos en que esas intervenciones son legitimadas serán el objeto de análisis de este apartado.

En el sitio web del organismo se encuentra una breve descripción de las estrategias de intervención. En un principio, se menciona el *Litigio Estratégico* como una práctica que el organismo realiza desde sus orígenes, el reclamo ante los tribunales de justicia nacionales e internacionales. La *fiscalización e interlocución con el Estado* es considerada una práctica que contribuye a fortalecer un Estado protector de los derechos humanos ya que la interlocución permite incidir en el diseño de políticas públicas y la fiscalización añade la posibilidad de observar las acciones de los tres poderes del Estado con el fin de detectar fallas. Esta incidencia en el diseño de políticas públicas tiene como insumo la *investigación* llevada adelante en diálogo con universidades y centros

de investigación. Asimismo, la invocación al derecho internacional y *la articulación con instancias internacionales* le han permitido al CELS incorporar nuevos estándares constitucionales en el ámbito local.

Como se puede apreciar, las estrategias se pueden resumir en Litigio, Fiscalización, Investigación y Articulación. El rasgo característico que une estas estrategias es la búsqueda de la promoción y protección de los Derechos Humanos a través de una intervención jurídica.

En el informe podemos ver cómo esas estrategias de intervención, en tanto demuestran logros obtenidos, funcionan como legitimadores de las acciones que lleva adelante el CELS. Es decir, estas acciones se vuelven valiosas en tanto señalan la capacidad de intervención y transformación que posee el organismo.

En 2006, en el juicio por la causa “Simón”, los funcionarios judiciales no estaban preparados para afrontar los testimonios que describieron violaciones y guiar la reconstrucción de los hechos [...]. *Desde el CELS realizamos, entonces, un trabajo con víctimas y funcionarios para identificar los obstáculos existentes para la reconstrucción, el juzgamiento y el avance de las investigaciones por delitos de violencia sexual durante los secuestros. A partir de ese momento, hubo progresos hasta llegar a sentencias que dan cuenta de la violencia sexual como un padecimiento particular, aunque en algunos casos no se lo diferencia de las torturas*”. (CELS, 2015: 102. Subrayado propio)

[...] aun en ese contexto (el menemismo), se pudo avanzar en la reparación económica a las víctimas del terrorismo de Estado, *consecuencia de las denuncias que el CELS llevó al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, que respondió con la resolución 28/92*. (CELS. 2015: 22. Subrayado propio)

La organización La Poderosa motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad – Vecinos Sin Gorra”. (...) Con la participación de la Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin) y del CELS *se conformó un espacio de interlocución entre las organizaciones del barrio y el Ministerio de Seguridad de la Nación*, responsable de registrar, investigar y sancionar a los responsables de estas irregularidades y de diseñar mecanismos de control efectivo de la actuación de las fuerzas de seguridad. (CELS, 2015: 232. Subrayado propio)

De estos enunciados se destaca, por un lado, que el CELS cumple la función de articulador entre distintos sujetos (víctimas del terrorismo de Estado y organizaciones barriales), el Estado (Ministerio de Seguridad, poder Judicial) y Organismos Internacionales (Sistema Interamericano

de Protección de los Derechos Humanos). Según manifiestan en sus informes “el activismo en derechos humanos requiere fuertes redes que atraviesan la sociedad y el Estado”, estableciendo así alianzas entre organizaciones sociales, dependencias estatales, áreas del poder judicial, equipos de investigación, agrupaciones gremiales, medios de comunicación, entre otros, que le permiten al CELS describir su accionar como el resultado de un trabajo colectivo.

Al articular su trabajo con diferentes esferas, el CELS se posiciona en un lugar estratégico que le permite incidir en la construcción de la agenda pública. Asimismo, este recurso enunciativo de referirse a los logros conseguidos, permite al organismo dar cuenta de su capacidad para poder transformar y modificar una situación problemática mediante la denuncia y la utilización de recursos legales.

Cabe destacar que esta función de articulador sólo es posible en la medida en que el CELS posee cierto *saber* en materia legal y de derechos humanos. El organismo conoce la ley, los procedimientos y las herramientas, y las aplica. De esta forma, la intervención es presentada como “activa”, estableciendo así una distinción entre diferentes tipos de intervención. Por un lado, un tipo de participación que se reduce a la elaboración de diagnósticos y propuestas y por el otro, aquella que supone la realización de una acción sobre aquello que se plantea como problema.

Esto nos conduce a un elemento muy importante que contribuye a la construcción de este saber, que son, como mencionamos en la descripción de la organización, las acciones y trayectorias de sus integrantes, en especial sus autoridades. Todos ellos son sujetos con amplias trayectorias en la defensa de los derechos humanos. Horacio Verbitsky es periodista y actualmente escribe para el diario *Página 12*. En los años '70 integró la Agencia de Noticias Clandestinas (ANCLA) fundada por Rodolfo Walsh, dedicada a difundir cables que denunciaban el terrorismo de Estado. Por su parte, Laura Jordán de Conte es integrante de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora. Fue la compañera de Augusto Conte, miembro fundador del CELS, fallecido en 1992. Actualmente integra, además, el directorio de los organismos de derechos humanos en el Ente Público Espacio Memoria (ex ESMA). Finalmente, Gastón Chillier es abogado y ha trabajado como asociado en derechos humanos y seguridad en Washington Office on Latin America (WOLA) y como director del programa de América Latina de Global Rights. Es también integrante del Consejo Directivo del CEJIL (Centro de Justicia y el Derecho Internacional).

En definitiva, el trabajo e intervención de sus integrantes en diferentes esferas –tanto académicas, como de las organizaciones de la sociedad civil, y de las políticas de gobierno de la seguridad– sumado a

la *experiencia*, han contribuido a la conformación de una *expertise local* (Seghezzeo, 2010), que habilita su intervención y, en tanto manifiesta la obtención de logros, se legitima y perdura en el tiempo.

## DERECHOS HUMANOS, FUERZAS DE SEGURIDAD Y ESTADO

El Informe 2015 parte de la afirmación de que en 2013 comienza a configurarse un escenario de regresión en la implementación de Políticas de Seguridad Democráticas. En este apartado nos dedicaremos a describir y analizar los modos en que son definidas las prácticas de las fuerzas de seguridad y el rol del Estado. Lo haremos a partir del análisis del binomio *avance/retroceso*.

La hipótesis del *retroceso* planteada en el Informe, supone que, para el CELS, en algún momento se produjo un *avance* en Políticas de Seguridad Democrática. A través de ciertas valoraciones positivas que se manifiestan en el informe, pudimos identificar que ese momento de avance se encuentra en el 2010, con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. En los enunciados, el organismo menciona que el gobierno nacional “llevó adelante políticas para gobernar y democratizar a las fuerzas de seguridad” (CELS, 2015: 205), que se enmarcan, además, en lo que ellos identifican un cambio de paradigma que se empezó a gestar a partir del 2003, cuando “toda una serie de luchas y demandas históricas encontraron lugar en la agenda política” (CELS, 2015: 21). Con respecto a las demandas, se destacan particularmente: la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad y el control de la actuación policial en las protestas sociales.

A continuación describiremos las ideas centrales de la seguridad democrática a fin de identificar en qué sentido la creación del Ministerio de Seguridad constituyó un *avance* en el gobierno de la seguridad. En una segunda instancia nos abocaremos a la labor de analizar aquello que el organismo describe como *retroceso*.

Consideramos que el análisis a partir de lo que el organismo considera en términos de avance y retroceso, nos permitirá describir y analizar aquello que entiende por el rol de las fuerzas de seguridad y Estado.

### *3.1- Los Derechos Humanos en las políticas de Seguridad*

Luego de su creación en diciembre de 2010, el Ministerio de Seguridad elaboró un Modelo Argentino de Seguridad Democrática que recoge las premisas del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH) y el Acuerdo de Seguridad Democrática.

El Informe de la CIDH fue elaborado en 2009 con el objetivo de “identificar normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, a los efectos de contribuir a la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y responder a la delincuencia y la violencia” (CIDH, 2009: 11). Este informe empezó a elaborarse en 2005 a partir de que la CIDH convocó a una audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos a diferentes organizaciones de la sociedad civil de los países de América. El CELS participó como representante de Argentina y, en conjunto con sus pares americanos, elaboró un documento donde manifestó que los derechos humanos no son un obstáculo para la promoción de medidas de seguridad eficaces y que, por lo tanto, la dicotomía entre derechos humanos y seguridad es errónea. A raíz de estas recomendaciones, el informe de la CIDH propone que el concepto de *seguridad ciudadana* es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos.

Este concepto de *seguridad ciudadana* aparece en América Latina durante los procesos de transición democráticos como un modo de diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia, en oposición a la concepción de seguridad vigente durante los regímenes autoritarios que la identificaban con la seguridad interior o la seguridad nacional y tenían como objeto de las políticas de seguridad el *orden público* (CIDH, 2009). En ese sentido, el objeto de las políticas de Seguridad debe ser la *persona humana*, y las políticas deben estar dirigidas a garantizar la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática.

Por otro lado, el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) fue creado en 2009 e impulsado por un colectivo multisectorial.<sup>5</sup> Entre sus integrantes se encuentra Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS. El acuerdo es descrito por sus integrantes como “una alianza destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos”.

El ASD consta de diez propuestas orientadas sobre tres ejes: fuerzas de seguridad, poder judicial y política penitenciaria. Entre los lineamientos centrales se encuentra “el abordaje integral que articule las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen

5. Contó con la participación de organizaciones sindicales como la CGT y la CTA, organizaciones políticas como el Movimiento Evita, Barrios de Pie, Libres del Sur, organismos de derechos humanos como Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S. la Comisión por la Memoria, entre otros.

las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado; el diseño y la implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público; la conducción civil y estratégica de las policías; la reorientación de los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de redes delictivas”. Es decir, la Seguridad Democrática se apoya sobre tres ejes fundamentales, la participación ciudadana, la conducción política de las fuerzas de seguridad y una concepción integral de la seguridad, que implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población, de esta forma se estaría operando sobre “las causas del delito”.

Ahora bien, estos mayores niveles de ciudadanía democrática así como las mejoras en las condiciones de vida, se lograrían a través del vínculo entre las políticas de seguridad y las políticas sociales. Entendiendo que estas últimas “no son sólo las que operan sobre la inclusión material sino que también están orientadas a la salud, la educación y la reconstrucción de los vínculos sociales” (CELS, 2004: 9). Es decir, políticas que apuntan a la resolución de los conflictos sociales de forma pacífica y respetuosa de los derechos humanos. El Estado cumple un rol importante en este sentido, aunque no es el único actor al que se apela, en la medida en que la seguridad ya no es reducida a la imposición de un orden interno. Parte de la responsabilidad recae en la participación ciudadana pero también sobre los mecanismos del sistema penal.

Al distanciarse del modelo de seguridad pública, el rol de las fuerzas de seguridad y del Estado se modifica. Si bien las fuerzas de seguridad tienen un rol preponderante en esta concepción de la seguridad, no deben tener a su cargo el diseño o el gobierno de las políticas de seguridad. Por el contrario, se integran a una política de seguridad más amplia gobernada por la dirigencia política y sometida al escrutinio democrático (Binder, 2012). En la medida en que las fuerzas de seguridad apliquen la violencia arbitrariamente, aparecerán como potenciales causas de inseguridad, vulnerando derechos (CELS, 1998). Se establece de este modo que su función debe estar encausada en el respeto de los derechos humanos.

Como se puede apreciar, ambos documentos, bases de la Seguridad Democrática, son el resultado de una estrategia de intervención del CELS. El organismo participó de todo el proceso de producción mediante la articulación con otras organizaciones nacionales y regionales. Podemos ver, además, como el proceso se inició gracias a la articulación de las organizaciones con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, continuó, ya en el territorio nacional, mediante la elaboración del ASD y se convirtió en la base de la creación un ministerio.

En este sentido, al incorporar estas concepciones y lineamientos,

## *Problematización de la (in)seguridad en el informe anual 2015...*

el Ministerio de Seguridad, en su momento de creación, significó la decisión política de fijar objetivos para llevar adelante el gobierno político de las fuerzas de seguridad, con la finalidad de acabar con la violencia y represión de las fuerzas de seguridad como única forma de resolución del conflicto social.

### *Los obstáculos para la inclusión.*

Como mencionamos al principio de este apartado, el CELS realiza un diagnóstico del estado de situación de las políticas de Seguridad Democrática durante 2013-2014. En este periodo empieza a configurarse el retroceso en las iniciativas políticas que buscaban afectar los intereses corporativos de las fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios. Si antes del 2013 existía la *voluntad política* de reformar las estructuras de seguridad, el CELS va a manifestar que, a partir de ese año, esa voluntad desaparece y se produce un consenso entre funcionarios del gobierno nacional y de la oposición, periodistas, y las fuerzas de seguridad, en referencia al modo en que debe gobernarse la seguridad. En ese sentido, el CELS va a describir un escenario donde el modelo de inclusión social no encuentra lugar en las políticas de seguridad, debido a “realineamientos punitivos” que equilibraron las fuerzas.

El segundo apartado que integra el Informe 2015 titulado “Instituciones de Seguridad y Sistema Penal” realiza un análisis crítico de las funciones de las fuerzas de seguridad en relación al escenario regresivo. Nos proponemos, por lo tanto, describir y analizar el modo en que el CELS objetiva a las fuerzas de seguridad: ¿Qué funciones le atribuyen? ¿A qué sujetos se dirigen estas funciones? ¿Cuáles son las intervenciones que se deben realizar sobre esta institución?

En un primer lugar, encontramos una definición de las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario:

son estructuras con amplios márgenes de autogobierno, atravesadas por un legado autoritario compartido que las organiza en forma militarizada y vertical y orientada a combatir a un “enemigo” antes que a resolver conflictos y reducir la violencia. (CELS, 2015: 204)

En esta definición podemos encontrar las definiciones que se encuentran en los documentos sobre seguridad democrática que antes mencionamos. Por un lado, un modo de “ser” actual de las policías ligado a un pasado autoritario en el cual el objetivo de la seguridad era mantener el orden interior, en oposición a un “deber ser” ideal de estas instituciones en democracia, es decir, una policía que debe estar orientada a resolver

conflictos de forma pacífica y respetuosa de los derechos humanos. Se plantea de esta forma un escenario regresivo en oposición a un ideal democratizador. Lejos de este horizonte democrático, el CELS va a manifestar que las fuerzas de seguridad son instituciones violentas que “concentran violaciones a los derechos humanos” (CELS, 2015: 32).

Como se desprende del enunciado citado, sumado a la historia y legado violento de las estructuras de seguridad, se encuentra el *autogobierno*<sup>6</sup> de las mismas. Pensar a las fuerzas de seguridad como autogobernadas implica pensarlas como capaces de conservar su autonomía. Esta situación conlleva tres consecuencias graves que el CELS describe y ejemplifica. En primer lugar, la persistencia de casos de violencia institucional y el sostenimiento de redes de ilegalidad y corrupción insertas en estas estructuras. En este sentido el autogobierno le brinda a las policías la posibilidad de gobernar los territorios y ejercer prácticas violatorias de los derechos humanos enfocadas hacia los sectores más vulnerables de la población. El servicio penitenciario, por otro lado, detenta “el monopolio del manejo de la vida” (CELS, 2015: 241) por la ausencia de otras agencias estatales, como salud, trabajo y educación –al interior de las instituciones de encierro–.

En segundo lugar, la amenaza a la estabilidad política. Entre estas amenazas se encuentran los acuartelamientos llevados a cabo por las policías provinciales en diciembre de 2013, y las fugas carcelarias en Río Negro durante noviembre y diciembre de 2013, promovidas o habilitadas por los servicios penitenciarios, representan prácticas extorsivas que “envían mensajes sobre la *debilidad del gobierno* político que debe conducirlos” (CELS, 2015: 221-222).

En base a estas dos consecuencias del modo en que el CELS objetiva a las fuerzas de seguridad podemos identificar que existe una tensión entre *autoridad* y *voluntad*. Es decir, las fuerzas de seguridad poseen una autonomía incapaz de ser transformada por una voluntad política. Voluntad no implica necesariamente autoridad. En base a esto es que en el fragmento destacado se describe al gobierno nacional como *débil*.

Y por último, la tercera consecuencia del autogobierno de las fuerzas de seguridad es que este termina por constituirse en un obstáculo “insalvable” para la inclusión social.

6. Este modo de gestionar la seguridad se basa en el desgobierno político (Saín, 2008), y permite a las instituciones definir sus funciones y establecer sus propios criterios en el manejo de la seguridad. De esta forma es posible afianzar pactos de gobernabilidad (Binder, 2008; Saín, 2013) que, a cambio de sostener esta autonomía y renunciar al diseño de políticas de seguridad, le permiten a los gobiernos mantener una estabilidad (en tanto las estructuras de seguridad no constituyen un obstáculo para ello).

Los jóvenes que pueblan los barrios pobres y las cárceles, quienes deberían ser los destinatarios privilegiados de un proyecto político-social que procura el crecimiento con inclusión, están sujetos a rutinas de abuso y violencia policial y penitenciaria, que afectan a las políticas inclusivas que se pretenden desarrollar. De esta manera, *la faz punitiva del Estado es una barrera que erosiona los esfuerzos inclusivos que se despliegan desde sus otros sectores.* (CELS, 2015: 204-205)

De este enunciado se desprende la construcción de un Estado conformado por múltiples sectores. No es un bloque homogéneo sino que en su interior se producen disputas en torno a los modos de gobernar la seguridad y conjugar un modelo social inclusivo. El Estado tiene dos caras –una punitiva y otra inclusiva– que entran en conflicto en tanto representan diferentes modos de entender la Seguridad.

Sin embargo, algo que tienen en común ambas caras es el sujeto destinatario de estas políticas. Ya sea en su faz punitiva o inclusiva, el Estado dirige sus acciones hacia los sectores populares. Los incluye mediante políticas sociales a la vez que los excluye mediante políticas de seguridad.

Estas tres consecuencias son descriptas como problemas porque tienen relación con el modo en que el CELS entiende a los derechos humanos, la democracia y la seguridad. Así, la violencia institucional se convierte en problema en tanto viola derechos fundamentales; la amenaza a la estabilidad política, en tanto se suma a prácticas desestabilizadoras y deslegitimadoras del régimen democrático; y por último, la tensión entre inclusión/exclusión, en tanto no permite consolidar una política de seguridad integral.

Ante este escenario, la solución planteada por el CELS es la democratización de las estructuras de seguridad. Esto es:

el fortalecimiento o instauración del gobierno político de las fuerzas, el desarrollo de herramientas de control y de saberes diferentes de los policiales y penitenciarios para gestionar estas poblaciones, y la articulación de abordajes integrales que multipliquen en los barrios y en las cárceles la presencia permanente de las agencias del Estado encargadas de implementar políticas sociales. (CELS, 2015: 245-246)

En este objetivo de retomar el control político de las fuerzas de seguridad, un avance, como mencionamos en el apartado anterior, fue la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. No obstante, y a pesar de este intento, en 2013 se suceden dos cambios de ministros<sup>7</sup>

7. El 30 de mayo de 2013 la presidenta de la nación designó a Arturo Puricelli –hasta entonces ministro de Defensa– como ministro de Seguridad. El 3 de diciembre de 2013,

que determinaron no sólo el cambio de autoridad del ministerio sino también un cambio en la línea operativa del mismo, a raíz de lo que el CELS denominó una “campana electoral permanente”<sup>8</sup> que modificó los objetivos del Ministerio.

cuando las prioridades se reorientaron hacia la presencia policial masiva en las calles y la Policía Federal volvió a definir las políticas de seguridad y los discursos, los intentos de producir ámbitos parciales de democratización y profesionalización de las fuerzas federales ya no recibieron apoyo político y no pudieron ser profundizados o sufrieron retrocesos. (CELS, 2015: 248)

Este realineamiento fue facilitado por los discursos de funcionarios y medios de comunicación. En el Informe se hace referencia a hechos y casos que tuvieron una cobertura mediática extendida, como por ejemplo, los debates en torno a la reforma del Código Penal, los llamados “linchamientos” y la derivación de estos acontecimientos en la “Emergencia en seguridad”. Muchos trabajos demuestran como la construcción de estos hechos noticiosos estuvieron regulados por el discurso hegemónico de la (in)seguridad (Hernandez, 2014; Calzado, 2015). De esta forma, podríamos arriesgarnos a afirmar que el discurso hegemónico de la (in)seguridad, que como mencionamos al principio de este trabajo vincula delito y pobreza, es productor de inseguridad, en los términos que el CELS la entiende. El fortalecimiento de este discurso, es decir, la reafirmación de su sentido como hegemónico, es productor de inseguridades, de vulneración de derechos.

#### A MODO DE CIERRE

A lo largo de este trabajo, que representa una primera aproximación, nos hemos propuesto describir y analizar el modo en que el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) objetiva a las fuerzas de seguridad y al Estado. Para llevar esto a cabo analizamos el documento “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015”, que expresa la visión del organismo en temas relacionados con los derechos humanos.

Puricelli fue reemplazado por María Cecilia Rodríguez, con trayectoria en asistencia crítica en emergencias en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Seguridad.

8. Este término es profundizado en un trabajo de Manuel Tufró, En el explica que “los comicios legislativos de mediados de 2013 presentados como la antesala de las elecciones presidenciales configuraron una suerte de larga campana electoral que se extenderá hasta diciembre de 2015” (2015; 3).

En un primer momento nos detuvimos en el análisis de los modos en que el organismo legitima las acciones que lleva a cabo funcionando como articulador entre la esfera política, académica y de la sociedad civil. Esta función de articulador encuentra su fundamentación en la conformación de un *saber* y las trayectorias de sus integrantes

En segundo lugar, retomando la hipótesis del retroceso, que el CELS sostiene sobre el escenario político al momento de elaboración del Informe 2015, nos propusimos describir y analizar el modo en que el organismo construye las funciones de las fuerzas de seguridad y el Estado.

A partir del análisis del documento podemos afirmar que el significativo (in)seguridad se asocia a la violación de los derechos humanos, y la exclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad. En consecuencia, la seguridad sería aquella que tiene como prioridad la protección de derechos humanos, entre ellos, el derecho a la salud, la educación, la vivienda, etc. En este sentido se distancia de la visión hegemónica sobre el problema de la (in)seguridad, que, como mencionamos en la introducción de este trabajo, se asocia a la protección de bienes personales. Se establece de esta forma que el objeto de las políticas de seguridad no serían los sectores populares, en tanto sujetos a reprimir, sino aquellas estructuras que vulneran derechos.

Una matriz de pensamiento que refuerza esas estructuras que vulneran derechos es el discurso hegemónico de la (in)seguridad. Este contribuye al proceso de exclusión, por lo tanto, reproduce aquello que el CELS construye como (in)seguridad.

Por último, en las propuestas para solucionar el problema, el Estado ocupa un lugar de suma importancia como implementador de políticas de seguridad integrales. Sin embargo, ya que en su interior se producen contradicciones entre sus diferentes “fases” o “caras” (punitiva e inclusiva), los procesos inclusivos, necesarios para esta política integral, encuentran límites para ser llevados a cabo. Sumada a estas contradicciones internas se encuentra su *debilidad*. De esta forma, la participación ciudadana termina siendo el eje central para llevar a cabo este objetivo democratizador. Participación de la que el mismo CELS forma parte.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Binder, A. (2012). El rompecabezas de la seguridad democrática, *Voces en el Fénix*, 15. Buenos Aires.
- CELS (2004). *Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*. Documento de organizaciones disponible en

- [http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas\\_derechos\\_mas\\_seguridad\\_completo.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf)
- CIDH (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser. L/ V/ II. Doc. 57, 31 de diciembre. Documentos disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.
- Galvani, M., Mouzo, K., & Rios, A. (2010). Entre las denuncias y las reformas. El estudio de las fuerzas de seguridad en la Argentina. En M. Sozzo (ed.), *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan Pegoraro*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Ministerio de Seguridad (2011). *Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad. [en línea] Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/modeloargentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>
- Rose, N.; O'malley, P. y Valverde, M. (2006). Governmentality. *Law & Society, Annual Review*, 2: 83-104.
- Sain, M. F. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Seghezzo, G. (2010). Entre los derechos humanos y la (in)seguridad: modos de construcción de la violencia policial en las ciencias sociales. En *A la inseguridad la hacemos entre todos* (pp. 51-72). Buenos Aires: Hekht.
- Tiscornia, S. (2013). El acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigaciones sociales en el marco del Acuerdo. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 37, pp 15-23.
- Tufró, M. (2015) *Realineamientos punitivos. Los debates sobre seguridad en Argentina en 2013-2014 y sus derivaciones en la política criminal*. Ponencia presentada en Congreso Latinoamericano de Comunicación Preguntas, abordajes y desafíos contemporáneos del campo comunicacional 30 años de recorridos en Buenos Aires (UBA).

## DOCUMENTOS

- CELS (2015). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires. Siglo XXI. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/especiales/wp-content/uploads/2015/12/CELS-Informe-2015.pdf>

*Cuarta parte*

La materialidad de la ejecución  
de la pena



# *Mitos sobre la realidad del adolescente infractor y punitivismo en Uruguay*

LUIS EDUARDO MORÁS

Doctor en Sociología (IUPERJ). Profesor titular de Sociología (U. de la R.).  
Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho (U. de la R.).  
Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII).

lemoras@hotmail.com

**PALABRAS CLAVES:** discursos baja de punibilidad, adolescentes, sistema penal

## RESUMEN

En las elecciones nacionales que tuvieron lugar en Uruguay en octubre del año 2014 resultó derrotado lo que podría haber constituido el proyecto más original y ambicioso impulsado por los sectores políticos que proponen la baja de la edad de imputabilidad penal como solución a los problemas de seguridad existentes.

La campaña para reducir la edad de imputabilidad penal se alimentó de un discurso que se organizaba en torno a dos premisas fundamentales: la inédita gravedad de las incursiones delictivas de los adolescentes y los cambios operados en las motivaciones de los mismos. Esta construcción discursiva ambientaba como corolario lógico y única opción racional la adaptación de la legislación vigente a los “nuevos tiempos”.

Una revisión de los datos estadísticos disponibles, permite rebatir las generalizadas creencias sobre supuestos cambios en las características de los actos y perfiles de los adolescentes infractores. No se sustentan en la evidencia empírica las afirmaciones sobre un incremento, ni cambios sustantivos en las modalidades delictivas; ni ha variado tampoco el promedio de las edades de ingreso al sistema penal juvenil. A su vez, el volumen de privados de libertad impide sostener que la legislación vigente resulte permisiva o que los jueces la apliquen con excesiva benevolencia.

## I. INTRODUCCIÓN

En las elecciones nacionales que tuvieron lugar en Uruguay en octubre del año 2014 resultó derrotado lo que podría haber constituido el proyecto más original y ambicioso impulsado por los sectores políticos que proponen la baja de la edad de imputabilidad penal como solución a los problemas de seguridad existentes.

La experiencia uruguaya revestía algunas particularidades que la hacían excepcional en términos históricos. En primer lugar, por no transitar el camino de pretender una reforma al código penal vigente como se había intentado en las anteriores décadas, sino proponer someter al veredicto popular directo la edad para comenzar a imputar penalmente como adultos la comisión de determinados delitos. En este sentido, la propuesta también resultaba novedosa en el contexto regional, ya que dentro de la amplia gama de propuestas vinculadas al populismo penal que proliferan en el continente, no se ha considerado convocar directamente a la población para que se pronuncie sobre el tema.

En segundo término, la convocatoria al voto popular es posible luego de recoger la cantidad suficiente de firmas de ciudadanos (10% del padrón electoral) que habilitan plebiscitar una reforma a la principal ley: la Constitución de la República.

En tercer lugar, la iniciativa surge de los grupos políticos más conservadores, pero mediante una inteligente y también original estrategia logran trascender ese origen al conformar una “Comisión para Vivir en Paz” cuya cara más visible y mediática fueron las propias víctimas del delito. De esta manera, en la propuesta confluían un conjunto de elementos de gravitante impacto en la opinión pública. Se focalizaba la principal preocupación que manifiestan los ciudadanos como lo es la inseguridad; con la natural sensibilidad colectiva que despierta en el mundo contemporáneo el dolor de las víctimas; proponiendo como solución lo que resulta más evidente para el extendido sentido común frente al problema de la violencia: culpabilizar y penalizar a los adolescentes más pobres mediante una legislación más severa.

La campaña para reducir la edad de imputabilidad penal se alimentó de un discurso que se organizaba en torno a dos premisas fundamentales: la inédita gravedad de las incursiones delictivas de los adolescentes y los cambios operados en las motivaciones de los mismos. Esta construcción discursiva ambientaba como corolario lógico y única opción racional la adaptación de la legislación vigente a los “nuevos tiempos”.

A pesar de no contar con evidencia empírica que la avale, la insistente prédica sobre el impacto que la infracción adolescente tiene en el deterioro de la seguridad se integra al conjunto de imágenes sociales que

cíclicamente enmarca la construcción del tema desde mediados de la década del ochenta con la recuperación de las instituciones democráticas (Morás, 2012).

Entre los recurrentes mitos elaborados para delimitar la realidad de los infractores, pueden citarse el “hiperdimensionamiento”, que considera que los actos infraccionales protagonizados por adolescentes representan la mayor parte de los delitos que se cometen en el país; la creciente “peligrosidad” de sus comportamientos, entendida como la utilización de mayor violencia en nuevas modalidades delictivas; y la “irresponsabilidad penal” de los infractores, atribuida a una legislación excesivamente benévola que promovería la impunidad (Volpi, 1997). No obstante las importantes adhesiones que estas premisas poseen, una revisión de los datos estadísticos disponibles permite rebatir los supuestos cambios operados en los últimos años, tanto sobre la magnitud de los mismos, como de una radical transformación en las modalidades delictivas habituales.

Un segundo componente del discurso de los impulsores de la reforma constitucional –que sí resulta novedoso– estuvo representado por una serie de argumentos que pretendían demostrar las mutaciones operadas en las motivaciones y actitudes de los infractores. Estos enfoques ganan una creciente adhesión fuera del círculo de las posturas políticas más conservadoras y se tornan hegemónicas en el presente.

Las definiciones actuales sobre las motivaciones que orientarían las acciones protagonizadas por los infractores se caracterizan por eludir las vulnerabilidades, historias y condicionamientos de los sujetos, suponiendo un cambio relevante respecto al pensamiento que predominaba –al menos en determinados ámbitos– en el pasado. Ante el desconcierto por el escaso impacto que tuvieron el crecimiento económico y la mejora de algunos indicadores sociales en los niveles de violencia, influyentes corrientes de pensamiento comienzan a revisar clásicos postulados comprensivos sobre el tema y se inclinan por factores explicativos que absolutizan la responsabilidad individual. La “cuestión penal” se divorcia totalmente de la “cuestión social”, consolidándose un discurso criminológico que focaliza su atención en individuos que realizan una elección racional de costos y oportunidades adoptando el delito como medio de vida por sus ventajas relativas; o resultan el producto de una mutación cultural que los lleva a rechazar cualquier compromiso con normas y valores de la sociedad integrada.

Estas interpretaciones, a pesar de no contar con evidencia empírica sólida que las sustenten, trascienden el estricto ámbito de debate académico y terminan construyendo una visión ideologizada de la realidad que tiene consecuencias en múltiples planos. No representan apenas una postura que ignora la persistencia de profundas brechas sociales al postular como

factor causal del delito una elección racional de sujetos que pueden optar entre un amplio abanico de alternativas para satisfacer sus necesidades; o al atribuirla a la pronunciada decadencia de los valores morales que caracterizarían a los sectores más pobres de la sociedad. En la medida que los sujetos son absolutos dueños de su propio destino, elaboran una línea de pensamiento que encuentra en la extensión de la legislación penal, en los dispositivos policiales de control y en la institución carcelaria las únicas respuestas al problema. Imponen una agenda para que los organismos de control adopten estrategias represivas más expeditivas, lo cual supone la frecuente violación a las normas de procedimiento policial con elevados niveles de violencia institucional y la ausencia de garantías. Implican que las instituciones de reforma que tramitan la privación de libertad se administren con objetivos limitados y que las propuestas socioeducativas que deberían guiar sus acciones se reduzcan a una obsesión securitaria que privilegia como único fin el evitar las fugas. Por último, la fuerte presión social y mediática determina que la administración de justicia juvenil se encuentre seriamente deslegitimada para cumplir con las orientaciones que surgen de la Convención de Derechos del Niño que afirma que la privación de libertad representa el último recurso, marcando un fuerte retroceso en los principios que durante la década de los noventa intentaron construir un modelo de protección integral superador del antiguo e “irregular” paradigma tutelar.

En un plano más amplio, y en la medida que estos enfoques desestiman la existencia de cualquier forma de vulneración previa de derechos como parte del análisis, sugieren el fin del estado de necesidad entre los sectores más carenciados. Al hacerlo, indirectamente cuestionan el despliegue de programas sociales como parte de la solución y alimentan como única opción para recuperar los esquivos niveles de seguridad del pasado, adoptar una legislación más severa incrementando los recursos presupuestales de las fuerzas de seguridad.

## II. LAS FALACIAS QUE SUSTENTAN EL DISCURSO PUNITIVO

Una revisión de los datos estadísticos disponibles permite rebatir las generalizadas creencias sobre supuestos cambios en las características de los actos y perfiles de los adolescentes infractores. No se sustentan en la evidencia empírica las afirmaciones sobre un incremento, ni cambios sustantivos en las modalidades delictivas; ni ha variado tampoco el promedio de las edades de ingreso al sistema penal juvenil. A su vez, el volumen de privados de libertad impide sostener que la legislación vigente resulte permisiva o que los jueces la apliquen con excesiva benevolencia.

## *Mitos sobre la realidad del adolescente infractor...*

Si atendemos la serie presentada en el cuadro 1 –que comprende el período 2004-2015–, se pueden establecer una serie de cuestionamientos a las ideas que predominan en el discurso sobre la infracción adolescente. En primer lugar, en términos absolutos la cantidad de asuntos penales iniciados no ha experimentado un crecimiento extraordinario ni en Montevideo ni en el total del país. Hacia el año 2004, en la capital se iniciaban 1.438 asuntos penales en la justicia especializada de adolescentes y descienden a 1.042 en el año 2015. Para el conjunto del país, se produce una leve disminución desde los 2.720 iniciados en 2004 a los 2.654 en 2015. Si observamos ese volumen respecto a la cantidad de población, el cálculo de las tasas infraccionales a nivel nacional nos muestra que por cada mil adolescentes comprendidos entre los 13 a 17 años, las tasas fluctúan desde un mínimo de 8,1 en el año 2007 a un máximo operado en el año 2011 de 12,7. Dichas cifras, comparadas con la población adulta, muestran que las tasas de asuntos iniciados en la justicia penal cada mil personas mayores de 18 años es siempre muy superior y en algunos años prácticamente duplica a las tasas de casos iniciados en la justicia especializada de adolescentes.

De allí que pueda controvertirse la extendida presunción acerca de que los menores de edad son los principales promotores del estado de inseguridad, destacándose que en ningún año de la serie comprendida en dicho período, el volumen de asuntos penales de adolescentes excedió el 8% del total general de los asuntos penales iniciados en el país. La mayor proporción de participación en actos presuntamente delictivos se presentó en el año 2013, cuando se iniciaron 3.017 casos en adolescentes y 34.970 en adultos (7,9).

En segundo término, tampoco encuentran evidencia empírica los postulados sobre supuestos cambios “cualitativos”, entendidos como el desarrollo de nuevas modalidades delictivas que conllevan mayores niveles de violencia. La inmensa mayoría de las infracciones siguen siendo contra la propiedad (hurtos y rapiñas<sup>1</sup>) que explican cerca del 80% de las intervenciones que realiza la justicia sobre ellos. A su vez, la participación en homicidios, copamientos, violaciones y secuestros, infracciones que despiertan la alarma pública, es relativamente baja y consistentemente estable sin crecer sustantivamente en el período comprendido en la serie presentada en el cuadro 2.

1. El delito de rapiña supone la utilización o la amenaza de usar la violencia en la comisión de un delito contra la propiedad.

CUADRO 1: ASUNTOS INICIADOS EN LA JUSTICIA PENAL  
(ADULTOS Y ADOLESCENTES)

AÑO	Cantidad Adolesc. (Mvdeo)	Cantidad Adolesc. (País)	Tasa Penal 1.000 Adolesc. (País)	Cantidad Adultos (Mvdeo)	Cantidad Adultos (País)	Tasa Penal 1000 hab. (País)	Proporción Adol. en Total asuntos penales
2015	1042	2654	9.8	9.967	40.588	17.0	6.1
2014	877	2511	9.3	14.257	37.619	15.6	6.3
2013	1075	3017	11.2	8.905	34.970	14.5	7.9
2012	944	2731	10.2	8.876	32.692	13.6	7.7
2011	1022	3279	12.7	9.537	47.506	20.6	6.5
2010	855	2698	10.4	9.743	45.425	19.7	5.6
2009	781	2948	11.3	9.880	47.150	20.4	5.9
2008	670	2742	10.5	10.572	49.480	21.4	5.3
2007	572	2122	8.1	8.611	44.342	19.2	4.6
2006	536	2198	8.4	9.232	46.189	19.9	4.5
2005	1169	3200	12.2	8.766	43.059	18.6	6.9
2004	1438	2720	10.4	8.536	36.870	15.9	6.9

Elaboración propia en base a estadísticas del poder judicial. Las tasas se calcularon cada 1.000 personas; para penal adultos todas las mayores de 18 años, para penal adolescente sobre la población comprendida entre 13 y 17 años.

CUADRO 2: SENTENCIAS POR DELITO TIPIFICADO (TODO EL PAÍS)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rapiñas	728	727	845	650	624	411	340
Hurtos	503	469	723	766	790	725	623
Homicidios	53	51	58	63	47	34	38
Drogas	24	17	27	54	39	56	33
Lesiones Graves	26	16	14	34	43	28	18
Violación	5	8	8	7	10	4	5
Copamiento	4	4	1	3	3	1	2
Secuestro	0	0	0	0	0	1	1
Otros	216	158	271	253	308	253	235
Total	1.559	1.450	1947	1.830	1.864	1.513	1.295

Elaboración propia en base a datos del poder judicial

De igual modo, si se prefiere tener una mirada de más largo plazo, los diagnósticos disponibles también avalan que los delitos contra la propiedad componen la inmensa mayoría de las infracciones, siendo aquellos delitos que manifiestan grados importantes de violencia una pequeña proporción del total. A estos efectos, puede señalarse un estudio publicado en 2003, en el que se constataba que en el período comprendido entre los años 1994 al 2002 el promedio anual de adolescentes intervenidos por la causal de homicidio era de 47 (UNICEF-DNI, 2003); misma cifra del año 2013 y superior a los 38 que fueran sentenciados por esa causal en el año 2015.

Finalmente, un análisis de las edades de ingreso al sistema penal juvenil no permite avalar las versiones acerca de una creciente precocidad de los infractores en ninguno de los diagnósticos elaborados en las dos últimas décadas. A modo de ejemplo puede citarse un estudio publicado en el año 2003 que recoge datos de niños y adolescentes judicializados para el período 1994-2002, que concluye que no se estaba en presencia de un descenso en la edad de los infractores ni que desarrollaran una mayor violencia en sus actos (UNICEF-DNI, 2003). Asimismo, dos estudios que recogían datos de diversas fuentes sobre adolescentes judicializados y privados de libertad entre los años 2006 al 2010 muestran que la proporción de aquellos que tienen entre 13 y 14 años representaban menos del 16% del total de judicializados en el año 2006 y entre un 15% y un 8% de los privados de libertad para los años 2007 y 2010 respectivamente (UNICEF, 2006; Palummo, 2013). Dichas cifras son similares a las registradas en la investigación que realizáramos en el transcurso del 2015. En la misma se daba cuenta que del universo total de adolescentes privados de libertad en dicho año, quienes tenían entre 13 y 15 años representaban el 15% del total de la población reclusa (Morás a, 2016).

Respecto a las imágenes sociales que con insistencia difunden los medios masivos de comunicación, acerca de una excesiva benevolencia del sistema de justicia penal juvenil, puede decirse que: ni las tasas de privación de libertad que caracterizan nuestro país ni la aplicación de la legislación que regula la materia permiten sustentar la premisa que indica que los adolescentes no son adecuadamente responsabilizados por sus actos infraccionales. En esta dirección, cabe destacar que los niveles de privación de libertad existentes han promovido varios cuestionamientos al funcionamiento de la justicia de adolescentes, en virtud de que tanto los principios generales que surgen de la Convención de los Derechos del Niño como aquellos que establece el Código del Niño y Adolescente vigente en Uruguay, establecen que la internación debe ser una medida de “último recurso” y que se aplicará “cuando no existan

otras medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad”. Si bien la normativa es clara al establecer que la aplicación de la privación de libertad debe quedar restringida a los casos que revisten especial gravedad, no obstante resulta ser la medida que más se aplica.

En esta dirección, una perspectiva comparativa de las tasas de privación de libertad existentes en distintas realidades permite afirmar que tanto la legislación nacional sobre adolescentes como la interpretación que realizan quienes tienen la función de aplicarla, no se caracterizan por su permisividad. Como lo muestra el cuadro 3, en el año 2015 se encontraban privados de libertad un total de 530 adolescentes; representando este volumen una tasa de internación de 19,4 cada 10.000 adolescentes de entre 13 y 17 años y de 16,06 cada 100.000 habitantes cuando se considera el total de la población del país. Si tomamos como ejemplo Brasil, dicho país poseía en el año 2013 una tasa global de 8; y aún aquellas divisiones regionales consideradas más violentas como el Estado de Rio de Janeiro (6), San Pablo (16) y Rio Grande del Sur (7) mantenían una proporción de privación de libertad cada 10.000 adolescentes sensiblemente inferiores a nuestro país.<sup>2</sup>

Si se considera la proporción de privación de libertad adolescente respecto al total de la población, se concluye que las tasas al menos duplican las que presentan el resto de los países del continente: Argentina (3,76); Ecuador (4,06); Paraguay (5,62); Colombia (7,43) y Chile (7,46). Si se realiza una aproximación a territorios que presentan características sociales y culturales o cantidad de población similar, como las provincias argentinas del litoral, también la comparación permite apreciar las desmesuradas tasas existentes en la realidad nacional: Santa Fe (2,41); Corrientes (3,73); Córdoba (7,03); Buenos Aires (3,08) y Mendoza (7,13).

Dos factores han contribuido a la profundización del nivel de encarcelamiento adolescente. Por una parte, la excesiva utilización de la internación como medida cautelar, situación que podría llegar a considerarse “inconstitucional”. En un diagnóstico de UNICEF se destacaba que para el año 2011 la internación provisoria representaba el 63,1% de las medidas cautelares dictadas en Montevideo y el 42,3% en el interior del país, lo cual le permitía concluir que el “dato es particularmente preocupante, ya que la medida cautelar que se dicta en la audiencia preliminar tiene la finalidad de asegurar que el adolescente concurra al juzgado o de proteger a la víctima, no la de anticipar una pena” (UNICEF, 2012). A su vez, la entrada en vigencia en el año 2013 de la ley N° 19.055, que impuso un año como

2. La tasa uruguaya se calcula cada 10.000 adolescentes comprendidos entre los 13 y 17 años y para Brasil los comprendidos entre los 12 y 17 años; en ambos casos la población atendida por el sistema penal juvenil según la fuente: SINASE 2015.

*Mitos sobre la realidad del adolescente infractor...*

pena mínima a los adolescentes que cometen delitos graves, ha agravado sustantivamente los ya elevados niveles de privación de libertad existentes.

CUADRO 3: TASAS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN ADOLESCENTES  
(PAÍSES SELECCIONADOS)

	Cantidad de adolescentes	Tasa cada 100.000 hab.
Uruguay (2015) (Países Europeos/circa 2011)	530	16.06 (19.4)
Noruega	11	0.21
Finlandia	7	0.13
España	175	0.37
Italia	471	0.78
Holanda	130	0.77
Bélgica	101	0.90
Francia (América del Sur)	797	1.20
Argentina (Total, 2014)	1.508	3.76
Provincia Buenos Aires (2010)	480	3.08
Provincia Santa Fé (2010)	77	2.41
Provincia Córdoba (2010)	232	7.03
Provincia Mendoza (2010)	124	7.13
Provincia Corrientes (2010)	37	3.73
Brasil (Total, 2013)	20.794	10.35 (8)
Brasil (Rio de Janeiro)	906	5.97 (6)
Brasil (Rio Grande do Sul)	880	8.32 (7)
Brasil (São Paulo)	8.652	21.67 (16)
Chile (2012)	1.241	7.46
Colombia (2014)	3.539	7.43
Ecuador (2014)	625	4.06
Paraguay (2014)	387	5.62

Elaboración propia en base a fuentes: UNICEF (2012): Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; DNI (2015): Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil; Chile: Boletín estadístico anual del SENAME, 2012; Argentina: La adolescencia MIDDE, DNI, 2014, Brasil: Levantamiento anual, SINASE, 2015. Entre paréntesis: tasas de privación de libertad cada 10.000 adolescentes en las edades comprendidas por la justicia penal juvenil, de acuerdo al informe elaborado por el SINASE (2015).

### III. EL DELITO COMO UNA “ELECCIÓN RACIONAL” DE LOS ADOLESCENTES

A las caracterizaciones que, sin evidencia empírica que las sustenten, delimitan una realidad que aparentemente ha tenido profundos cambios recientes, se suman algunas conceptualizaciones que intentan definir las presuntas novedosas motivaciones del adolescente infractor. Dos de ellas son particularmente relevantes, en virtud de adquirir una importante consideración en la opinión pública y sugerir –explícita o implícitamente– que el único medio para abordar la problemática resulta del agravamiento en la rigurosidad de la capacidad sancionatoria del Estado.

La primera de ellas toma como insumo un influyente artículo publicado en 1968 por Gary Becker, quien propone la aplicación del análisis económico al comportamiento desviado. En grandes líneas y más allá de los diferentes énfasis en formulaciones posteriores dadas por otros autores, la “teoría de la elección racional” considera al sujeto infractor como un individuo que realiza un cálculo racional de los costos y beneficios de involucrarse en el mundo ilegal. En estos análisis son referidos conceptos trasladados de la economía, como el “costo de oportunidad”, la evaluación de las alternativas existentes para la “toma de decisiones” y la estimación racional medios-fines con el propósito de “maximizar las utilidades”. En otros términos, los adolescentes infractores no difieren sustantivamente en cuanto a los dilemas que deben enfrentar los agentes económicos que procuran obtener beneficios monetarios de las actividades que desarrollan.

Las críticas sobre las debilidades que muestra esta vertiente de pensamiento para explicar las complejidades inherentes al campo de la desviación son numerosas. Señalemos apenas la total ausencia de contextualización histórica del fenómeno, la renuncia epistemológica a considerar el delito como una construcción social compleja que no está exenta de relaciones de poder y expone una diversidad de conflictos, así como la desconsideración de cualquier condicionamiento estructural. De acuerdo a Gabriel Kessler, la interpretación económica del delito incurre además, en un serio error metodológico al “confundir correlación con causalidad y, por otro, incurrir en la *falacia ecológica*, que consiste en la extrapolación de relaciones válidas en un nivel macro para utilizarlas como explicación de hechos individuales. Más concretamente, implica presuponer por ejemplo, que una eventual correlación entre desempleo y delito en un periodo dado significa necesariamente que los que delinquen son los mismos desempleados” (Kessler, 2008).

En el estudio desarrollado por Alfredo Falero sobre la realidad de las personas privadas de libertad en Uruguay, también se sostiene una

postura crítica respecto al reduccionismo que supone el enfoque economicista; en tanto como sostiene dicho autor: “Para reconocer oportunidades también debe haber individuos condicionados a reconocerlas”. En los sujetos que fueran entrevistados para su estudio “las situaciones en que se configuran la mayoría de las trayectorias delictivas, priman contextos de marginalidad, pobreza marcada, donde son frecuentes lógicas de sobrevivencia de corto plazo. La *información* que se tiene para tomar decisiones varía mucho en función del contexto social y en estos casos lo que cabe esperar es información limitada de carácter muy práctica para la sobrevivencia” (Falero, 2012).

No obstante sus importantes limitaciones, esta interpretación ha ganado un importante espacio en los debates públicos sobre la problemática, convirtiéndose en un valorado insumo para la toma de decisiones por el sistema político. Un ejemplo paradigmático de esta construcción del actor delictivo como un sujeto racional que evalúa positivamente el costo de oportunidad de sus actos, pudo ser observada en un trabajo publicado por la consultora CERES<sup>3</sup> y ampliamente difundido en el año 2012; coyuntura donde se debatía con intensidad el proyecto para reducir la edad de imputabilidad penal. El estudio titulado “Los dilemas de la delincuencia juvenil en Uruguay” parte del supuesto que las actividades de los adolescentes en conflicto con la ley están regidas por “elecciones racionales” y por lo tanto se debe “asumir que las personas que actúan en un determinado contexto social e institucional evalúan los costos y beneficios de sus decisiones y actúan en consecuencia” (Munyo, 2012).

El economista autor del trabajo, al comienzo de su artículo, apela a la recurrente retórica de enunciar el grave crecimiento experimentado en los delitos en base a fuentes que no son citadas,<sup>4</sup> asegurando que “En 2010, los menores de entre 13 y 17 años de edad representaban aproximadamente 8 por ciento de la población total,<sup>5</sup> pero fueron responsables de más del 15 por ciento de los delitos totales, del 26 por ciento

3. De acuerdo al ranking que elabora la Universidad de Pensilvania sobre los mejores centros de investigación orientados a las políticas públicas, este *think tank* se encuentra entre los veinte más influyentes de la región y mantiene una alianza estratégica con quien lidera la lista a nivel mundial: Brookings Institution de Estados Unidos.

4. Resulta habitual que para medir la realidad delictiva, se realicen estimaciones en base a fuentes policiales sobre los hechos con “aparición delictiva” que son investigados. Estas denuncias de delitos y procedimientos policiales, en una importante proporción, no serán posteriormente probadas ni objeto de proceso judicial y sentencia condenatoria.

5. La afirmación sobre la proporción de adolescentes adolece de un grueso error: el cálculo sobre la “población total” incluye a niños de 0 a 12 años que naturalmente no pueden ser objeto de proceso penal y ni siquiera estarían en condiciones físicas de cometer delito alguno.

de los homicidios y de más del 40 por ciento del total de las rapiñas cometidas en el país”. Anunciadas las cifras del supuesto auge delictivo, se postula que “el incremento de la delincuencia juvenil observado en Uruguay podría ser considerado como una respuesta racional de los adolescentes ante cambios en los incentivos que afectan la decisión de incurrir en actividades delictivas” (Munyo, 2012).

Entre los “incentivos” que se mencionan que operarían a nivel de la toma de decisiones de los adolescentes se cuentan el salario del mercado de trabajo legal y el botín y la condena en caso de detención cuando se realizan actividades delictivas. La evaluación de los costos y beneficios asociados a cada alternativa componen el “dilema” adolescente; aportando el estudio un intento de explicación mediante el análisis de cuatro factores gravitantes: el rezago salarial respecto al botín que se obtiene delinquiendo, la excesiva benevolencia de la legislación y los jueces que la aplican, las frecuentes fugas de los centros de reclusión y el impacto del consumo de drogas (en particular la pasta base de cocaína). La aplicación de complejos cálculos matemáticos le permite elaborar al autor un modelo a partir del cual se concluye que “los delitos cometidos por adolescentes se han triplicado en nuestro país no solo porque el beneficio asociado al delito creció muy por encima del retorno de las actividades legales, sino también porque el costo asociado a las actividades delictivas ha desaparecido prácticamente por completo” (Munyo, 2012).

A pesar de que ninguna de estas premisas y supuestos encuentran validación empírica, dicho estudio resultó un insumo relevante en los debates políticos de la época y alimentó la aprobación de medidas que modificaron la legislación de adolescentes.<sup>6</sup>

#### IV. EL MUNDO DEL DELITO COMO PRODUCTO DE LA MARGINALIDAD CULTURAL

Una segunda vertiente en los actuales análisis intenta dilucidar el origen de los hechos de violencia apelando al difuso contorno que propone

6. Entre otras, la administración progresista, ante la inminencia de un triunfo electoral del plebiscito para reducir la edad de imputabilidad penal, aprueba desde 2011 un conjunto de leyes con claro contenido punitivo: la ya mencionada N° 19.055 que impone una sanción privativa de libertad con un mínimo de un año en el caso de delitos graves; la ley N° 18.777 que criminaliza la tentativa y complicidad en el hurto, amplía la posibilidad de extender la medida cautelar de privación de libertad a noventa días y también la posibilidad de dictar sentencia sin los informes técnicos y la ley N° 18.778 que crea el registro de antecedentes judiciales para adolescentes en conflicto con la ley.

la “marginalidad cultural” como categoría explicativa. Esta perspectiva resulta ampliamente compartida en múltiples círculos, desde el sentido común de los ciudadanos hasta los editorialistas de los principales medios de comunicación, incluyendo algunos expertos, operadores judiciales, dirigentes gremiales, autoridades de gobierno y parlamentarios.

En grandes líneas esta interpretación atribuye la génesis de las conductas delictivas a la consolidación de una subcultura marginal, con una escala de valores ausentes o alienada respecto a la sociedad integrada. En múltiples instancias, destacados formadores de opinión han manifestado su preocupación; por ejemplo, ante la “pérdida de la cultura del trabajo” entre los sectores populares; la “falta de códigos” de los actuales delinquentes; o argumentado que los episodios de sicariato son producto de la rotura de la “barrera cultural” que impedía que se encontraran la oferta y demanda para el desarrollo de esta modalidad delictiva.

Un particular lugar de relieve en estos discursos, es ocupado por los jóvenes categorizados como “ni ni” y los prejuicios, recelos y temores que suscita su presencia que con frecuencia se ve reflejada en los editoriales de los medios de comunicación. Como ejemplo paradigmático en la construcción de estas figuras extrañas al cuerpo social puede señalarse una polémica página editorial publicada en un importante medio en el año 2011, que expuso una versión radical de los principales contenidos de lo que aparenta ser un retorno del dilema civilización o barbarie. En dicho editorial se advertía sobre la amenaza que representaba una “resaca juvenil de número y bestialidad ascendentes” donde “figuran en lugar destacado los miles de adolescentes que no estudian ni trabajan”. El desafío que suponía esa “legión de inservibles” y “bandas de iletrados” para la sociedad integrada, adquiriría dimensiones homéricas: “Lo que por fuera parece un acto de barbarie inexplicable, es en verdad la guerra entre un sistema organizado en torno a la cultura y una embestida de los extraños por destrozarse los símbolos de la estructura que no integran y cuya presencia física intentan borrar”.<sup>7</sup>

Esta “explicación cultural” sobre el principal factor que en este siglo XXI incidiría en la reproducción de las conductas delictivas hubiera sido calurosamente compartida por los filántropos del siglo XIX y sus descripciones del conjunto de patologías que caracterizaban a una masa de población renuente a incorporarse a los aparentes beneficios y oportunidades que brindaba el desarrollo civilizatorio. Más tarde sería profundizada con mayor detalle por algunos antropólogos que, a partir del pionero estudio de Oscar Lewis publicado en 1959 sobre la antropología de la pobreza, instalaron el término “cultura de la pobreza”.

7. Editorial “Sociedad en peligro”. Diario *El País* del 21 de setiembre de 2011.

Al igual que en el pasado, los males sociales contemporáneos en última instancia serían producto de los “vicios” que los propios sujetos abrazan y reproducen al interior de una “cultura” reacia a integrarse y que pueden resumirse en dos principales: la ignorancia y la pereza. Desde lejanos tiempos se ha aducido que el desinterés de los más pobres por los edificantes contenidos que la educación promueve e imparte en forma equitativa supuestamente para todos y por igual; así como la aversión a sostener cualquier forma de actividad laboral, han sido las fuentes cardinales de las múltiples desgracias que los afectan y ponen en riesgo la convivencia en sociedad. En ancas de estos dos perversos jinetes, generalmente se expanden también otros comportamientos nocivos, estimulando infamias como la adicción a las drogas (en el pasado, alcoholismo), la pronunciada tendencia a vivir de los programas de transferencias estatales (en el pasado, la caridad pública); o el estímulo para dedicar todo el esfuerzo físico disponible en un ejercicio descontrolado de la reproducción biológica. Ciertamente que son varios los paralelismos que pueden establecerse entre aquellas figuras del pasado y las actuales preocupaciones que despiertan los jóvenes que *ni* estudian (ignorantes) *ni* trabajan (perezosos).

Un indicador de la hegemonía que comienzan a adquirir estas percepciones puede ser apreciada en las mediciones de opinión pública que comienzan a registrarlas: hacia el año 2011 el 43% de los uruguayos consideraba que los pobres “son pobres por flojos y falta de voluntad”. Esto representaba una importante mutación si atendemos la serie elaborada por la consultora Equipos: En 1996 la amplia mayoría de la población (77%) compartía la idea de que las personas en situación de pobreza “son pobres porque la sociedad los trata injustamente”. Esta visión se redujo parcialmente en 2006, y en 2011 ya se transforma en una postura minoritaria (compartida por apenas el 34%); la mayoría relativa opina, por el contrario, que los pobres “son pobres por flojos y falta de voluntad” (43%). En este contexto, la responsabilidad por la permanencia en situaciones de pobreza se traslada hacia los propios pobres y su actitud; y como advierte el estudio, esta creencia “llevada a un extremo, puede ser conducente a la estigmatización y la intolerancia social hacia la pobreza” (Equipos Consultores, 2015).

En definitiva, desde que se instauró la inseguridad como principal preocupación y el espanto es patrimonio generalizado y cotidiano, una firme sospecha fue ganando terreno y se transformó en la convicción de que nuestro próximo victimario saldrá de las filas de esa barbarie que anida en la multitud de “jóvenes inservibles” y “banda de iletrados” que describía la citada página editorial. Una configuración de ideas que, además de alimentar el miedo propiciando la profundización del

derecho penal como única respuesta posible, logra opacar o decididamente ignorar el persistente impacto de procesos de exclusión de larga data. La eventual extensión de la “marginalidad cultural” o de una “cultura de la pobreza”, no representan el exótico producto de una espontánea mutación de los individuos, sino el resultado de un largo proceso de transformaciones en diversos planos; en tanto “para que estéticas y retóricas de formas de extrema violencia penetren, se asuman y extiendan en la sociedad bajo un régimen democrático, se requiere de un ambiente propicio conformado, en parte, por la confluencia de procesos históricos y de crisis políticas y sociales contemporáneas” (Isla, 2011).

#### V. EVIDENCIA EMPÍRICA QUE DESMIENTE ESTEREOTIPOS SOBRE EL ADOLESCENTE INFRACTOR

La información obtenida en una investigación desarrollada en el marco del Programa Justicia e Inclusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), permite aportar sólidas bases para interpretar el fenómeno de la infracción adolescente, considerando aspectos estructurales y las particulares características de sus trayectorias vitales.

En dicho estudio (Morás a, 2016) se relevaron datos cuantitativos sobre el total de la población que se encontraba privada de libertad en el año 2015 (530 adolescentes) mediante la sistematización y análisis de los informes técnicos individuales elaborados por trabajadores sociales, psicólogos y educadores. En una segunda etapa, se validó y profundizó esta información mediante la aplicación de entrevistas en profundidad a una muestra representativa de 87 adolescentes.

La ubicación del lugar de residencia de aquellos que vivían en Montevideo (283 casos), conjuntamente con el tratamiento estadístico de una serie de variables relevadas por el Instituto Nacional de Estadística (censos generales de población y encuestas continuas de hogares) sobre divisiones geográficas de la capital (municipios), permitieron caracterizar las particularidades que poseen las zonas que presentan mayores tasas de adolescentes privados de libertad.

Las conclusiones que pueden extraerse sobre este conjunto de datos permite cuestionar una serie de creencias instaladas en la opinión pública que representan el insumo más frecuente para formular políticas públicas y promover las reformas legales que terminan apelando al expediente de incrementar las sanciones disciplinarias como medio para enfrentar el problema.

Como breve síntesis de los principales resultados obtenidos, pueden destacarse diez aspectos que refieren a las importantes brechas de

desigualdad territorial existentes, el vínculo que mantenían con el trabajo y la educación, la presencia del consumo problemático de drogas y de antecedentes penales en los núcleos familiares.

1. Existe una estrecha relación entre los niveles de privación de libertad y una geografía urbana signada por múltiples indicadores negativos. Como expone el cuadro 4, tres de cada cuatro infractores que se encontraban privados de libertad residían en territorios caracterizados por la acumulación de profundas y persistentes carencias en términos de: pobreza de la población infantil y adolescente, necesidades básicas insatisfechas, vivienda inadecuada, presencia de hacinamiento, desempleo, informalidad laboral y escasos logros educativos tanto por parte de la población adolescente como de los adultos. Las desigualdades territoriales entre las zonas de la periferia (en particular los municipios A y D, que concentran las mayores tasas de privación de libertad respecto al municipio CH, ubicado en la costa montevideana) resultan abismales. Esta configuración de indicadores, habitualmente calificada bajo el signo de los “factores de riesgo” que ambientan el delito, no debería opacar que resultaría más pertinente focalizar en los “factores de protección” (acceso a bienes mínimos, a la educación, vivienda, etc.) ausentes para amplios sectores de la población infantil y adolescente.

CUADRO 4: INDICADORES ESTRUCTURALES  
Y TASAS DE PRIVADOS DE LIBERTAD (MUNICIPIOS)

	MUNICIPIOS							
	A	B	C	CH	D	E	F	G
Cantidad de casos	97	10	4	1	84	30	25	32
Tasa cada 1.000 adolescentes	5.55	1.85	0.50	0.14	5.51	3.09	1.69	2.70
Pobreza 0 a 5 años	42.8	5.1	7.3	1.9	47.0	11.3	41.1	29.7
Pobreza 6 a 12 años	40.6	7.7	8.2	1.4	40.2	10.3	37.1	30.1
Pobreza 13 a 17 años	35.6	8.4	9.6	2.1	35.7	10.0	32.1	31.0
Pobreza 0 a 17 años	39.8	6.9	8.3	1.7	41.2	10.5	36.9	30.2
Con 2 o más N.B.I. (13 a 17)	24.7	8.8	6.6	1.2	27.6	8.0	26.3	20.9
Vivienda Inadecuada	26.1	0.7	2.4	0.5	25.0	6.3	26.3	20.4
Presencia Hacinamiento	18.4	6.4	5.2	1.5	21.4	5.6	20.9	18.8
Asistencia Centros Educativos (13 a 17)	78.0	92.9	92.8	97.5	76.9	92.3	77.3	81.1
Tasa de desempleo (14 a 17)	38.8	36.0	35.3	34.2	32.7	40.2	35.7	35.8
Tasa de Actividad (14 a 17)	13.4	8.6	8.2	4.9	13.6	7.7	14.6	12.2
Adolescentes “ni ni” (14 a 17)	20.5	6.4	6.3	2.2	21.2	7.1	20.6	17.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del I.N.E.

2. De acuerdo a los informes técnicos y las entrevistas realizadas, una parte sustantiva de los adolescentes privados de libertad mantuvieron un vínculo con el sistema educativo en una fecha inmediata previa o al momento de ser intervenidos por el sistema penal juvenil: seis de cada diez estaban cursando o habían abandonado recientemente estudios a nivel de enseñanza secundaria. Ciertamente que constatar la existencia de un vínculo con el sistema educativo poco nos dice sobre los aprendizajes efectivamente adquiridos; pero mucho nos revela sobre la disposición de los sujetos por transitar espacios que, generalmente, no pueden ofrecer a los adolescentes más pobres otro resultado que no sea sumar nuevos fracasos y frustraciones.

3. La proporción de adolescentes privados de libertad que tienen como atributos la repetición a nivel de enseñanza primaria, el rezago con la consiguiente extraedad y el posterior abandono de los estudios. Si bien es algo más pronunciado, no presenta diferencias significativas respecto a la realidad que caracteriza al conjunto de adolescentes que se ubican en el quintil más pobre de la población. Asimismo, los niveles de avance en el sistema educativo que poseen quienes se encontraban reclusos tienden a asimilarse a los bajos logros educativos del conjunto de adultos que habitan los mismos territorios que ellos, dado que en ambos conjuntos poblacionales el promedio se sitúa en apenas ocho años aprobados de educación formal.

4. Si bien no se perciben diferencias significativas con la realidad del conjunto de niños y adolescentes que habitan los mismos territorios, el considerable volumen de repetición y abandono de los estudios a nivel de enseñanza media, atribuido por los propios adolescentes a dificultades con “todas” las asignaturas que componen el currículo escolar o expresiones como *la cabeza no me daba para seguir estudiando*; indican la importante presencia de dificultades de aprendizaje que no fueron correctamente diagnosticadas ni oportunamente atendidas como lo determina la normativa vigente; aspecto que impide cumplir cabalmente lo establecido por la Ley General de Educación aprobada en el año 2009, la cual afirma que “el acceso a la educación media es un derecho humano fundamental” y que corresponde al Estado facilitar la continuidad educativa de los ciudadanos.

5. De acuerdo a los informes técnicos y las entrevistas realizadas, ocho de cada diez adolescentes tenían experiencias de trabajo anteriores a su ingreso a la institución, habiéndose vinculado a las mismas desde temprana edad. Siendo que en su inmensa mayoría dichas actividades referían a trabajos precarios que demandaban importantes riesgos y esfuerzos físicos (hornos de ladrillos, construcción, ferias, tareas en el medio rural, etc.) se ubicaban fuera de la normativa vigente que regula las relaciones laborales en nuestro país.

6. Los niveles de vinculación al trabajo, la edad de inserción y la informalidad del empleo que exponen estos adolescentes, son similares –e incluso podrían ser considerablemente superiores– al resto de la población que cuenta con la misma edad y que reside en aquellas zonas de la capital que acumulan los peores indicadores socioeconómicos. Los datos estadísticos muestran una realidad para algunas divisiones geográficas, que se caracterizan por las elevadas tasas de actividad de los adolescentes pobres comprendidos en las edades de 14 a 17 años (ver cuadro 4) y la casi universalidad de la condición informal del empleo que alcanza al 93,2% del total de la población comprendida en el referido tramo etáreo (INE, 2014). Esta dinámica de temprano ingreso a actividades laborales, inducida por las importantes carencias económicas de los hogares que integran, implica un círculo vicioso donde al abandono de los estudios le sigue una temprana inserción al mercado laboral de la precariedad y los bajos salarios; condición de la cual no resulta posible salir en el futuro por el escaso avance logrado en el ámbito educativo.

7. Al momento de cometer la infracción que determinó el ingreso al sistema penal juvenil, de cada diez adolescentes que se encontraban cumpliendo una medida privativa de libertad casi cuatro de ellos mantenían un vínculo con actividades laborales; casi dos se dedicaban exclusivamente a estudiar; dos manifestaron que estaban buscando trabajo y los restantes no tenían acceso al estudio ni al trabajo. En este sentido, los hallazgos aportan evidencia sobre un estado de “deriva” caracterizado por la relación intermitente y compromiso parcial con las actividades delictivas, tal como otras investigaciones han documentado desde el pionero trabajo de David Matza.

8. El nivel de consumo de sustancias psicoactivas constatado en la investigación, si bien es importante y alcanza a tres de cada cuatro adolescentes, no permite validar la creencia generalizada que todos los adolescentes privados de libertad son consumidores, y menos aun que todos ellos lo son en un grado severamente problemático. En los casos de adolescentes consumidores problemáticos de drogas se ubicó también un cúmulo de situaciones personales y familiares previas, signadas por la sucesión de experiencias traumáticas o múltiples violaciones a los más elementales derechos; lo cual sugiere que la habitual lectura que se realiza sobre el vínculo causal droga-delito no permite apreciar ni elaborar estrategias de tratamiento efectivas para el conjunto de situaciones personales que anteceden al propio consumo y el posterior delito.

9. Algo más de la mitad de quienes se encontraban internados poseen familiares con antecedentes de privación de libertad. Si bien esta presencia es relevante, no puede establecerse la existencia generalizada de una “subcultura” que naturalice el delito a nivel familiar; en tanto

en muchos casos los costos del pasaje por la cárcel es señalado por los referentes adultos como una experiencia negativa que debe ser vista por el menor como ejemplo para el desistimiento del comportamiento infractor. Asimismo, la mayoría de los entrevistados manifestaron el firme rechazo parental ante la conducta que había determinado su internación; así como que en sus familias los incentivaban a conductas adaptativas vinculadas a una valoración positiva del estudio o el trabajo.

10. Contrariamente a las extendidas percepciones sobre la presunta “peligrosidad” e “incoregibilidad” del universo de adolescentes infractores que se encuentran privados de libertad, el principal desafío que enfrenta la aplicación de un tratamiento que posibilite la inclusión social, se ubica en un reducido grupo que presenta una sumatoria de características que demandan especial atención. En términos generales, es posible sostener que las características estructurales, actitudes y expectativas de quienes se encontraban privados de libertad no difieren sustantivamente del conjunto de la población adolescente que habita territorios urbanos periféricos signados por fuertes y prolongados procesos de exclusión social. El conjunto de aquellos que exponen trayectorias de vida particularmente problemáticas representa un reducido núcleo que se puede estimar en una cifra inferior a uno de cada diez de los que se encontraban internados al momento del relevamiento. En ellos coincidía el temprano abandono del sistema educativo a nivel de enseñanza primaria con la total ausencia de experiencia laboral previa; a lo cual sumaban la inexistencia de vínculos con referentes positivos o apoyos a nivel familiar y un consumo problemático de sustancias desde temprana edad.

En resumen, los resultados sintéticamente expuestos permiten visualizar una problemática sustantivamente distinta a las imágenes más difundidas acerca del vínculo que los adolescentes privados de libertad mantienen con el trabajo, la educación y el consumo de sustancias psicoactivas, entre otros aspectos relevantes. La información relevada dibuja sujetos que elaboran sus trayectorias vitales sin posibilidades de acceder a un mercado de trabajo con las coberturas formales que establece la legislación y sin posibilidades de transitar con éxito las instituciones educativas.

Asimismo, un análisis de los indicadores socioeconómicos a nivel territorial permite una aproximación a los múltiples condicionamientos estructurales que permean su existencia, a pesar del favorable ciclo de crecimiento que ha experimentado la economía en los últimos años y de la extensión de los programas sociales de emergencia implementados desde el comienzo de la administración de gobierno progresista. Esta constatación permite además, controvertir las teorizaciones que alojan en los propios adolescentes la exclusiva responsabilidad de las

situaciones de violencia que protagonizan, ya sea por efecto de una exótica mutación cultural o por la evaluación racional de los beneficios que conlleva adoptar la vía delictiva en virtud de una legislación excesivamente benévola.

Por último, sugieren la conveniencia de adoptar una perspectiva compleja, que no agote las representaciones sociales del adolescente infractor en los recurrentes estereotipos que reducen toda su existencia al acto delictivo, despojándolos de historias personales signadas por múltiples violencias y tragedias cotidianas. Este reduccionismo interpretativo y deshumanizador no puede tener otro resultado que naturalizar la cárcel como el único destino posible para ellos, agravando el círculo reproductor de las actuales violencias e inseguridades.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal, A.; Cheroni, A.; Leopold, S. (2005). *Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva*. Montevideo: CENFORES.
- Bayce, R. (2010): Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura. En: Mallo, S.; Viscardi, N. (comp.), *Seguridad y Miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: CSIC/FCS/UdelaR.
- Díaz, D. (2014). *La culpabilidad en el derecho penal juvenil y su vinculación con la determinación judicial de la pena. El caso uruguayo*. Tesis de Maestría en Derecho de la Infancia y Políticas Públicas. Montevideo.
- Equipos Consultores (2015). *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores 2011*. Montevideo: Equipos/OPP.
- Falero, A. (2012). Ni azar ni vocación. Un análisis sobre condiciones de conformación de trayectorias delictivas en Montevideo y la zona metropolitana. En Juanche, A.; Palummo, J.: *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. Montevideo: SERPAJ/OSJ.
- González, C.; Leopold, S.; López, L; Martinis, P. (2013). *Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: Trilce, CSIC.
- I.N.E. (2014). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 4. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación*. Montevideo: Trilce.

- (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo: Trilce.
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- (2012): Movilidades laterales. Delito, cuestión social y experiencia urbana en las periferias de Buenos Aires. *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. Volumen 25, n. 31, diciembre 2012. Montevideo.
- Isla, A. (2011). Identificaciones de guerra. Rituales de hermandad entre jóvenes delincuentes en la Argentina contemporánea. En Mauro Cerbino (coord.). *Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado*. Quito: FLACSO.
- Mallo, S.; Viscardi, N. (comp.) (2010). *Seguridad y Miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: CSIC/FCS/UdelaR.
- Matza, D. (2014). *Delincuencia y deriva. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrar la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Morás, L. E. (2012). *Los hijos del Estado*. 2da. Edición. Montevideo: SERPAJ. 1ª. Edición: 1992, Facultad de Ciencias Sociales-SERPAJ.
- (2016a)- *Estudio de trayectorias de vida de adolescentes en conflicto con la ley con particular énfasis en la relación delito-trabajo*. Montevideo: OIT/CINTERFOR.
- (2016b). *Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Morás, L. E. (2016c). Politização da questão penal adolescente: o caso da redução da idade de imputabilidade penal. *REDES. Revista Eletrônica Direito e Sociedade*. UnilaSalle. v.4, n.2. Porto Alegre.
- Munyo, I. (2012). *Los dilemas de la delincuencia juvenil en Uruguay*. Montevideo: CERES.
- Palummo, J. (2013). *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo. Observatorio del Sistema Judicial*. Montevideo: Fundación Justicia y Derecho.
- Paternain, R.; Rico A. (coord.) (2012). *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*. Montevideo: Trilce.
- Tonkonoff, S. (2007). Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema. *Revista Alegatos*, 65, México, enero/abril de 2007.
- UNICEF (2012). *Observatorio de los Derechos de Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012*. Montevideo.
- UNICEF-DNI (2003). *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. (Coordinación de Diego Silva Balerio y Jorge Cohen). Montevideo.
- UNICEF-VOLPE (2006). *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*.

- Vernazza, L. (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda: Uruguay 2005-2014*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Volpi, M. (org.) (1997). *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Ed. Cortez.

# *Variaciones del castigo sobre adolescentes y jóvenes: Leyes, policía y cárcel en el Uruguay progresista*

MARIANA MOSTEIRO

mariana.mosteiro@gmail.com

MAURO TOMASINI

cuandoyanoimporte@gmail.com

Mariana y Mauro pertenecen al Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) - Uruguay.

**PALABRAS CLAVES:** seguridad, criminalización, jóvenes,  
sistema penal, cárcel

## RESUMEN

El siguiente artículo se propone describir el estado situacional respecto a las políticas de control social en Uruguay durante los gobiernos progresistas (2005-2017), particularmente sobre jóvenes y adolescentes. En primer lugar, abordaremos la situación general respecto a las políticas de seguridad en la coyuntura actual, donde existe una demanda de “mano dura” por parte de la población/electorado, la criminalización de los sectores más jóvenes y populares de la sociedad, las relaciones que se generan a partir de ello, y las consecuencias que se generan a partir de estas construcciones.

UTOPIAS DEL CONTROL

Desde la salida de dictadura, los adolescentes han sido objeto de control y seguimiento por parte de las distintas agencias estatales. En la actualidad se ha configurado un discurso exacerbadamente estigmatizador en contra del universo adolescente con especial acentuación en aquellos que tienen conflictos con la ley penal. Las políticas criminales –juntos a otros mecanismos y dispositivos estatales<sup>1</sup>– forman parte de una reorganización de la violencia estatal, donde “el sistema penal debe organizarse en torno al miedo y al terror [...] [basándose en una] verdad, sobre unos nuevos fines. Estos son los estrictamente orientados a la punición; es decir, que únicamente debe punir, pero no sólo punir ejemplarmente cada violación del nuevo orden, sino que incluso ha de llegar hasta el punto de crear alarma social para convertirse en fuente de consenso en torno a las instituciones, previniendo así cualquier eventual disenso político” (Bergalli, 2001: 124).

El sistema político en su conjunto ha sido responsable de este escenario que opera en la sociedad. Las políticas que ellos han promovido responden más a la demanda de la coyuntura que a verdaderas soluciones de fondo. Las mismas forman parte del populismo punitivo, el cual se define como la acción de “aludir de forma creciente a la opinión pública para justificar las reformas penales. Contribuyendo muchas veces en un determinado momento incluso a que los agentes políticos se sienten a merced de las pasiones que ellos mismos han contribuido a desatar” (Larrauri, 2009: 6). Estas políticas han generado condiciones de posibilidad para el aumento de la violencia institucional, debilitando y anulando garantías legales.<sup>2</sup> De este modo, se construye “una “criminología del Otro”, un discurso sobre el criminal como enemigo, cuya peligrosidad no puede ser “gestionada” de otra forma sino a través de su neutralización. Y para ponerlo en la condición material de no dañar, en última instancia no se necesita ni siquiera conocerlo demasiado” (Pavarini, 2009: 10). Queda claro entonces que “la conducta criminal no determina la clase de acción penal que adopta una sociedad. [...] no es el “crimen” ni el conocimiento criminológico sobre éste lo que afecta las políticas al respecto, sino la percepción oficial del ‘problema

1. Como hito fundante de esta nueva etapa punitiva se puede mencionar la ley de procedimiento policial (18.315) aprobada en el año 2008, hasta la reciente ley que modifica las faltas establecidas en el Código Penal (19.120), aprobada en el año 2013. Así como el aumento de penas para delitos vinculados a estupefacientes.

2. El año 2013 se registraron abusos y violencia policial en determinados hechos relacionados, tanto con movimientos sociales, como en hechos vinculados procesos de detenciones.

del crimen' y las posiciones políticas que motivan aquéllas. [...] [Sino que] formas específicas de vigilancia, enjuiciamiento y castigo, la severidad de las sanciones y la frecuencia con que se aplican, los regímenes institucionales y los marcos de condena, están más determinados por la convención social y la tradición que por los perfiles de criminalidad" (Garland, D. 1999: 22).

Algo de esto que comenta Garland tuvo su correlato en la aprobación de algunas iniciativas legislativas en nuestro país. En este sentido, debemos mencionar la aprobación de la ley N° 18.777<sup>3</sup> y la ley N° 18.778<sup>4</sup> del 15 de julio de 2012. La primera modifica el artículo 69 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que agrega en su artículo primero la penalización de la tentativa de hurto y también en su artículo segundo introduce la modificación al art. 76, numeral 5, de la ley 17.823 CNA, prolongando el lapso del arresto domiciliario y la internación provisoria de 60 a 90 días en casos de infracciones gravísimas a la ley penal. La segunda ley (18.778) aprueba la modificación de los artículos 216 y 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Donde establece el primer artículo se crea "...un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Dicho Registro tendrá dos secciones: A) La primera sección contendrá los antecedentes de los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso ultraintencional. B) La segunda sección contendrá todas las demás infracciones a la ley penal previstas en este Código". El segundo artículo aprobado en esta ley introduce la posibilidad del mantenimiento de los antecedentes penales de adolescentes ante comisión de delitos específicos como: violación, rapiña, copamiento, secuestro, o las diferentes variantes del homicidio intencional. A estas dos iniciativas del 2012, se le agrega una ley aprobada recientemente (19.055), que establece el mínimo de un año de privación de libertad para delitos gravísimos. Esos delitos son: homicidio intencional con agravantes especiales; lesiones gravísimas; violación; rapiña; privación de libertad agravada; secuestro; extorsión; tráfico de estupefacientes. Cualquier otra acción u omisión que el código penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría. La tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1), 3), 4) y 6) y la complicidad en las mismas infracciones.<sup>5</sup>

Finalmente, la última iniciativa pensada desde el ejecutivo está relacionada con la creación de un código de responsabilidad infraccional

3. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18777>

4. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18778>

5. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19055>

de adolescentes.<sup>6</sup> Esta nueva medida se encomendó a una comisión de notables, la misma va en el mismo sentido que las iniciativas mencionadas anteriormente. Como punto a resaltar, establece la pena máxima de privación a diez años. Este texto fue presentado el año pasado y todavía está en estudio de las cámaras.

Los diversos mecanismos y dispositivos de reorganizaciones de la violencia estatal –simbólica e instrumental–, modificaron y van modificar sustancialmente las representaciones sociales de los grupos a los cuales se dirigen, pero también modifican las prácticas concretas de las instituciones que tienen el cometido de efectivizarlas. Si nos acercáramos a los hechos criminalizados y los tratáramos como *problemas sociales*, el abanico de respuestas sería más amplio que el actual y el que se propone.

#### CRIMINALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD DE EXTRAÑOS

A partir de las distintas representaciones sociales sobre los adolescentes y los jóvenes, diferentes disciplinas han construido producciones discursivas sobre la *adolescencia y la juventud*. En este sentido encontramos al menos tres discursos: “a) el discurso *naturalista* en el cual se sostiene que la adolescencia y juventud existió desde siempre y de la misma manera se refiere a una etapa signada por la edad; b) el discurso *psicologista* considera a la adolescencia y juventud como una etapa de confusión, desorientación, de «inseguridad ontológica», de incompletitud; c) por último los discursos *culturalistas* en los que la juventud y la adolescencia es considerada una cultura aparte de los otros grupos de edad de la sociedad, como si se fuera posible aislar una construcción cultural del «resto del mundo» (Daroqui, Guemereman, 2007: 72).

Estos tres discursos explicativos (naturalista, psicologista, culturalistas) aplican (encuentran consenso y legitimidad social) para aquellos adolescentes y jóvenes que pertenecen a niveles socio-económicos medios y altos. En cambio para aquellos adolescentes y jóvenes de niveles socio-económicos medios-empobrecidos, bajos e indigentes, se reservan los discursos que están contruidos desde representaciones sociales vinculadas a la patología social, a los peligrosos/prescindibles,<sup>7</sup>

6. [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons\\_min\\_706.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons_min_706.pdf)

7. La sobreexposición en los medios de comunicación –que aumentó cerca de un 200% en los dos últimos años–, de los adolescentes que tienen conflictos con la ley penal, además de re-categorizar al adolescente (de niño víctima de violencia doméstica y económica a menor delincuente), solo contribuye a solidificar una ideología unívoca

los que no trabajan, ni estudian, los irrecuperables, etc. Por ser estos adolescentes y jóvenes portadores de males sociales, se le asigna una relación simbólica de atributos y estereotipos que desembocan en una estigmatización de desacreditación. Todo lo válido, normal, aceptable, que es para adolescentes y jóvenes de clases medias y altas, se torna anormal, enfermo, desviado, cuando hablamos de adolescentes y jóvenes de clases bajas y empobrecidas. Los primeros entran al mundo de los ciudadanos, de los derechos; los segundos entran al mundo sórdido y sospecho de los condenados.

Estos últimos, por acumular desventajas estructurales y distribución desigual de oportunidades, son etiquetados desde el vientre de su madre como productores del miedo social en relación *al otro/los otros*. Las etiquetas y los estigmas que soportan los coloca en clientes predilectos del sistema penal. En la actualidad se convirtieron en el *criminal objetivo*.

Las vidas de los adolescentes que selecciona el sistema penal y pueblan el sistema carcelario juvenil, han consistido en abandono, hambre, golpes, prostitución, mendicidad, delito, droga, explotación, enfermedad, ignorancia, humillación y sospecha. Son producto de la sociedad excluyente que promovió y promueve procesos de “desciudadanización, como clientes sociales en tanto consumen política social de sobrevivencia y los residuos económicos y sociales que el mercado le asigna, y también como clientes del sistema penal, en tanto consumidor final de la industria de la seguridad” (Young, 1993: 43). A través del delito, encontraron la única forma de entrar al sistema, el cual los expulsó o simplemente los incluyó de forma precaria. Ambas formas son producto de la dislocación del “mercado laboral; uno, de un mercado que excluye la participación como trabajador, pero que anima a la voracidad como consumidor; el otro, de un mercado que incluye, pero solamente de una forma precaria. Es decir, desde una exclusión atormentadora a una inclusión precaria. Ambas frustraciones son articuladas deliberadamente en forma de privación relativa” (Young, 1993: 23).

Vale la pena recordar, para comprender este proceso en contra de algunos adolescentes y jóvenes, lo que la criminología crítica nos ha enseñado: son las leyes penales las que crean los delitos. No existen conductas humanas naturalmente delictivas o criminales. La caracterización de ciertas conductas como delito es solamente eso, una caracterización. A esto se le denomina “proceso de criminalización”, por medio

---

y monolítica. Ver el Informe de la Agencia Vos y Voz, sobre medios y adolescencia, “Adolescentes en conflicto con la Ley en la Prensa Uruguaya”, Enero-Junio 2011, en: <http://www.vozyvos.org.uy/> (consultado: 03/04/2013).

de él, determinadas conductas son seleccionadas para ser punidas. Los mecanismos y dispositivos que se utilicen para la selección dependen del sistema político que se trate, y por lo tanto, refleja los intereses del grupo que ejerce el poder en la sociedad. El proceso de selección atribuye y otorga determinado significado penal al hecho, y además decidirá qué hacer al respecto. A esto último se le llama selectividad penal. (Baratta, 2004; Larrauri, 1992; Taylor, Walton y Young, 1997).

Si bien es interesante introducir la mirada de la criminología crítica, también debemos mencionar el carácter un tanto insuficiente de su perspectiva, lo que lleva al “mantenimiento del binomio: delito cometido por integrantes de las clases populares/control social por parte de un estado dominado por las clases dirigentes” (Lea y Young, 2001: 276). Por tal motivo es interesante complementar la mirada de la criminología crítica con la lectura que desarrolla el realismo de izquierda. Esta última postura se sostiene –junto a otras características– en tratar de analizar las innumerables variables que inciden en un proceso delictivo y sus dinámicas. Para ello consideran cuatro variables que se organizan geoméricamente: sociedad, víctima, Estado, autor.

#### EL PLEBISCITO POR LA BAJA DE LA EDAD DE PENALIDAD JUVENIL

A través de mecanismos formales e informales los jóvenes se han transformado en una causa importante de todos los males de la sociedad y, específicamente, de nuestra seguridad. En particular si provienen de los lugares más olvidados de la escala social.

En las elecciones nacionales de octubre de 2013, se propuso al electorado una reforma que modificaba la Constitución de la República. La iniciativa plebiscitaria pretendía bajar la edad de penalidad juvenil de 18 a 16 años. Es decir que, de aprobarse esta medida, los adolescentes –de 16 años en adelante<sup>8</sup>– serían juzgados como adultos. Y, por lo tanto, debían cumplir penas como tales emanadas del código penal, siendo que los adolescentes de hecho son punibles en Uruguay a partir de los 13 años, regido por el código de la CNA, ratificado en el 2004.

La batalla por tratar de tender a una sociedad en la cual la seguridad de los derechos prevalezca ante el derecho a la seguridad, no termina

8. La letra de la reforma constitucional proponía: a) aquellos adolescentes de 16 años en adelante que cometan delitos graves y gravísimos serán juzgados como adultos, y por ello le recaerán penas surgidas del Código Penal Adulto; asimismo los antecedentes judiciales de estos adolescentes no serán eliminados y se tomarán en cuenta en procesos penales posteriores; b) se creará una nueva institucionalidad la cual tendrá el cometido de ejecutar las medidas judiciales de privación de libertad y alternativas a la misma. <http://noalabaja.uy/documentos>

ni comienza en el plebiscito planteado. Pero formó parte de una pieza fundamental en la consolidación de una forma de control social basado en el paradigma de la inseguridad, donde los jóvenes y adolescentes se transformaron en su criminal objetivo.<sup>9</sup> Esto no es nuevo en la historia del Uruguay, pero conlleva otros tonos y matices que otrora. Hace veinte años era absurdo afirmar que la sociedad uruguaya podría estar de acuerdo con la pena de muerte (entre otros cambios), hoy en día sería muy arriesgado ser tan categórico. La continua demanda de eliminación *del otro*, por vías legales o ilegales, se ha establecido como idea recurrente en las conversaciones cotidianas. La demanda de violencia y castigo en contra de aquellas personas que cometen delitos refleja la nueva sensibilidad punitiva que opera en la realidad. Hoy nos parece casi natural escuchar el “consenso coercitivo” que existe para aplicar más dolor.

La hegemonía conservadora ganó espacio en los últimos años, haciendo creíble y culturalmente aceptable un determinado sistema de valores y una concepción del mundo en donde la ideología punitiva desempeña un papel fundamental, la víctima<sup>10</sup> se ha transformado en un actor principal y el miedo se ha convertido en un disparador de microfascismo.<sup>11</sup>

Todo se ha vuelto más evidente, categórico e indiscutible. El mal tiene cara de joven, con ropas deportivas, consumidor de pasta base que ni estudia ni trabaja. La sociedad profundizó su relación simbólica de culpable/castigo: buenos y malos, virtuosos y criminales, nosotros y ellos, enfermos y sanos, etc. La seguridad se relaciona únicamente con el “combate a la criminalidad”, al igual que la violencia social. Se simplifican los análisis vinculados al delito, cuando en realidad las dimensiones de la delincuencia juvenil se han complejizado.

Dichos análisis solo llevan a aplicar políticas ausentes de razón que solo toman en cuenta las manifestaciones del delito, y no sus causas. Todas estas iniciativas solo refuerzan el desarrollo de un Estado policial, contribuyendo a la inseguridad subjetiva y el pánico social que opera en la sociedad.

9. Para el año 2011, tan sólo el 6,4% del total de asuntos penales iniciados corresponden a adolescentes. Asimismo, la cantidad total de adolescentes bajo medidas de privación de libertad son en la actualidad 659, en un total de 266.575 adolescentes de entre 13 y 18 años en todo el país. UNICEF, “Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012”, Montevideo, p. 95.

10. La figura simbólica de la víctima ha cobrado vida propia y juega un papel clave en el debate político. Ya no se representa a la víctima del delito como un ciudadano desafortunado que ha sido objeto directo de un daño producido por el delito. Sus intereses ya no se incluyen dentro del «interés público», que guía la persecución y las decisiones penales. En cambio, la víctima del delito es ahora, en cierto sentido, un *personaje representativo* cuya experiencia se supone común y colectiva, en lugar de individual y atípica.

11. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-101532-2008-03-30.html>

El indudable que la política criminal, y por ende el sistema penal, están ligados fuertemente al orden político y a la política en general. La seguridad democrática de una sociedad depende del carácter, contenido y aplicación de las políticas de seguridad (junto a otras políticas). De ellas depende que se aborde la cuestión criminal juvenil sin menoscabar los derechos de los sujetos que entran al sistema penal y, por supuesto, de las víctimas producto de un delito.

En síntesis, de haberse aprobado la iniciativa, por un lado se hubieses profundizado el uso del dolor como forma del control social. Por otro lado se consolidaría la única respuesta que se ofrece a las víctimas del delito: castigar al delincuente. Proporcionándole con esto a las víctimas una retribución perversa a través de la misma violencia que llevó a la personas a cometer la infracción.

Gracias al esfuerzo de muchas organizaciones, personas, etc., que llevaron adelante una *campana nacional en contra de la baja de punibilidad*, la iniciativa no triunfó, siendo simbólica y pragmáticamente muy importante. Pese al fracaso del plebiscito, no se logró profundizar en una discusión que interpelara, más allá de la baja de punibilidad, qué hacer con lxs jóvenes que ya tenemos privados de libertad, y cuáles deberían ser las sanciones o el régimen para lxs adolescentes que cometen infracciones. En el transcurso de la campaña, las denuncias por tortura en los centro de privación de libertad, llevaron a que más de 43 organizaciones<sup>12</sup> y distintas personalidades pidieran la remoción de la directiva del entonces SIRPA (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente), ahora INISA (Instituto Nacional de Inclusión Adolescente). Sin embargo, la respuesta del Sistema político fue magra o incluso nula, las familias que brindaron testimonios del horror no obtuvieron respuesta, e incluso fueron puestas en duda sus declaraciones por muchos integrantes de la fuerza de gobierno.

#### EL TAMAÑO DEL INFIERNO. LA GESTIÓN DEL ENCIERRO JUVENIL

Para entender las características de un determinado poder estatal no es suficiente analizar el nivel de sus estructuras. Sino que también es necesario entender las formas específicas que el poder asume allí donde produce individuación y subjetivación, donde trata de encontrar mentes y cuerpos para modelar. Prisioneros, huéspedes y habitantes de la cárcel son los sujetos sobre los que esta forma específica de ejercicio

12. <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/50-ia>

del poder hace blanco. Entender qué le ocurre a ellos dentro de estos dispositivos estatales es también entender qué le ocurre a la sociedad en su conjunto; entender cómo opera la prisión –en tanto institución central de la violencia estatal– es también entender cómo se representa a sí mismo este poder específico, cuáles son sus instrumentos de coerción, qué reprime, cómo lo hace y, por lo mismo, qué pretende de la sociedad y los sujetos. En este sentido, “el sistema penal de una sociedad determinada no constituye un fenómeno aislado sujeto solamente a sus regulaciones normativas, sino que es parte integral de la totalidad del sistema social con el que comparte sus aspiraciones y defectos” (Rusche, y Kirchheimer, 1984: 253-254). Asimismo, también es necesario señalar que para abordar el estudio de los sistemas punitivos, se debe tratar de “despojar a las instituciones sociales dedicadas a la ejecución de las penas, de sus velos ideológicos y apariencias jurídicas y describirlas en sus relaciones reales” (Rusche y Kirchheimer, 1984: 192).

La cárcel ha fracasado en su intento de disminuir la criminalidad, como menciona David Garland, “la cárcel se conserva debido a sus fracasos, y no a pesar de ellos” (1999: 82). Las instituciones totales –la cárcel entre ellas– reflejan el sentido binario que existe en la sociedad, en este caso, funcionarios e internos. La misma genera despersonalización y cultura de desentrañamiento. El programa interno de los establecimientos carcelarios tiene como fin la adaptación/desintegración del interno. El programa es un proyecto coordinado de mortificación del yo. Lo cual genera un deterioro subjetivo del adolescente, anulando o restringiendo su dominio sobre el mundo social y cercenando su economía de acción (Daroqui et al, 2012). El ejercicio del poder sobre la vida de los adolescentes se refleja en la tríada: *subordinación, obediencia y degradación*. Los dispositivos de tratamiento se subordinan a la “seguridad”, es decir, a la discrecionalidad y el juego de reglas. El centro carcelario se vuelve un espacio practicado, donde lo “dicho” y lo “no dicho” conforma el dispositivo de tratamiento, aplicado a través de un programa institucional.

El sistema carcelario se basa en un sistema “progresivo punitivo/premiable”. A partir de las conductas de adaptación de los internos al sistema, se premia –incluyendo derechos básicos– o castiga (pune). Por eso “las auténticas finalidades de una intervención [...] siempre estuvieron orientadas a alcanzar la adhesión de los internos, fomentar actitudes individualistas (en detrimento de otras solidarias) y, en fin, servir de eficaz instrumento de gobierno disciplinario en el caso específico de las instituciones de segregación. La ficción de la evaluación, la ‘representación simulada’, en el interior de una precisa escenografía, de los roles desempeñados tanto por los internados (sujetos a evaluación) cuanto

por sus custodios (evaluadores). [...] no puede dejar de mencionarse, cuando se habla de ‘derechos’ de los internos, en virtud de qué principio se legitima un cuadro de intervenciones destinado a obtener una mera adhesión de conducta por la vía de un sistema de ‘premios’ a la fidelidad de la autoridad institucional o de quien la representa. Estos premios, que se otorgan sobre una base legal (progresión de grado y permisos de salida), responden sin embargo a unas técnicas psicológicas de puros reflejos provocados que, obviamente, poseen un efecto limitado en el tiempo y se orientan a obtener un resultado inmediato, condicionado a una meta prefijada” (Rivera, 1992: 92).

Por tal motivo, los adolescentes se ajustan a propuestas y ofertas para –en muchos casos– lograr objetivos instrumentales e inmediatos: salir al patio, recibir visitas, concurrir a clase, etc. Sobre todo para lograr escapar al encierro dentro del encierro: salir de la celda. El tiempo y el espacio son dos variables sumamente importantes para entender el deterioro que padecen los adolescentes. Sobre todo el espacio y su disposición, ya que el mismo es un mecanismo a través del cual el orden es realizado.

En nuestro país, el sistema carcelario juvenil se encuentra fuertemente segmentado. Cada lugar de internación es una unidad en sí misma; separado del resto. Todos los centros construyen y autoconstruyen modos, prácticas, discursos y formas de relacionamiento que convergen en conductas institucionales particulares. La contingencia entendida como aquello que puede ser al mismo tiempo que no, es un rasgo distintivo del sistema. La ausencia de una jerarquía y de un orden administrativo formal lleva a tomar decisiones desde la óptica del ensayo-error, más que desde políticas-técnicas-planificadas, lo que hace imposible crear y sostener un proyecto institucional. Las acciones estatales por lo tanto, se tejen y son producto de las luchas de intereses y lógicas de los diversos grupos que operan en el campo burocrático (Estado), por obtener “el control del capital público y su poder asociado, y así influir en la actuación estatal y la redistribución de los recursos públicos de acuerdo con sus intereses materiales y simbólicos” (González, 2011: 6).

La selección del personal pauta, de alguna forma, la reproducción endogámica y socio-genética de la institución. La idea que subyace en la selección sostiene que para “controlar” a los “incontrolables” se debe utilizar los mismos códigos de ilegalidad que practican los jóvenes en sus sub-culturas. Esto generó a través de los años un proceso de lumpenización del funcionariado, que reproduce ideológicamente –junto con otros factores– la función social del sistema penal: romper los lazos comunitarios. Además esta situación –junto al caos institucional, que también se observa en las otras áreas del INAU– promovió un proceso de estigmatización del personal técnico, lo cual lleva a la exclusión de

los mismos dentro del sistema o simplemente a estar subordinados al funcionario tipo. La cultura del lumpen-funcionario, se reproduce en las instancias que se llevan a cabo los ingresos de nuevos funcionarios al sistema. En este contexto, se da por ejemplo, que funcionarios poco escolarizados, “educan/construyen” a adolescentes tan poco escolarizados como ellos o en el peor de los casos más escolarizados que ellos.

El proceso de deterioro institucional que comenzó hace años, generó un mundo “carcelario juvenil” que nada se acerca al nuevo paradigma aprobado en la normativa nacional (CNA) o internacional (CDN). El lenguaje y las prácticas acorde a derechos que deben ser transversales en el sistema, padecen amnesia institucional. El hedonismo, abandono y cosificación que prevalece en él, configuran un universo-tutelar-perverso que únicamente reproduce espacios altamente cargados de violencia doméstica estatal. Además, en esta atmósfera se traslada como siempre la culpa/responsabilidad al más débil (niñas, niños y adolescentes), “vienen peores ahora”, “no tienen códigos”, “son irrecuperables”, etc. En este contexto, la palabra derecho se limita –en el mejor de los casos– a educación y trabajo. Todos los demás derechos que tienen los adolescentes, y que los definen como sujetos, son discursos de ficción, en realidades discursivas de encierro, castigo y violencia.

#### OCULTO A LA VISTA DE TODOS: TORTURA Y VIOLENCIA EN EL SISTEMA CARCELARIO JUVENIL

A pesar de haber concretado varios avances relevantes en la agenda de derechos humanos, el gobierno actual ha desarrollado una faceta autoritaria que se ha plasmado en la implementación de políticas más punitivas. Pareciera ser que la izquierda hubiese olvidado su genuina sensibilidad para relacionarse con el Otro. La agenda de seguridad aplicada hasta el momento, ubica al Otro (excluido, delincuente, pobre, etc.) bajo una lógica bipolar, como el “disidente”. Que no es más que aquél que no se pliega a los cambios en clave de orden y progreso ocurridos en el país que dejó atrás el conservadurismo. La inclusión del Otro sucede a través de formas correctivas violentas, negando a los mismos como personas. En este sentido, el primer mandatario de la república refiriéndose a la relación entre inseguridad y droga mencionaba: “la ola de inseguridad tiene un motorcito en la droga”. Al “pichicatero hay que agarrarlo del forro, meterlo en una colonia y sacarle el vicio a prepo”.<sup>13</sup> Caracterizar el momento político actual es indispensable para analizar las formas que

13. <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/adentro-internacion-compulsiva-drogas.html>

asume la violencia en su diferentes dimensiones. En particular en los centros de privación de libertad.

#### DENUNCIA REITERADA

En el año 2014, Eric Sottas<sup>14</sup> realizó su visita anual al Uruguay con el objetivo de relevar y denunciar la situación de los adolescentes privados de libertad. Sottas, junto al Comité de los Derechos del Niño, recorrieron varios centros carcelarios juveniles. Al finalizar la visita remarcaron las: “situaciones de `colgadas`, encadenamientos, golpes y palizas reiteradas”. Estos hechos no se denuncian porque “hay muchos funcionarios que tienen miedo por las presiones que ejerce ese grupo minoritario que ejerce la violencia. Además presionan con algún respaldo a nivel gremial que inhibe a los demás funcionarios hacer denuncias”.<sup>15</sup>

En el presente el Sistema Carcelario Juvenil (SIRPA)<sup>16</sup> registra el peor índice de hacimiento de su historia, y se espera que para fines de año sea aún más crítica la situación. Todavía no existe un proyecto institucional claro, transparente y consistente conceptualmente. La violencia (psicológica, física, simbólica) forma parte del consenso de dolor que atraviesa el sistema, asumiendo diferentes formas y modalidades, por parte de casi todos los actores de trato directo (funcionarios, policías, psicólogos, trabajadores sociales) y no directo (maestros, profesores, operadores de la salud, ONG). La lógica institucional se sigue apoyando en el paradigma positivista, que sostiene: las causas del delito son patológicas, y por lo tanto, se debe curar a los enfermos.

#### *LEGITIMIDAD, ORDEN Y DISCURSO*

La violencia del sistema carcelario varía en su gradación y en sus formas, según el contexto. Por eso en cada etapa de su vida, las instituciones –en este caso SIRPA–, reinterpretan y reconstruyen un discurso sobre el sentido y el fin de las mismas. Estableciendo “regímenes de verdad” que apuntalan la estructura institucional y al mismo tiempo cualquier duda esencial que pudiera debilitarla.

14. Director de la Organización Mundial contra la Tortura.

15. <http://www.elpais.com.uy/informacion/denuncian-encadenamiento-golpes-menores-inau.html>

16. El Sistema de Responsabilización Penal Adolescente es la institución encargada de ejecutar las medidas de infracción penal dictaminadas por la justicia, creada por ley en el año 2011

Por tal motivo, los mensajes y discursos que se enuncian desde los espacios de dirección son cruciales para construir los órdenes simbólicos en las instituciones. Desde allí –junto a otras variables– se construyen legitimidades que luego son deformadas o interpretadas en la estructura bajo esquemas de disposiciones que se elaboran día a día sobre la forma de entender lo que rodea y de cómo actuar.

En este sentido el presidente del SIRPA –sobre un delito cometido por un adolescente– comentaba: “la ruptura de este joven con la sociedad es de tal grado que no merece formar parte de la misma. Lisa y llanamente hay que erradicarlo de la sociedad, y hay dos fórmulas, una es la perpetua, y otra, habría que ir a Irán, China o algún estado de Estados Unidos, para ver cuál es la solución. Este adolescente no tiene recuperación y la izquierda se merece un profundo debate, sobre qué es lo que se hace con los que no tienen recuperación”.<sup>17</sup>

#### EL CENTRO SER: LA CONDENSACIÓN DE LA TORTURA<sup>18</sup>

Los distintos directorios que han gestionado el sistema carcelario juvenil, han tratado de forma diversa la violencia institucional. Algunos han mostrado preocupación y trataron de reducir la misma y otros han sido omisos en el tema. El actual directorio –a diferencias de sus antecesores– no impide que estos fenómenos existan, sino que reorganiza la violencia institucional hacia donde ellos quieren. Junto a una parte del sindicato del INAU, el directorio logró construir un micro-totalitarismo sustentado en la lógica del enemigo objetivo. Es decir, un pensamiento en contra de todo aquél que, aunque no hubiera hecho nada en contra del sistema carcelario, representa un peligro por su propia existencia. Por eso toda persona que integra el sistema carcelario puede ser definida como “disidente”. La violencia se utiliza ahora para corregir a los desclasados, a todos aquellos que no piensan en el bien colectivo ni en el triunfo de una sociedad más igualitaria. Ahora el delito cometido por los adolescentes pasó a ser un obstáculo para la construcción y emancipación de la clase trabajadora.

Todo totalitarismo tiene su campo concentracionario, que centraliza el poder organizador. Para el caso del sistema carcelario juvenil: es el Ser. Un lugar sin límites. Allí los adolescentes pasan 22 horas, comiendo, durmiendo y soportando vejaciones de todo tipo en un espacio no más grande que un cuarto de baño. Golpizas, malos tratos, violencia

17. <http://www.goear.com/listen/3024e77/ruben-villaverde-a-favor-de-perpetua-o-pena-de-muerte-para-menores-irrecuperables-ruben-villaverde>

18. El Ser es la cárcel de máxima seguridad dentro del SIRPA.

verbal, dejarlos mojados toda la noche a la intemperie, atar y cruzar los pies y las manos a la espalda con esposas y grilletas (paquetito) son algunos de los métodos más utilizados. En el presente el Ser es la estructura que alberga el estado de excepción, donde se “despoja a sus moradores de cualquier condición política y los reduce íntegramente a nuda vida” (Agamben, 2007: 39).

ELLOS NO SOMOS NOSOTROS. CONSECUENCIAS DE LAS NUEVAS REPRESENTACIONES SOBRE LOS JÓVENES Y ADOLESCENTES.

Las nuevas construcciones en torno al mundo joven y el constante agravio en los medios de comunicación, generan y refuerzan en la opinión pública un discurso humillante, estigmatizante y de desaprobación hacia la franja etaria más joven de nuestra población, y estos discursos son percibidos por los directamente afectados. “Lo que escucho o veo siempre son las cosas malas, nunca se resaltan las cosas positivas. O sea, están todo el día con lo mismo, que los menores roban o matan, que los jóvenes dejan el liceo y no hacen nada. Nunca escuchás una que nos dé para adelante, por lo menos que diga cosas positivas” (Barrio Centro) (Mosteiro, 2013). Las identidades que adjudicamos a los adolescentes y jóvenes parecen estar clausuradas, sin margen de elección, ejerciendo una violencia simbólica contundente sobre todos/as ellos/as.

Estas nuevas configuraciones identitarias construidas acerca de la juventud que emanan del mundo adulto generan consecuencias reales en su cotidianeidad. “En lo que te decía antes, pasas por al lado de un veterano y lo ves que te mira de reojo para ver si le vas a hacer algo. Eso me parece cualquiera. Es igual que los botones, siempre pasan despacito y te dicen algo a ver si reaccionás. Si pasa algo en algún lado y vos andás cerca, es probable que te paren, te cacheen y te acalambren un rato a ver si decís que fuiste vos” (barrio Cerro-La Teja) (Mosteiro, 2013). Las secuelas se observan a través de las modificaciones sufridas en las relaciones comunitarias/sociales e institucionales (sobre todo aquellas relacionadas a las agencias punitivas o represivas), siendo en muchas ocasiones víctimas de abuso policial, de discriminación y de exclusión de determinados espacios públicos. “Las palabras no son sin consecuencia. Una manera de nombrar, nunca deja de producir un efecto político y un efecto subjetivo. Por ello podemos afirmar que las palabras sin ser todopoderosas están lejos de ser neutras. Son los hacedores de cotidianeidad los que hacen de las palabras, *palabras habilitantes o condenatorias*” (Frigerio, 2011: 86).

Existe un corrimiento del eje de preocupación en torno a nuestros jóvenes, ya no como víctimas de pobreza, segregación y exclusión

(siendo de los sectores más afectados por estos fenómenos) sino como agentes promotores de inseguridad sobre los que hay que ejercer cada vez más mecanismos de control social. “El crimen, la droga, el delito, irrumpen creando una situación donde tratar de pensar y teorizar parecen desconocer la urgencia. La sociedad bien pensante reacciona frente a la gangrena y pone en marcha sus instituciones, dispositivos y acciones para sofocar el escándalo y devolver la calma. Esta lógica de segregación y exclusión es la ideología higienista y normalizante, (implícita o expresa), que sostiene a la institución correctiva ortopédica” (Viñar, 1998: 7).

#### SELECTIVIDAD, DISCRECIONALIDAD Y ACCIONAR POLICIAL

Si nos detenemos en algunos resultados de la encuesta “Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: una aproximación descriptiva” (Serpaj et al, 2016), podemos observar algunos puntos claves que refuerzan empíricamente las formulaciones teóricas sobre la selectividad del sistema penal: los sujetos a intervenir son varones, jóvenes y provenientes de los barrios con indicadores socioeconómicos más comprometidos. Estos procedimientos, además, se realizan una y otra vez sobre las mismas personas, tanto en sus territorios de residencia como cuando se desplazan y transitan otros lugares de la ciudad. Así, el espacio público se vuelve, para una gran cantidad de jóvenes, un lugar hostil, reducido, privatizado, por el miedo que le produce su presencia a las y los “buenos ciudadanos”.

Nuestra normativa actual (ley de procedimiento policial), permite llevar a cabo estos operativos y otorga a la policía la facultad, a través de la detención por averiguación de identidad, para establecer quiénes son potenciales delincuentes o pueden presentar un peligro para el resto de la sociedad. La introducción de este artículo se fundamentó en una herramienta para la prevención del delito, ya que permitiría capturar personas fugadas o reincidentes. Y en el caso que la persona niegue a identificarse, la pueden llevar detenida. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos han advertido la inconstitucionalidad de este artículo ya que, en primer lugar, la constitución no exige que las personas transiten documentadas, y en segundo lugar, en el caso de personas con antecedentes, las mismas ya cumplieron su proceso penal. Por lo tanto, se estaría incurriendo en una privación de libertad ilegal, con la excepcionalidad de que se tratara de una fuga.

Independientemente de las razones jurídicas, su constitucionalidad o no, esta herramienta, como hemos venido mencionando, descansa

sobre lo que se ha denominado como “olfato policial”, quedando sujeta a la arbitrariedad de cada funcionario.

Además de generar un marco que facilita el abuso de funciones, violencia, violaciones a los derechos humanos, etc., la efectividad de esta herramienta es muy discutible. En la investigación se concluye que tan sólo el 10,8% de las personas que fueron detenidas en comisarías fueron derivadas a un juzgado, y esto tampoco garantiza que hayan sido responsables penalmente. La puesta en marcha de estos dispositivos es cuestionada en muchos de los lugares en los que ha sido implementada, no sólo en nuestro país, pues su eficacia no ha sido comprobada en ninguna de sus dimensiones. Más que una herramienta para la prevención del delito, parece una decisión política que intenta apaciguar la demanda de mano dura y “seguridad” por un lado, y por otro, tanto una señal de poder hacia el interior de la institucionalidad como una forma de legitimarse públicamente. En este sentido, “Ejercer en forma cotidiana esta facultad de detener pareciera mostrar, tanto hacia afuera de la agencia policial como hacia dentro de la misma, una eficiencia en el cumplimiento del deber. Hacia afuera, esta práctica coincide con ciertas concepciones de sentido común que esperan una presencia policial en la calle que controle a las poblaciones ‘peligrosas’, concepciones que a menudo ven en la inactividad de la policía cierta complicidad con los circuitos del pequeño delito. Hacia adentro de la policía, cada comisaría encuentra en las detenciones por averiguación de identidad una forma de demostrar con números concretos –volcados en una estadística que obligatoriamente deben elevar a sus superiores– el ‘rendimiento’ de su trabajo” (Pita et al., 1998: sd).

En muchos de los casos, como se ha podido constatar a través de la encuesta, los procedimientos policiales incluyen una buena cuota de agresiones físicas y verbales, de exposición y humillación. Pero también opera la violencia simbólica del poder sobre los cuerpos y su circulación, sobre las imágenes que se desprenden de estos sujetos que se caratulan como sospechosos, en las identidades que se construyen, tanto las propias como las adjudicadas ajenamente. Las consecuencias son reales, el goce de los espacios está delimitado por lo que nosotros y los efectivos policiales consideramos que no presenta una amenaza, es decir, por la pura discrecionalidad en torno a nuestras subjetividades. Para mantener el “orden” se expulsa de determinados circuitos al excedente social. “En ese sentido, las crecientes campañas por la ley y el orden son, en realidad, un sutil instrumento de salvaguarda de los sectores empresariales y de las clases privilegiadas de la estratificación social, en detrimento de quienes ya están –o amenazan con estar– ‘fuera del Estado’. Y ahí reside precisamente el ideal de seguridad que se vende a la ciudadanía y que consiste en procurar la rentabilidad de los intercambios del mercado,

como beneficiarios del orden público que se trata de salvaguardar. Por eso es tan discriminatorio su control, porque opone a la desregulación económica, su regulación coercitiva de crecientes masas de ciudadanos que deben ser convenientemente supervisados o expulsados para que no perturben ese orden natural de las cosas. Ellos, en tanto que elementos de riesgo, ocupan los territorios vigilados donde el autoritarismo estatal exhibe su imponente presencia mediante la multiplicación de dispositivos securitarios que hacen ostensible su poder y su capacidad persuasiva” (Maqueda, 2015: 11).

Claro está que la normativa no permite que se cometan los abusos descritos a través del relato de los jóvenes, pero la actividad policial cubre un amplísimo abanico de situaciones sobre las cuales intervenir y pocas son las definiciones específicas al respecto sobre cómo hacerlo. Es muy difícil normativizar y protocolizar cada una de estas circunstancias, por lo que, si bien se debe trabajar en su profundización, se debería intentar generar dispositivos alternativos que intenten vulnerar lo menos posible los derechos de las personas. Necesariamente hay que dejar a un lado los fetichismos jurídicos porque nuevamente esta es una decisión política. Neocleous, dice al respecto; “[...] la discrecionalidad de la policía en realidad solo puede entenderse viendo a la policía menos como una forma de poder jurídico, y más como una forma de administración política, ya que el ejercicio de la discrecionalidad es tanto una función ejecutiva como una judicial” (Neocleous, 2011: 397).

Una vez que políticamente se adopten decisiones de generar otras medidas de control social, esto implica una revisión de las agencias punitivas del Estado. La reforma y modernización orgánica de las fuerzas que lo ejercen, en tanto preparación y formación, profesionalización, definición concreta de su rol, funcionalidad y las potestades a otorgarles; “[...] la repulsión social que generan los abusos y al corrupción social, así como el reclamo permanente a favor de una mayor protección, nunca son acompañados por la consideración evidente de que la superación de esos desajustes o la materialización de esta demanda requiere que las instituciones policiales sean objeto de una profunda modernización institucional. Dicha modernización debería lograr estructurarlas orgánica y funcionalmente sobre la base de parámetros institucionales actualizados, altamente profesionalizados y perfilados al desarrollo eficiente de las labores básicas de prevención y conjuración delictiva e investigación criminal, todo ello estrictamente ajustado al principio de legalidad y al deber de protección de los derechos básicos de las personas, por encima de todo” (Saín, 2008: 40).

En sintonía con repensar la reforma de nuestras fuerzas de seguridad, deberíamos ir asumiendo que los estereotipos “peligrosos” perseguidos

por la ley –criminalizados y estigmatizados– no dejan de ser producto de una construcción social y cultural más amplia, reforzada por los medios masivos de comunicación y generada por la sociedad en su conjunto. Adjudicarle la totalidad de la autoría a los cuerpos policiales sería negar la centralidad de lo político en estos asuntos. Si bien la cultura policial, generada más bien en las prácticas cotidianas y en la experiencia “de la calle”, contribuye a reafirmar estos prejuicios, es parte de una estructura más amplia que dialoga y permea constantemente. Si no logramos modificar nuestras propias percepciones, difícilmente podamos modificar las prácticas institucionales. En palabras de Reiner, “La cultura policial y sus variaciones son reflejos de las estructuras de poder de las sociedades vigiladas. El mapa social que traza la policía es diferenciado de acuerdo con el poder de los grupos particulares que le causan problemas, donde los elementos de menos poder se vuelven ‘propiedad policial’, la estructura de poder de la comunidad, y las visiones de sus elites, son importantes fuentes de variación en los estilos de la actividad policial”(Reirner, 1992:30).

#### A MODO DE EPILOGO: LOS GURISES DEL FONDO

El Frente Amplio –el sector que agrupa la mayor parte de la izquierda en Uruguay– fue endureciendo sistemáticamente las respuestas estatales al delito y la violencia en el transcurso de sus tres periodos de gobierno.<sup>19</sup> Durante sus primeros años de mandato, prevalecieron en las políticas públicas respuestas menos punitivas que entendían al delito y la violencia como fenómenos multicausales propios de las desigualdades sociales y de los contextos de exclusión y segregación. Así dan cuenta algunas iniciativas del poder ejecutivo y del legislativo. Este sentido fue mutando y desdibujándose con el correr de los años. En parte para responder a la opinión pública, pero también porque se incorporaba otra visión, también de izquierda, donde las respuestas al delito estarían construidas desde el autoritarismo moral y la violencia ilegítima estatal. El dolor pasó de ser un componente imprescindible para la neutralización del individuo a ser un componente necesario para su corrección. El partido de gobierno articula entonces un discurso eficiente y creíble,<sup>20</sup> encontrando puntos de encuentro entre el *mainstream* de una derecha criminológica con el pensamiento de izquierda más

19. El Frente Amplio lleva tres periodos consecutivos en el Gobierno, desde el año 2005. Las dos últimas ocasiones con mayorías parlamentarias.

20. Sobre todo a partir de la asunción del Ministro del Interior Eduardo Bonomi en el año 2010

ortodoxo, obteniendo legitimación en la opinión pública y en la interna de su partido.

En este escenario, los instrumentos y mecanismos desarrollados en el último quinquenio dan cuenta de un estado policial con componentes profundos de violencia institucional, tanto a nivel de detenciones administrativas como judiciales.

Según las coyunturas y los ciclos punitivos, los adolescentes y jóvenes han sido los objetivos predilectos, por lo que son y no por lo que hacen, de los dispositivos estatales de control social. Más aún si provienen de lugares más desventajados social y económicamente.

Estos universos se ven doblemente perjudicados por las prácticas de control social, por un lado, por las prácticas en sí mismas de atomización y desintegración a través del ejercicio de la discrecionalidad y ninguneo; y por otro, por sus consecuencias nefastas en restringir, relegar o eliminar las probabilidades para acceder a la batería de políticas públicas de promoción derechos que existen. Las prácticas de control social, llevadas adelante por las agencias punitivas, operan por encima de todas las intervenciones estatales a nivel comunitario o social, hegemонizando un pensamiento binario sobre el otro/la otra, los diferentes, modificando sustancialmente el enfoque social de intervención.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. (2007). *Medios sin fin*. Valencia: Pre-texto.
- Baratta, Al. (2004). *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. México: Siglo XXI.
- (2004). *Criminología y Sistema Penal*. Montevideo: IBDFe.
- Bauman, Z. (2007). *Identidad*. Buenos Aires: Losada.
- Bergalli, R. (2001). Globalización y control social: post-fordismo y control punitivo”. *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 160, 107-124.
- Calveiro, P. (2005). *Familia y Poder*. Buenos Aires: Araucaría.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2007). “i tan grande, ni tan chico: realidades y ficciones de los vínculos familiares en los sectores urbanos pauperizados. En Roberto Bergalli, Roberto & Iñaki Rivera (comp.). *Jóvenes y adultos: el difícil vínculo social*. Barcelona, Antrophos.
- Daroqui, A. (2007). Sistema Penal y Derechos Humanos: la eliminación de los delincuentes. *Espacio Abierto*, julio/setiembre, vol. 16, número 3, (pp-457-486).

- Esteinou, R. y Millán, R. (1991). Cultura, Identidad y Consumo. *Revista Debate Feminista*, año 2, vol. 3. México DF. (pp.54-62). Disponible en: <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/cultur669.pdf>
- Foucault, M. (2002)- *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frigerio, G. (2011). Reflexiones sobre la injusta división de las infancias. En Felipe Cousiño y Ana María Foxley, *Políticas públicas para la infancia* (pp.79-90). Santiago de Chile: Lom.
- Garland, D. (1999). *Castigo y Sociedad Moderna. Un estudio de teoría social*. México DF: Siglo XXI.
- Girard, R. (2006) *La violencia y lo sagrado*. Barcelona: Anagrama.
- González, Sánchez, I, (2011). Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del Estado neoliberal. *Revista Española de Sociología*. n. 15, septiembre.
- Larrauri, E. (1992). *La berencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI.
- (2009). Economía política del Castigo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 11/06. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc>.
- Lea, J.; y Young, J. (2001). *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Martínez, M. J.; Palmieri, G. y Pita, M. V. (1998). Detenciones por averiguación de Identidad: policías y prácticas rutinizadas. En Izaguirre, I., *Violencia social y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/libros/violencia/08\\_MARTINEZ,%20PALMIERI,%20PITA%20Detenciones%20por%20averiguacion%20de%20identidad.pdf](http://www.webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/libros/violencia/08_MARTINEZ,%20PALMIERI,%20PITA%20Detenciones%20por%20averiguacion%20de%20identidad.pdf)
- Maqueda, M. L. (2015). La criminalización del espacio público, el imparable ascenso de las clases peligrosas. *Revista Electrónica de Ciencia penal y criminología*, n. 17-12, pp.1-56.
- Mosteiro, M. (2013). *Alteridades y construcciones identitarias juveniles: ¿Cómo se perciben a partir de la mirada de los medios de comunicación?*. Monografía de grado, FCS-UdelaR.
- Neocleous, M. (2011). Liberalismo, policía y seguridad. En Galeano, D. y Kaminsky, G.: *Mirada (De) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp.381-411). Buenos Aires: Teseo.
- Reiner, R. (1992). *The politics of the police*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Saín, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Serpaj, Ielsur, FCS-Udelar, MIDES, IESTA. (2016). *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: una aproximación descriptiva*. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/52-vi>

*Variaciones del castigo sobre adolescentes y jóvenes...*

- Viñar, M. (1998). Ponencia presentada en el XXII Congreso Psicoanalítico Latinoamericano. Cartagena-Colombia.
- Zaffaroni, R. (1993). La mujer y el Poder Punitivo, en *Vigiladas y Castigadas*. Seminario Regional “Normatividad Penal y Mujer en América Latina y el Caribe”, Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer CLADEM, Lima. En: *Revista de Pensamiento Penal*.



# *Política criminal y ejecución penal en Chile: una rehabilitación problemática*

GUILLERMO E. SANHUEZA

Profesor Asistente, Departamento de Trabajo Social,  
Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile.

gesanhue@facso.cl

FRANCISCA BRANDER

Asistente social. Estudiante de magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica  
de Chile. Profesora adjunta Escuela de Trabajo Social Universidad San Sebastián.

mfbrande@uc.cl

PALABRAS CLAVES: sistema penal, ejecución penal.

## RESUMEN

Este capítulo presenta una mirada general de las cárceles chilenas, desde una perspectiva sociológico-social (más que legal), ahondando en las dimensiones que se consideran más importantes para comprender los problemas y desafíos del sistema penitenciario chileno. Por lo mismo, y pensando en una audiencia latinoamericana más amplia, este capítulo trata de apoyarse lo más posible en evidencia empírica reciente que se tiene respecto a su funcionamiento. Se tratará de mostrar, entonces, cómo –en las actuales condiciones de operación y funcionamiento del sistema penitenciario chileno– resulta altamente problemático hablar de rehabilitación o reinserción social como producto de un sistema carcelario precario

## INTRODUCCIÓN

América Latina es una de las regiones con más altas tasas de victimización y violencia del mundo (Varat y Garland, 2006), lo que ha generado problemas tanto a las mismas víctimas de delito y sus familias y comunidades, como a nivel de cohesión social (Hummelsheim, Hirtenlehner, Jackson y Oberwittler, 2011), generando, asimismo, un ambiente de inseguridad en la población, tanto en los países con altos niveles de criminalidad y desconfianza en las policías, como en países con bajos niveles de criminalidad y de mayor confianza en las policías, como Chile (Dammert y Malone, 2003; Dammert 2014).

De acuerdo a diversos sondeos de opinión pública en Chile, la delincuencia ha sido una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía en Chile (Fundación Paz Ciudadana, 2015) y, desgraciadamente, la idea de que la cárcel es una respuesta eficaz al crimen ha ido ganando adeptos en la ciudadanía y en la clase política, configurándose crecientes escenarios favorables al llamado populismo punitivo, que enfatiza el castigo (y no la reinserción) como herramienta para la lucha contra la delincuencia (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; INDH, 2013; CESC, 2015; Kliksberg, 2008).

Uno de los resultados de esta política criminal más punitiva ha sido la alta tasa de población penal y un aumento creciente de los costos asociados al sistema penitenciario (Oliveri, 2011). Asimismo, ha empujado a que la atención del sistema esté puesta en la custodia más que en la reinserción (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; CESC, 2015).

En este contexto Chile cuenta en la actualidad con una tasa de encarcelamiento cercana a las 245 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, siendo una de las más altas de la región (International Centre for Prison Studies [ICPS], 2016).

No obstante esta fuerte corriente de populismo punitivo existente en Chile en la actualidad –alimentada por diversos actores interesados en “ganar algo” con la delincuencia– las personas aún parecen otorgarle a las cárceles la función social de rehabilitar (Cullen et al, 2009).

Este capítulo presenta una mirada general de las cárceles chilenas, desde una perspectiva sociológico-social (más que legal), ahondando en las dimensiones que se consideran más importantes para comprender los problemas y desafíos del sistema penitenciario chileno. Por lo mismo, y pensando en una audiencia más amplia latinoamericana, este capítulo trata de apoyarse lo más posible en evidencia empírica reciente que se tiene respecto a su funcionamiento. Se tratará de mostrar, entonces, cómo –en las actuales condiciones de operación y funcionamiento del sistema penitenciario chileno– resulta altamente problemático hablar

de rehabilitación o reinserción social como producto de un sistema carcelario precario.

#### EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO: CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS

En Chile la administración penitenciaria está a cargo de Gendarmería de Chile, la cual tiene como misión: “contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual” (Gendarmería de Chile, 2017). Así, además de la custodia, la institución debe proveer programas de intervención para los internos e internas de las cárceles del país.

Gendarmería de Chile se compone de 3 subsistemas: abierto, cerrado y semiabierto. Este capítulo se centra en las personas que se encuentran privadas de libertad (sistema cerrado). Este grupo se divide en población condenada por tribunales de justicia a una sentencia y población imputada, que se encuentra reclusa antes de ser sentenciada porque se considera un peligro para la sociedad. Gendarmería de Chile cuenta con 94 cárceles en todo el país, de los cuales 8 son concesionadas y 86 son de administración directa de Gendarmería (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

De acuerdo a datos de Fundación Paz Ciudadana (2016), Gendarmería de Chile representa un gasto anual superior a los 418.000 millones de pesos chilenos (equivalentes a unos 643 millones de dólares, aproximadamente), el cual –además– ha venido creciendo a una tasa anual superior al 10% para casi todos los años desde 2006 a la fecha. En otras palabras, parece tratarse de un sistema penitenciario que genera costos crecientes y que no han ido acompañados de un mayor impacto en materia de reinserción.

Mertz (2015) ha señalado que a pesar de que el sistema penitenciario chileno parece gozar de una cierta buena reputación en la región, este no deja de ser precario al ser comparado con la realidad de países más desarrollados. En efecto, las cárceles chilenas enfrentan una serie de problemas relacionados a sobrepoblación y hacinamiento, infraestructura deficiente, violencia entre internos, maltrato institucional de guardias a reclusos (INDH, 2013), escaso acceso a programas de reinserción (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014), muy limitada capacidad de rehabilitación de las personas privadas de libertad (Fundación Paz Ciudadana, 2016). Además de ausencia de una adecuada asistencia jurídica y de condiciones mínimas de necesidades básicas, tales como salud, alimentación u otras (Sanchez y Piñol, 2015).

La reincidencia delictual se ha vuelto un problema que afecta de manera transversal a las personas, su seguridad y a la sociedad pues existe una limitada capacidad de rehabilitación de las personas privadas de libertad, con una alta tasa de reincidencia que se ubica entre 42-50% según el estudio que se considere (Fundación Paz Ciudadana, 2016). En Chile, en promedio un 50% de quienes entran a la cárcel vuelven a ella dentro de los 3 próximos años y un 71% tiene un nuevo contacto con el sistema penal. En el sistema abierto, este porcentaje disminuye al 28% aproximado (Fundación Paz Ciudadana, 2016). En cuanto a la rehabilitación, los programas existentes son escasos; si bien alrededor de 20 mil personas egresan cada año de las cárceles, menos del 10% ha tenido acceso a programas de reinserción (Fundación Paz Ciudadana, 2016). Asimismo, para el año 2014 solo un 4,5% de la población contó con algún beneficio de reinserción (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

#### ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN CHILE?

Antes de ahondar en el sistema penitenciario chileno, vale la pena describir brevemente la composición de la población penal del país.

Actualmente, existen 44.656 personas privadas de libertad en Chile (Gendarmería, 2017), divididos entre procesados (29,5%) y condenados (70,5%). Los hombres representan un 93% de la población penal, en su mayoría condenados por delitos contra la propiedad (62,9%), luego por violaciones de la ley de drogas (12,5%), por atentar contra la vida (9,2%), contra la integridad física (9,4%), contra la ley de armas (7,4%) y por delitos económicos (2%). El 7% restante de la población penal son mujeres, de las cuales la mayoría se encuentra condenada por delitos asociados a drogas (51,5%) y luego por delitos contra la propiedad (37,7%) (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

Dos tercios de las personas encarceladas en Chile tiene menos de 35 años (Genchi, 2016), y un 86% del total de presos no completó la enseñanza media (versus el 54,3% de la población general) (Fundación Paz Ciudadana, 2016b). Asimismo, dos de cada tres reclusos habrían abandonado el hogar paterno antes de los 18 años, la mayoría de edad (PNUD, 2013). El inicio de la actividad delictual se registra tempranamente (un 68% declara haber cometido su primer delito antes de los 18 años) y cerca de un 43% señala haber pasado por un hogar de menores (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

En este sentido, Chile no ha sido la excepción y, de acuerdo a un reciente estudio sobre la exclusión social de las personas privadas de libertad (Fundación Paz Ciudadana, 2016), quienes están encarcelados

tienen desventajas sociales en una variedad de ámbitos respecto a la población general, incluyendo niveles educativos, ingresos, trabajo, salud y participación social. Los autores del estudio señalan que, asimismo, muchas de estas condiciones de desventaja vienen acumuladas desde la infancia y que, en conjunto, estas desventajas múltiples y superpuestas han limitado gravemente el desarrollo de estas personas y el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

#### LAS CONDICIONES CARCELARIAS

En términos de hacinamiento y sobrepoblación se reconoce que ha habido mejoras en los últimos años, incluyendo como una variable relevante la entrada en operación de varias cárceles concesionadas (Sánchez y Piñol, 2015; Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014). Así, mientras en 2006 se estimaba una sobrepoblación carcelaria a nivel país de 56,32%, en 2016 esa cifra disminuyó –a nivel promedio, agregado nacional– a un 3,36%. Aunque la forma de medición del nivel de hacinamiento fue modificada en el año 2013 –por lo cual las tasas de hacinamiento ya no son comparables con años anteriores– dicho año la sobrepoblación del sistema se estimó en un 13,9%, por lo que de todas formas se puede señalar que el hacinamiento ha disminuido (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

Considerando esta mejora en el hacinamiento, las cárceles chilenas siguen presentando en la actualidad una serie de problemas en términos de infraestructura relacionados a hacinamiento (especialmente crítico en algunas regiones y cárceles específicas) y al deterioro de las instalaciones carcelarias, especialmente en lo relativo a la escasez de espacio para realizar actividades y talleres de reinserción (Navarro et al, 2012). Los profesionales indican que tienen serias dificultades para realizar su trabajo por la mala calidad de las oficinas y herramientas para trabajar, la falta de salas o espacios habilitados para hacer talleres o entrevistas, la falta de oficinas privadas para tener un espacio de privacidad y contención con los internos (Brander y Sanhueza, 2016).

Con todo, los problemas de infraestructura –más o menos en vías de mejora– no son los únicos ni los más graves problemas del sistema penitenciario chileno. A ellos se suman graves situaciones de maltrato institucional de guardia a reclusos (INDH, 2013), dinámicas de violencia carcelaria y explotación entre internos (Sánchez y Piñol, 2015), escaso acceso a programas de reinserción (Navarro, et al, 2012), existencia de tortura y sobreuso de celda de castigo (INDH, 2013) y problemas sanitarios (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

VIOLENCIA, MALTRATO Y TORTURAS

Las situaciones de maltrato físico y psicológico por parte de funcionarios del estado hacia los reclusos no son hechos aislados sino que parecen ser, a estas alturas, elementos estructurales del sistema penitenciario, dada su presencia en todo el país. De todos modos, la evidencia empírica sugiere que estas prácticas presentan importantes variaciones de un recinto a otro y de una región a otra, en cuanto a los tipos y formas que asume el maltrato, a su frecuencia y a su intensidad (Sánchez y Piñol, 2015; Sanhueza 2015).

Según los datos de la primera encuesta de calidad de vida penitenciaria de Chile (Sanhueza, 2015), el porcentaje de personas privadas de libertad que declararon haber sufrido maltrato físico por parte de algún funcionario penitenciario fue de 38,7% a nivel nacional. Cuando estas cifras se miran a nivel regional, existen regiones del país con mayor proporción de internos reportando este tipo de situaciones: la región metropolitana este alcanza un 50,5%, seguida de la región de Los Lagos (45,2%), Antofagasta (43,4%), Arica y Parinacota (42,2%), y Aysén (42,4%). En cuanto a los niveles más bajos, se encuentra las regiones de Coquimbo (17,4%) y Magallanes (14,6%) (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014). El maltrato psicológico también está muy marcado a nivel nacional, alcanzando un 33,7% de personas reportando haber recibido maltrato psicológico de parte de otros internos y un 44% de parte de gendarmes (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

Otro aspecto relevante para comprender la vida al interior de las cárceles chilenas tiene relación con la violencia entre internos, la cual suele estar inmersa, además, en un contexto de explotación entre internos. Al respecto, una investigación reciente llevada a cabo por la Capellanía Católica de Gendarmería de Chile y la Universidad Diego Portales muestra que entre 2011 y 2014 fallecieron 588 internos producto de riñas entre ellos, representando desde un 32% del total de muertes en la cárcel hasta un 46% (Matus, Fernández y Rivera, 2015, en Cerda, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016).

Crecientemente, se observan en Chile dinámicas de violencia al interior de las cárceles por parte de los internos, mucha de la cual es “importada” desde los propios lugares de origen sociocultural de estos. En la cárcel, esta importación de la violencia interactúa con las diversas deprivaciones y dolores del encarcelamiento (Sykes, 1958) a los cuales los internos son sometidos, lo que termina amplificando los códigos de violencia con los que las personas ingresan a la cárcel.

Un aspecto adicional de la violencia es la sufrida por los familiares y visitas de los internos, quienes muchas veces son objeto de prácticas

vejatorias al ingresar a las unidades penales y durante su estadía en el recinto (Cerdea, Del Villar, Ramm y Navarro, 2016).

Dentro de los aspectos más críticos de la situación de vida de los internos se encuentra la existencia de tortura y el sobre uso de la celda de castigo. En cuanto a esto último, a nivel nacional el promedio reportado fue de 36,4% de los reclusos en 2014. Las regiones con mayor uso fueron Arica y Parinacota (47,6%), Maule (43,5%), Antofagasta (42,8%) y Los Lagos (40,7%) (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014). En cuanto a la tortura, el promedio nacional de internos que reportó haber sufrido tortura fue de 21,1%. Las regiones en que este porcentaje es mayor son Los Lagos (31,5%), Arica y Parinacota (30,3%), Aysén (27,2%) y Metropolitana (26,9%) (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

Además de las situaciones de violencia y de maltrato, las personas privadas de libertad en Chile se ven expuestas condiciones precarias de higiene y sanitarias (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014). Comparativamente con niveles de prisiones de la región, el acceso a salud de los internos para hombres y mujeres es de calidad aceptable (Sanchez y Piñol, 2015). Sin embargo, desde la percepción de los internos la situación es bastante deficitaria. Los resultados muestran que un 20,6% señalaba que los servicios de salud tenían un acceso fácil, llegando en regiones a menos del 10% (Arica, Atacama y Los Lagos) (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

#### EL PERSONAL UNIFORMADO: GENDARMES Y OFICIALES

Para comprender la labor de los gendarmes y oficiales penitenciarios es importante aclarar que Gendarmería es un servicio dependiente del Ministerio de Justicia, divididos en tres estamentos: oficiales, suboficiales y profesionales. Oficiales y suboficiales son parte de la sección uniformada de la institución cuyo rol central es la custodia; mientras que los profesionales se denominan como el grupo civil y sus funciones se centran en actividades de reinserción social. En primer lugar, se revisará las características de los dos primeros grupos, los uniformados.

Se estima que en Gendarmería de Chile cuenta con cerca de 13.000 personas que trabajan como personal uniformado, divididos en la planta I (oficiales) [789 personas] y suboficiales o gendarmes [12.300 personas] (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

Una persona que quiere convertirse en “gendarme” (nombre genérico que se les da a los uniformados de la institución), postula ya sea a la Escuela de Gendarmería (oficiales) o bien a la Escuela de Suboficiales (suboficiales). La estructura de los uniformados es jerárquica y obedece

a una lógica pseudo-militar, con rangos para ambos estamentos. Proveniente de sectores rurales del sur chileno, muchos oficiales y guardias de prisión (gendarmes), se enrolan en la institución con el fin de lograr una movilidad social y mejores perspectivas económicas que las que podrían obtener trabajando en sus lugares de origen.

Existen escasos trabajos previos que hayan abordado el estudio de los guardias de prisión en Chile de manera sistemática, en comparación a lo que ha hecho, por ejemplo, la profesora Alison Liebling en su libro *The Prison Officer*. A diferencia del Reino Unido y de otros países más avanzados, en Chile el personal uniformado no ha sido mayormente objeto de estudios en nuestro país, por lo que permanecen como figuras invisibles –mas claves– a la hora de pensar propuestas de disminución de reincidencia.

De acuerdo a testimonios informales de guardias y oficiales penitenciarios, muchos de ellos decidieron ingresar a la institución por razones económicas y para asegurarse un relativo bienestar material futuro, considerando que la institución otorga estabilidad laboral y sueldos superiores al promedio, considerando los años de estudio.

Este antecedente va a marcar la carrera de los funcionarios penitenciarios de forma que, efectivamente, será un trabajo estable y con sueldos crecientes a medida que pasan años en la institución, pero que se convertirá en obstáculo en el sentido de que la institución no provee muchas instancias de desarrollo de la carrera funcionaria o de incentivos al desempeño.

A muchos de ellos, solamente con el correr de los años se les “despierta una vocación” por las personas a las que custodian, de modo que los empiezan a visualizar como personas más allá del rótulo de “delincuentes”. Cuando esto ocurre, muchos de ellos –según se ha podido obtener a partir de conversaciones informales– se dan cuenta de su importancia en el circuito de la reinserción social y la seguridad pública pero, al mismo tiempo, abren los ojos en cuanto a las múltiples carencias de la formación en la Escuela de Gendarmería en el sentido de no prepararlos adecuadamente para la compleja tarea que los esperaba.

#### EL ROL DE LAS ÁREAS TÉCNICAS Y LOS PROFESIONALES

Como fue antes mencionado, Gendarmería no solo cuenta con personal uniformado, sino que también tiene una dotación de profesionales cuya función principal es realizar actividades en pro de la reinserción social de las personas privadas de libertad. Se denominan como subgrupo “áreas técnicas” y su centro es la intervención psicosocial

de las personas privadas de libertad. Suelen ser trabajadores sociales, psicólogos y/o terapeutas ocupacionales cuya formación de pregrado fue muy limitada –sino nula– en materias criminológicas o penitenciarias.

La gran mayoría de ellos ingresan a la institución sin mayor entrenamiento específico previo –teórico ni metodológico–, de modo que van “aprendiendo en la marcha” sobre cómo ejercer su rol y sus funciones desde lo que los más antiguos le van transmitiendo. Los mismos profesionales son conscientes de la necesidad de mejorar la formación en esta temática y de la escasa capacitación que reciben de parte de Gendarmería y de la academia para ello (Brander y Sanhueza, 2016). A esto se suma una oferta muy escasa (y relativamente cara) de programas de posgraduación para especializarse en estas materias. Como resultado, aparece una escasa masa crítica para enfrentar los desafíos de seguridad pública, cárceles y reinserción desde una mirada distinta a la aportada por el derecho, cuando existe.

Según Ghaddar (2006), el trabajo en cárceles presenta más factores de riesgo para la salud mental que otras labores (Ghaddar, 2006), lo que se expresa en altos niveles de estrés; un trato basado en la desconfianza; un entorno organizacional con altos niveles de burocracia (Thurston-Snoha y Mora, 2011); un entrenamiento previo que se percibe como insuficiente para la labor que se realiza, muchas veces las jefaturas son poco apoyadoras y el trabajo es poco variable (Lambert et al, 2009). El estrés laboral afecta directamente la satisfacción laboral, el compromiso con la organización, y así el desempeño (Lambert et al, 2009).

Uno de los problemas que enfrentan los profesionales en las cárceles chilenas tiene relación con la alta desproporción entre el bajo número de profesionales y el alto número de internos que deben –deberían– atender, sumado a la ausencia de espacios de intervención (Navarro et al, 2012). A esto se suman altos grados de ausentismo que se generan por el estrés del trabajo, de modo que se produce, asimismo, una importante sobrecarga laboral en los profesionales que no se ausentan (Pizarro, 2008). Este exceso de trabajo es crítico cuando se tiene en cuenta la compleja población con la que se trabaja, los bajos sueldos y la ausencia de incentivos (Pizarro, 2008), y que los recursos para implementar intervenciones son muy escasos (Ahumada y Grandón, 2015).

A estas dificultades se suma el hecho de que, según los mismos profesionales, Gendarmería es una institución que privilegia la custodia y al área uniformada por sobre la reinserción social y el trabajo de las áreas técnicas, lo que dificulta generar intervenciones efectivas. Una investigación reciente mostró los significados asociados a su trabajo en una muestra de profesionales que se desempeñan en cárceles de la región metropolitana, encontrando que muchos de ellos ven su labor solo

como una forma de apoyar a sobrellevar los dolores de encarcelamiento y generar pequeños cambios conductuales más que una intervención que disminuya el riesgo de reincidencia delictual y genere reinserción social efectiva (Brander y Sanhueza, 2016).

Este hallazgo cualitativo fue muy frecuente en los testimonios recogidos y es consistente con aspectos más estructurales y financieros de Gendarmería, como es su división presupuestaria. Así, en los últimos diez años ha subido el presupuesto de custodia, sin embargo el destinado a reinserción se ha mantenido relativamente constante, alrededor de un 10% del presupuesto total (Fundación Paz Ciudadana, 2016). Asimismo, gran parte de la dotación de profesionales no es parte de la planta de funcionarios de la institución, por lo que cuentan con menor seguridad y beneficios de salud y previsión social (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

#### LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y EL MODELO DE “RIESGO, NECESIDAD Y RESPONSABILIDAD” (RNR)

Son estos mismos profesionales quienes se encargan de desplegar la oferta programática de la institución en las distintas cárceles del país. En Chile suelen existir cerca de seis tipos de programas: i) educativo: se cuenta con establecimientos para que todos los internos que lo requieran puedan completar su educación básica y media; ii) capacitación laboral: se trata fundamentalmente de cursos para otorgar habilidades de trabajo, rutinas y habilidades que se puedan desempeñar de formar dependiente o independiente; son cursos de diversa duración, generalmente impartidos por organizaciones externas a Gendarmería; iii) oportunidades laborales (trabajo remunerado): artesanía, trabajadores de empresas externas, presentación de servicios a la unidad penal, microempresarios; los internos cumplen un horario de trabajo y reciben un sueldo; iv) actividades deportivas y artísticas culturales: este componente refiere al buen uso del tiempo libre de los internos; en función de la capacidad de infraestructura del recinto carcelario y de los intereses de los internos(as) como potenciales participantes se generan iniciativas de campeonatos de fútbol, clases de zumba o acondicionamiento físico, o bien actividades recreativas más puntuales o esporádicas; en lo relativo a “cultura” existen talleres de arte en algunas unidades dentro del programa “arte educador”, pero ninguna de estas actividades es sistemática o cuenta con un modelo o plan de intervención a nivel general y dependen exageradamente de variables discrecionales; finalmente, vi) están los programas de asistencia y/o intervención psico-social (Navarro, et al, 2012).

Desde la percepción de los internos la cobertura de esta oferta programática suele ser escasa, especialmente en lo relativo a los programas de reinserción (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014), lo que se condice con una muy limitada capacidad de rehabilitación de las personas privadas de libertad, con una alta tasa de reincidencia que se ubica entre 42-50%, según el estudio que se considere (Fundación Paz Ciudadana, 2016); y una ausencia de asistencia jurídica y de condiciones mínimas en términos de algunas necesidades básicas, como salud intrapenitenciaria o alimentación (Sanchez & Piñol, 2015).

La oferta básica de intervención psicosocial de Gendarmería en todas sus cárceles es el programa de reinserción para personas privadas de libertad, cuya población objetivo son condenados e imputados que se mantengan en el sistema por más de un año. Se basa en entrega de atención psicosocial, nivelación escolar, capacitación laboral, acceso a trabajo en los penales, actividades culturales y deporte. A pesar de estar destinado a prácticamente la totalidad de la población penal, el año 2013 atendió a 4.267 personas.

A través del gobierno chileno, Gendarmería de Chile ha adoptado en los últimos años el llamado “modelo de riesgo-necesidad-responsividad” (RNR, en adelante) para el tratamiento de personas bajo su custodia, a través de la adquisición de la licencia para implementarlo en el país en los distintos subsistemas, aunque con énfasis en el sistema cerrado (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

Este modelo ha mostrado importantes resultados con infractores adultos en países desarrollados en materia de disminución de reincidencia (hasta 35% de disminución) (Andrews & Bonta, 2010). Este modelo indica concentrar la intervención en los internos con mayor riesgo de reincidencia delictual, trabajando en los factores que se pueden cambiar y que están asociados a la conducta criminal, fijándose en las características y capacidad específica de cada usuario. (Andrews y Bonta, 1990).

Sin embargo, existe escasa evidencia sobre su implementación y los resultados que ha tenido en Chile. Lo que en un contexto penitenciario se vuelve relevante porque muchas veces los programas fallan no por problemas de diseño, sino por condiciones inadecuadas de implementación (Latessa et al, 2002).

La evidencia internacional ha consolidado la idea de que la intervención psicosocial con personas privadas de libertad sí tiene resultados exitosos de disminución de reincidencia (Gendreau y Ross, 1987). Sin embargo, el contexto de esta intervención es profundamente complejo, por lo que los esfuerzos que comparten resultados tienen en común que se insertan en una cultura organizacional orientada al logro de objetivos de reinserción social, con evaluación constante de las prácticas, profesionales

con formación adecuada y capacitación constante, jefatura apoyadora. (Latesa et al, 2002). Además de una adecuada clasificación de los sujetos de intervención y una intervención diferenciada por las características específicas de los usuarios (Andrews y Bonta, 1990).

De este modo, vale la pena preguntarse si en Chile existen estas condiciones para implementar de manera adecuada el modelo y tener resultados positivos. En un estudio exploratorio, Sanhueza y Brander (en revisión) analizan la implementación del RNR en dos centros penitenciarios de la región del Maule, a partir de entrevistas realizadas a profesionales que trabajan en Gendarmería de Chile. Los hallazgos sugieren que, si bien el modelo RNR ha llegado a ser conocido y valorado como un “paraguas” que le da coherencia teórica a los distintos programas de intervención, no existirían condiciones adecuadas para una implementación exitosa en Chile, dada la precariedad de la infraestructura carcelaria, el entrenamiento insuficiente de los profesionales y un ambiente carcelario altamente complejo para el tratamiento. De este modo, no parecería suficiente para el éxito de la intervención el solo contar con la licencia de uso de un modelo de intervención exitoso a nivel internacional (como es el caso del RNR), sino que es indispensable poner atención a las condiciones de implementación de este, mirando el sistema penitenciario como un todo.

#### EL TRABAJO AL INTERIOR DE LAS CÁRCELES

Un par de aspectos de reciente desarrollo son dignos de destacarse en la relación trabajo-cárcel en Chile. El primero es que actualmente existen entidades externas a Gendarmería que colaboran en materia de trabajo al interior de las cárceles, como es el caso de la Cámara Chilena de la Construcción, Fucap, e Infocap, entre otras, las cuales resultan de gran ayuda para Gendarmería hoy en día, ya que estas imparten cursos de capacitación en oficios y muchos penados han dejado de lado el círculo de la delincuencia ya que se desempeñan en libertad gracias a estos programas que son financiados por SENCE. Gendarmería de Chile cifra actualmente en cerca de 1.750 el número de internos que se han capacitado en competencias de empleabilidad, a través del convenio Sence-Gendarmería en 2016.

En segundo lugar está el Decreto Supremo 943 del Ministerio de Justicia (2011) que buscaba perfeccionar la normativa sobre el trabajo intrapenitenciario. Este decreto estableció un nuevo estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, respondiendo así a recomendaciones de larga data en cuanto a perfeccionar el marco

normativo que regula el trabajo dentro del sistema penal. La idea era facilitar la incorporación de privados en las instalaciones de las cárceles para que estas se convirtiesen en verdaderos centros productivos. Hasta donde se tiene noticia, no habría aún evaluaciones de sus resultados en términos de si facilita o no la inserción de la empresa privada en los establecimientos penitenciarios para otorgar empleo.

Ahora bien, algunas de las tensiones más importantes en lo que se refiere al trabajo en la cárcel tienen que ver con cuatro aspectos: i) escasa cobertura de la oferta laboral; ii) precariedad de la oferta; iii) discrecionalidad excesiva en los mecanismos de selección de los internos; iv) problemas de infraestructura penitenciaria.

En cuanto a la baja cobertura en capacitación laboral y el escaso acceso al trabajo remunerado, datos de la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria (Sanhueza, 2015; Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014) estiman en cerca de 30,4% la proporción de internos que accederían a “algún trabajo remunerado” en las cárceles y a un 29,1% el porcentaje de internos que reportan haber recibido capacitación laboral. Otro estudio de Sánchez y Piñol (2015) señala que si bien cerca de un 70% de los internos de cárceles chilenas realizaría algún tipo de trabajo al interior de la cárcel, el porcentaje de personas que recibe un pago por dicho trabajo sería solo de un 32,4% y que las mujeres tendrían mayores barreras para acceder a trabajo. Datos oficiales recientemente publicados por Gendarmería de Chile (2016) cifran en 15.202 las personas privadas de libertad que accederían a trabajo al interior de las cárceles, equivalentes a un 31,5% de la población total. El documento, sin embargo, no aclara qué entiende por “trabajo” ni explicita mayores detalles de lo que se entiende por tal.

En segundo lugar, la gran mayoría de las actividades laborales al interior de las cárceles sigue estando ligada a labores artesanales auto-gestionadas, precarias. La experiencia penitenciaria muestra que el trabajo al interior de las cárceles comienza en muchos casos –literalmente– a partir de lijar un trozo de madera y, poco a poco, en realizar algún tipo de “artesanía carcelaria”, los cuales son comercializados entre un grupo cerrado de individuos donde participa activamente la familia de los internos y, en algunos casos, Gendarmería. Estas actividades buscan, asimismo, combatir los tiempos de ocio, bastante elevados al interior de una cárcel promedio en Chile. No existen programas formalizados con un seguimiento real donde participen activamente tanto funcionarios de gendarmes como profesionales del área técnica de los establecimientos. Asimismo, dado el bajo monto y la falta de innovación productiva, estas actividades –que tienen un potencial rehabilitador– terminan no aportando mucho a los verdaderos procesos de [re]inserción que el Estado debiera proporcionar.

Un tercer problema en la relación trabajo-cárcel es que el trabajo al interior de las unidades penales recae exageradamente en elementos discrecionales, incluyendo factores individuales ligados al perfil del jefe de unidad (sensibilidad hacia el tema, herramientas de gestión, liderazgo, entre otros). Si bien existen experiencias de individuos que aprenden algún oficio en ciertos establecimientos penitenciarios, esto se debe a iniciativas de unos pocos oficiales y profesionales comprometidos con la [re]inserción y que creen en el cambio de las personas. Algunos oficiales procuran dar oportunidades, ceder espacios al interior de las cárceles para la construcción de talleres, permitiendo y autorizando el ingreso de profesionales externos para aportar a la recuperación humana a través del trabajo. Pero, lamentablemente, muchas de estas iniciativas suelen no tener continuidad debido a los permanentes traslados a los que están sujetos los oficiales penitenciarios, a la ausencia de una política de gestión del recurso humano al interior de la institución (ausencia que termina invisibilizando gestiones destacadas de algunos oficiales), a la falta de formación de los oficiales en materias de gestión (su formación el interior de Gendarmería alcanza como máximo dos años), y/o a la falta de sensibilidad hacia la temática de [re]inserción socio-laboral. Al mismo tiempo, en la dinámica penitenciaria, el acceder a un trabajo remunerado al interior de los recintos penales tiende a ser visto y gestionado como un premio a la conducta del interno al interior de la cárcel (trabajar en una cárcel no es un derecho del interno).

En cuarto lugar, como la realización de actividades remuneradas depende en gran parte de la infraestructura penitenciaria, existirían importantes variaciones por cárcel y región del país en cuanto a la proporción de internos que acceden a actividades laborales. Así, por ejemplo, existen importantes obstáculos de infraestructura para una adecuada implementación de los talleres laborales, especialmente en aquellas regiones con mayor porcentaje de hacinamiento (III Atacama, VII Maule, V Valparaíso, RM en algunas unidades). De manera específica, el grado de hacinamiento de cada recinto juega un rol crítico en la posibilidad de que existan iniciativas de [re]inserción enfocadas en el trabajo. De este modo, si se quiere avanzar hacia una mayor [re]inserción social es imprescindible contar con una infraestructura penitenciaria más coherente con ello.

#### LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN CHILE

Siguiendo tendencias mundiales, en Chile está creciendo rápidamente el número de mujeres privadas de libertad (Ungar, 2003; ICPS, 2012): de

acuerdo a cifras oficiales de Gendarmería, entre los años 1999 y 2012, se produjo un aumento en la cantidad de mujeres recluidas de un 121%, comparado con un 71,76% en el caso de los hombres (Fundación Paz Ciudadana, 2016). Hacia finales de 2016 había alrededor de 3.700 mujeres encarceladas, equivalentes a un 7% de la población encarcelada del país. La mayoría de ellas cumple condena por robo, hurto o micro-tráfico de drogas (Gendarmería, 2017).

A nivel internacional, las mujeres que se encuentran privadas de libertad llevan una vida de acumulación de desventajas, ya sea por pobreza extrema, episodios de violencia en la infancia o de pareja y abuso sexual infantil (Bradley y Davino, 2007; Young y Reviere, 2006; Wolff y Siegel, 2009). Además de abuso de drogas y sufrimiento por la separación forzosa de los hijos (D'Arlach et al, 2009; Karlsson 2013). En América latina son las mujeres más pobres o de minorías étnicas las que se encuentran recluidas (Antony, 2007; Cárdenas, 2011), lo que genera un impacto intergeneracional ya que la mayoría de las mujeres en prisión son madres de hogares uniparentales (Cárdenas y Undurraga, 2014).

En el caso chileno, Valenzuela y sus colaboradores (2012) trabajaron en develar el impacto social de la prisión femenina a través de entrevistas a la población de la cárcel de mujeres de Santiago. Dentro de sus hallazgos se destaca que las mujeres entrevistadas se preocupan por la situación de sus hijos y el impacto que ha tenido en sus vidas su encarcelamiento, desde problemas en la escuela y familiares, sobre todo por conducta de los niños o jóvenes. Situación que no deja de ser preocupante, ya que un 90% de las mujeres de este centro penitenciario tiene hijos menores de 18 años, que han dejado en su mayoría al cuidado de un miembro de la familia extensa, que se deben hacer cargo del impacto en los niños de la prisionización de la madre (Valenzuela et al. 2012).

En un estudio reciente, Sanhueza y Brander sugieren que las mujeres tendrían más problemas de convivencia con otras internas que sus contrapartes masculinas, aunque menos conflictos con la autoridad; un menor acceso a programas de trabajo y actividades deportivas que los hombres, aunque mayor acceso a programas psicosociales, culturales y de nivelación escolar; encontramos una alta proporción que declara tener hijos (89%), haber sufrido violencia intrafamiliar (47%) y abuso sexual en la infancia/adolescencia (26%).

Ese mismo estudio incluyó un componente cualitativo de recolección de datos, a través de una serie de entrevistas realizadas a internas, funcionarias y profesionales de un centro penitenciario femenino de Santiago. En los hallazgos se relatan diversas historias de exclusión social, desventaja acumulada y experiencias traumáticas en las mujeres entrevistadas (abuso sexual, violencia intrafamiliar desde niñas), muchas

de las cuales no han contado con instancias de tratamiento fuera ni dentro del sistema penitenciario. Asimismo, los relatos enfatizan en la preocupación constante de las mujeres por sus hijos, el abuso de sustancias y otras conductas autodestructivas como mecanismos para “paliar el dolor” y la escasa capacidad del sistema penitenciario para acoger sus particularidades desde una perspectiva de género (Sanhueza y Brander, en revisión). En este sentido, las mujeres encarceladas en Chile presentan una serie de problemáticas y necesidades que resuenan con la importancia de generar intervenciones psicosociales específicas que respondan a esa población (Lee y Tolman, 2006).

#### EL SISTEMA DE CONCESIONES CARCELARIAS EN CHILE A 10 AÑOS DE SU CREACIÓN

Dentro de los esfuerzos que ha hecho el estado por mejorar la situación de las prisiones en el país se encuentran las cárceles concesionadas, las cuales se vienen implementando en Chile desde hace diez años en colaboración con el sector privado a través de la modalidad BOT (build-operate-transfer), donde el privado construye el recinto, Gendarmería mantiene la seguridad de los penales y una empresa externa se hace cargo de la infraestructura y los servicios, aseo y ornato, alimentación y servicios de reinserción social. La finalidad primaria de esta política fue mejorar la infraestructura de las cárceles para responder al crecimiento de la población penitenciaria, que desde el año 1985 al 2005 aumentó en un 235%. Se esperaba que al solucionar el tema de hacinamiento se podría también tener mejoras en los problemas de violencia, malas condiciones para quienes trabajan en las cárceles y violaciones de derechos humanos (Martínez y Espinoza, 2009).

La incorporación de actores privados en la construcción y administración de cárceles ha traído mejoras visibles en términos de infraestructura penitenciaria. Así, dentro de las fortalezas del sistema de concesiones destaca la buena percepción de los internos respecto a aspectos de la infraestructura tales como el espacio y privacidad de las celdas, el estado de los baños, la posibilidad de ducharse diariamente y el poder dormir en un lugar limpio.

Un reciente trabajo de Sanhueza y Pérez (en prensa), utilizando datos de fuentes secundarias, sugiere que i) existe poca evidencia empírica respecto al funcionamiento de las cárceles concesionadas y su impacto en la vida y pronóstico de los reclusos ii) estos recintos ofrecerían mejores condiciones de infraestructura y habitabilidad en algunos indicadores, en comparación con sus contrapartes públicas iii)

las cárceles concesionadas exhibirían indicadores más deficitarios en materia de acceso a servicios de salud, relaciones internos/ funcionarios, maltrato a internos y acceso a programas de reinserción.

Así, algunos nudos críticos del sistema concesionado serían el alto porcentaje de internos que reportan sufrir maltrato físico de funcionarios penitenciarios; el escaso acceso y baja calidad de los servicios de salud intrapenitenciarios; y la limitada cobertura y baja calidad de la intervención psicosocial para los internos/as, todo lo cual parece estar mejor posicionado en el sistema tradicional que en el concesionado y que amerita una revisión en el marco de las expectativas que se tenían en torno a las cárceles concesionadas en sus inicios. En lo relativo al acceso a programas de reinserción, es posible constatar que en ninguno de los indicadores analizados se cumple de manera significativa una de las principales promesas de este sistema: mejorar las intervenciones de reinserción social. En suma, a pesar de la escasa evidencia empírica disponible, los estudios realizados sugieren la necesidad de revisar diversos aspectos del funcionamiento y desempeño de las cárceles concesionadas con el fin de que estas cumplan con la promesa inicial de “ofrecer mejor reinserción social” que el sistema tradicional. Una década después de la creación y puesta en marcha de la primera cárcel concesionada en Chile, pareciera ser que esta promesa sigue sin cumplirse a cabalidad.

#### CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

¿Por qué debiéramos preocuparnos de las cárceles? En primer lugar hay una razón pragmática, de seguridad pública para ello: la mayoría de los reclusos va a regresar al medio libre en algún momento. Si nos despreocupamos, dejamos la puerta abierta a más reincidencia, a una delincuencia más profesional y al fortalecimiento del crimen organizado.

Asimismo, existe una razón de justicia social: las cárceles están llenas de personas con profundas desventajas sociales que arrastran desde su infancia y que, a pesar de los crímenes cometidos, siguen siendo personas que merecen una real segunda oportunidad en sus vidas.

En Chile, un primer paso hacia el mejoramiento de las prisiones pasaría por replantear las expectativas que –como sociedad– hay respecto a las cárceles, pues pese a que declaramos rehabilitar, nuestros esfuerzos han priorizado el encierro, el castigo y una supuesta disuasión, a pesar de que la evidencia empírica internacional da cuenta de que la cárcel no tiene un efecto disuasivo sino más bien criminógeno (Morris et al, 2011; Zweig, 2015; Listwan et al, 2011). De este modo, solo apostar por aumentar las penas y poner más “mano dura” no solo sería una postura

ideológica, sino que sería ignorar la evidencia empírica internacional en la materia.

Este capítulo ha tratado de mostrar –a través de una revisión rápida de diversos aspectos– el sistema penitenciario chileno y sus principales problemas con el fin de estimular una mayor atención hacia su situación actual. Su mejoramiento no solo es un imperativo de justicia social, sino también uno de seguridad pública. Para ello, se necesita –de una vez por todas– una mirada de política penitenciaria integral que incluya la infraestructura pero agregue una ley de ejecución penal; crear más espacios laborales y de intervención; modernizar Gendarmería de Chile; reconocer a Gendarmería como un ente clave para la seguridad pública; profesionalizar su personal civil y uniformado; y seguir promoviendo el desarrollo científico en la materia. Así se avanzará hacia la reintegración de personas que han estado presas, propiciando una sociedad más segura y más humana.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, H. y Grandón, P. (2015). Significados de la reinserción social en funcionarios de un centro de cumplimiento penitenciario. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 14 (2), 84-95.
- Andrews, D.A., y Bonta, J. (2010). Rehabilitating criminal justice policy and practice. *Psychology, Public Policy and Law*, 16, 39-55.
- Andrews, D.A., Bonta, J., y Hoge, R. D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52
- Antony, C. (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. *Nueva Sociedad*, 208, 73-85.
- Bradley, R., Davino, K. (2002). Women's perceptions of the prison environment: When prison is 'the safest place I've ever been. *Psychology of Women Quarterly*, 26(4), 351-359.
- Brander, F. y Sanhueza, G. (2016). Facilitadores y obstaculizadores para la reinserción social: analizando la perspectiva de profesionales penitenciarios. *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 15.
- Cárdenas, A. (2010). *Trabajo penitenciario en Chile*. GTZ-Ministerio de

- Justicia de Chile. Recuperado en abril 2017, desde:  
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HIYE-Wnvez0J:www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2012/01/TRABAJO-PENITENCIARIO-EN-CHILE-versi%25C3%25B3n-final-v2.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cl>
- Cárdenas, A. Undurraga, R. (2014). El sentido del trabajo en mujeres privadas de libertad en Chile. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, 9, 286-309.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana [CESC] (2015). *Condiciones de Vida en los Centros de Privación de Libertad en Chile: Análisis a partir de una encuesta aplicada a seis países de Latinoamérica*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Cerda, A., del Villar, A., Ramm, A., & Navarro, I. (en preparación). *Informe Final 2014-2015: Observatorio Violencia y Cárcel*. Santiago: Pastoral Carcelaria de la Iglesia Católica e Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales.
- Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010). *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*. Santiago, Chile.
- Cullen, F. et al (2009). Nothing Works Revisited: Deconstructing Farabee's Rethinking Rehabilitation. *Victims and offenders*, 4, 101-123.
- D'Arlach, L. et al (2006). Substance-Abusing Women and Their Children: A Cost-Effective Treatment Option to Incarceration. *Journal of Social Work Practice in the Addictions* 6(4), 71-90.
- Dammert, L. (2014). La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile. *Revista Criminalidad*, 56 (1), 189-207.
- Dammert, L., y Malone, M. (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. *Bulletin of Latin american research* 22, 79-101.
- Espinoza, M, y Martínez, F. (2009). Cárceles concesionadas en Chile: ¿El camino a la privatización? *Debates Penitenciarios* 9, 3-14.
- Espinoza, O., Martínez, F. y Sanhueza, G. (2014). El Impacto del Sistema Penitenciario en los Derechos Humanos: la Percepción de las Personas Privadas de Libertad. En *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Gendarmería, 2017. Quienes somos. Recuperado en Abril 2017, desde:  
<http://www.gendarmeria.gob.cl/>
- Gendreau, P., y Ross, R. (1987). Revivification of Rehabilitation: Evidence for the 1980s. *Justice Quarterly*, 25, 349-407.
- Ghaddar, A. (2006). *Estrés Laboral y Salud mental en funcionarios del centro penitenciario de Albolote*. Recuperado en Julio 2014, desde: <http://ccoocpmalaga.netfast.org/hipervinculosnegociacioncolectiva/riesgos%20psicosociales%20Albolote.test%20de%20evaulacion.version%20corta.pdf?ckattempt=1>

- Hummelsheim, D., Hirtenlehner, H., Jackson, J. y Oberwittler, D. (2011). Social Insecurities and Fear of Crime: A Cross-National Study on the Impact of Welfare State Policies on Crime-related Anxieties. *European Sociological Review* 27 (3), 327-345.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH (2013). *Informe anual de la situación de derechos humanos en Chile 2013*. Santiago de Chile: INDH.
- Estudio de las condiciones carcelarias en Chile. Un diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos Humanos* (2013). Santiago de Chile: INDH.
- Fundación Paz Ciudadana (2015). *Balace de la delincuencia. Radiografía del sistema de seguridad y justicia*. Santiago, Chile. Recuperado en Abril 2017, desde: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/08/balace-de-la-delincuencia-en-chile-fpc-17-agosto-2015.pdf>
- (2016a). *Diagnóstico del sistema penitenciario*. Santiago, Chile.
- (2016b). *Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad*. Recuperado desde
- International Centre for Prison Studies [ICPS]. (2016). *World Prison Brief*.
- Karlsson, L. (2013). This is a Book about Choices: Gender, Genre and (Auto) Biographical Prison Narratives. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(3), 187-200.
- Kliksberg, B. (2006). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones sobre estrategias sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Documentos Sobre Cohesión Social.
- Lambert, E., Hogan, N., y Allen, R. (2006). Correlates of correctional officer job stress: The impact of organizational structure. *Am J Crim Justice*, 30, 227-246.
- Latessa, E. et al. (2002). Beyond Correctional Quackery- Professionalism and Possibility of effective treatment. *Federal Probation*, 66 (2), 43-49.
- Lee, S. y Tolman, R. (2006). Childhood Sexual Abuse and Adult Work Outcomes. *Social Work Research*, 30(2), 83-92.
- Liebling, A. (2000). Prison officers, policing, and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, 4, 333-57.
- Liebling, A., Price y Shefer (2011). *The Prison Officer*. London: Routledge.
- Mertz, C. (2015). Crime and Punishment in Chile. *The Encyclopedia of Crime and Punishment*, 1-4.
- Morris, R. et al (2011). Does prison strain lead to prison misbehaviour? An application of General Strain Theory to prison misconduct. *Journal of criminal Justice* 40, 194-201.
- Navarro, P., Espinoza, Á., Ferrada D. y Valenzuela E. (2012). *Informe final de evaluación programas de rehabilitación y reinserción social*,

- enero – julio 2012. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile. Recuperado en Octubre 2014, desde [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89687\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89687_doc_pdf.pdf)
- Oliveri, K. (2011). *Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles concesionadas y estatales*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago, Chile.
- Pizarro, A. (2008). Estrés en funcionarios penitenciarios. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 11, 39-56.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Estudio Comparativo de Población Carcelaria*.
- Sánchez, M., y Piñol, D. (2015). *Condiciones de vida en los centros de privación de libertad en Chile*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.
- Sanhueza, G. y Brander, F. (en revisión). Implementación del RNR en el tratamiento de infractores adultos: el caso del Maule. *Polis Revista Latinoamericana*
- Sanhueza, G., Brander, F. y Reiser, L. (en revisión). Las mujeres privadas de libertad en Chile y sus necesidades de intervención. *Papers Revista de Sociología*.
- Sanhueza, G. y Pérez, F. (2017). Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Política Criminal*.
- Smulovitz, C. (2006). Seguridad ciudadana: Comparando intervenciones en seis ciudades. En J. Varat, & A. Garland, *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*, 29-40.
- Thurston-Snoha, B. y Mora, L. (2011). Correctional Workers and Stress: Providing Mental Health Support. *Corrections Today* 73 (5), 55-57
- Ungar, M. (2003). Prisons and Politics in Contemporary Latin America. *Human Rights Quarterly*, 25 (4), 903-934.
- Valenzuela, E.; Stuvan, A. M, Marcazzolo, X., Larroulet, P. y Simonetti, E. (2012). El impacto social de la prisión femenina. En *Propuestas para Chile*. Concurso Políticas Públicas Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Wolff, N, y Siegel, J. (2009). Patterns of Victimization Among Male and Female Inmates: Evidence of an Enduring Legacy. *Violence and Victims*, 24 (4), 469-484.
- Young, V. y Reviere, R. (2001). Meeting the health care needs of the new woman inmate: a national survey of prison practices. *Journal of Offender Rehabilitation*, 34 (2), 31-48.



*Políticas pre y pos penitenciarias  
de responsabilidad penal juvenil.  
El caso de un Centro de Referencia  
de la Provincia de Buenos Aires*

MARIANA FERNÁNDEZ

Doctoranda en Ciencias Sociales CONICET-IIGG/UBA Argentina.

mcf.mariana@gmail.com

**PALABRAS CLAVE:** responsabilidad penal juvenil, centro de referencia, medidas alternativas a la privación de la libertad, moralización, estrategización.

**RESUMEN**

Este artículo se propone analizar los modos en que los discursos institucionales procuran “responsabilizar” a jóvenes bajo medidas alternativas a la privación de la libertad y contrastarlos con las propias construcciones de sentido que estos últimos realizan en torno a la responsabilidad, el castigo y la justicia en la provincia de Buenos Aires durante 2015. Para ello, se emplea la técnica de entrevista en profundidad a personal de un Centro de Referencia de la Provincia de Buenos Aires y a jóvenes intervenidos en dicha institución, con posterior análisis del discurso desde una perspectiva socio-semiótica. Se parte del supuesto según el cual los discursos institucionales buscan responsabilizar moralmente a los jóvenes e influir en su conducta, creando efectos de poder específicos que ellos resignifican, legitiman y estrategizan.

## INTRODUCCIÓN

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial nos ubicamos en un escenario de traspaso del *Estado Social* al *Estado Penal* a partir del cual la cárcel emerge como la principal política contra la pobreza y América Latina se convierte en una zona de influencia para los predicadores de más estado policial (Wacquant, 2010). Si durante la época del *welfare state* (1945-1973) la emisión de seguros sociales, subsidios y medidas de asistencia social convivía, en los países centrales, con la disminución de las tasas de encarcelamiento y un discurso público hacia los transgresores centrado en la innovación, la inclusión y la reforma –e incluso en la abolición de la penitenciaría– (Melossi, 2012), a partir de la crisis del petróleo se generaliza el desempleo, las tasas de encarcelamiento se disparan en forma masiva y el discurso predominante comienza a puntualizar en la retribución (Morris, 1983).

Mientras en las naciones desarrolladas se adevirte, producto de esta crisis, el surgimiento de una *nueva penalología* que promueve el *descarcelamiento* entreverando las penas con las normativas de seguridad (Pavarini, 2006), varias investigaciones discuten la posibilidad de transponer este escenario a los países latinoamericanos (Elibaum, 2004; Medan, 2012). Si bien a partir de la hegemonía del modelo de la *Nueva Prevención* (Crawford, 1998) comienzan a proliferar técnicas proactivas de control social que no dan cuenta de la pena como castigo legal (Sozzo, 2000), la cárcel continúa siendo preponderante (Daroqui et al., 2012).

En este contexto signado por la *criminología del otro* (Garland, 2005) se sanciona en Argentina el 12 de diciembre de 2006, la Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño (N° 13.298)<sup>1</sup> y su accesoria, la ley N° 13.634, que crea en la Provincia de Buenos Aires el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y el Fuero de la Familia, cuya puesta en práctica se efectúa progresivamente en 2008. Si bien se han hecho estudios sobre la implementación del nuevo sistema de justicia penal juvenil en instituciones cerradas, los cuales coinciden en afirmar que sus principales efectos fueron el incremento de las tasas de encierro y la fortificación de las ingenierías punitivas (Fridman et al., 2008; Insaurrealde y Pelosi, 2008; Uriarte, 2013; entre otros), los únicos estudios sobre medidas “alternativas” a la privación de la libertad son los de López et al. (2009) y Lucesole (2013). Ambos subrayan que si bien la mayor parte de los discursos gubernamentales enfatizan la perspectiva de derechos y el garantismo penal contenido en la nueva

1. Esta ley deroga la N° 10.067, que reproducía la denominada Ley de Patronato (N° 10.903) vigente desde 1919 en Argentina.

normativa, existe una gran indeterminación entre el nivel penal y el asistencial, que sumada a la inexistencia de un marco legal diferenciado da lugar a la utilización vacilante en un sentido tutelar o de restitución de derechos, al interior de un escenario donde prima la escases de recursos, las pugnas políticas y la desarticulación de actores en el marco de la co-responsabilidad, lo cual impide la plena vigencia del sistema.

En tal sentido, después de casi 90 años de vigencia del patronato, este trabajo pretende indagar las lógicas que guían la intervención institucional en un dispositivo ambulatorio penal atendiendo, sobre todo, a lo que hace al cambio cultural. Esto es, al cambio que tiene lugar no solo en el contexto sino en los usos y significaciones otorgados por los agentes institucionales a los sujetos intervenidos y a las estrategias de intervención que cobran sentido en el marco de relaciones de poder específicas.

#### EL CENTRO DE REFERENCIA: UN ESTUDIO DE CASO

Los Centros de Referencia (en adelante, CDR) dependen de la Dirección Provincial de Medidas Alternativas, dependiente a la vez de la Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. De aquí que el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil sea un subsistema del Sistema de Promoción y Protección de Derechos y, como política pública, contemple la restitución de estos últimos. Hoy, existen veintinueve CDR cuyos ámbitos de ejecución abarcan los municipios de cada jurisdicción.

La función de estos centros es atender a jóvenes de 16 y 17 años bajo una medida cautelar o sancionatoria alternativa a la privación de la libertad. Si la medida es cautelar, el joven se halla en la etapa pre-penitenciaria denominada de investigación preliminar preparatoria hasta la elevación de la causa a juicio, que una vez que sucede, puede resultar en una modificación o continuación de la medida transitada durante la primera parte del proceso penal. Si la medida es sancionatoria, el joven ya fue sentenciado y está atravesando una etapa pos penitenciaria (continuación de la medida alternativa, egreso de un centro cerrado, de un centro de contención o de arresto domiciliario). En ambos casos, los equipos técnico-profesionales que componen los CDR se ocupan de “responsabilizar” al joven mediante el cumplimiento de medidas dispuestas por el juzgado o tribunal competente en un oficio judicial y derivarlo a programas municipales, ONG u organizaciones comunitarias como parte de una estrategia diseñada en forma interdisciplinaria e integral.

El Centro de Referencia abre a las 8 de la mañana y alrededor de las 4 de la tarde en general ya no queda personal. Se atiende a 118 jóvenes

bajo medidas alternativas a la privación de la libertad, un 5,3% del total de jóvenes bajo este régimen de responsabilidad penal, que llega hoy a una cantidad de 2.200 jóvenes a nivel provincial, de acuerdo a datos de la Secretaría de niñez y adolescencia. Según esta última fuente, los jóvenes alojados en centros cerrados alcanzan una cifra mucho menor, de 480 casos en su totalidad, y los sujetos a medidas abiertas o de semi libertad (esto es, alojados en centros de recepción o centros de contención) más aún, llegando a los 110 casos. De modo que, si en toda la provincia de Buenos Aires hay 2.790 jóvenes cumpliendo medidas de responsabilidad penal, aquellos que asisten a centros de referencia representan un 78,85% del total.

El alto porcentaje que esta cifra representa respecto del total de jóvenes menores de 18 años bajo medidas privativas de libertad permite vislumbrar la importancia de profundizar el conocimiento sobre el modo en que inciden las medidas alternativas a la privación de la libertad en sus modos de vida: ¿A través de qué tipo de estrategias se los busca responsabilizar? ¿Cuál es su finalidad? ¿Podemos considerarlas en los marcos del castigo penal? ¿Cómo emplean los códigos morales los jóvenes a la hora de reconocer lo correcto y lo incorrecto en las situaciones concretas en que los usan? ¿Las apropiaciones que realizan reproducen las representaciones autorizadas sobre la responsabilidad penal juvenil? ¿Cómo las estrategizan?

Para abordar estos interrogantes se emplea la teoría de los discursos sociales de Verón (1987). De acuerdo a esta teoría todo fenómeno de sentido aparece como un conglomerado de materia significativa que reenvía a sus condiciones productivas, es decir, a otros discursos que ya han hablado de él y que el analista habrá de reconstruir mediante la indagación de las gramáticas que lo estructuran. Esto es posible en tanto no se apunte a examinar las intenciones de los sujetos sino a relevar los desfases interdiscursivos entre la producción y el reconocimiento en torno a la dimensión significativa de un fenómeno sociocultural, dinámico e históricamente variable. Es decir, el proceso de circulación y disputa por el sentido.

El análisis se divide en tres momentos. En el primero de ellos se examina el material recabado de veintiún entrevistas en profundidad semi estructuradas (Maxwell, 1996) a agentes institucionales: la directora del Centro de Referencia; tres psicólogos, dos trabajadores sociales y cinco operadores sociocomunitarios. El objetivo es rastrear los sentidos desprendidos del significante de responsabilidad y sus articulaciones recíprocas, como condiciones discursivas de posibilidad para el diseño y ejecución de estrategias de intervención.

En segundo lugar, buscaremos consideraremos el discurso de los jóvenes como un espacio en el cual afloran ciertos *efectos* y estrategias por

la apropiación y/o maximización de beneficios sociales y simbólicos que desarrollan en el marco de un conjunto de estrategias posibles (Bourdieu, 2010) bajo ciertas condiciones sociales de reconocimiento. Para ello, entrevistamos en profundidad a once jóvenes. En todos los casos, los entrevistados nos han dado su consentimiento para participar del estudio. Sus nombres han sido cambiados para resguardar su identidad.

Por último, en un tercer momento se buscó contrastar ambas fases de estudio a fin de elaborar algunas conclusiones sobre el modo en que se construye el entramado simbólico de la responsabilidad, particularizando en aquellas “fuerzas morales” (Durkheim, 1972) que intervienen en los procesos que dan forma a una (nueva) cultura penal juvenil en clave de derechos.

#### *BENEFICIADOS, ADVERTIDOS Y ACOMPAÑADOS. LA MIRADA DE LOS “REFERENTES”*

Los discursos institucionales se centraron en la necesidad de que los jóvenes puedan dar cuenta de sus actos y asuman las consecuencias de la transgresión. Para lograr este objetivo, las estrategias de intervención puntualizaron en seis aspectos principales vinculados a la construcción de responsabilidad: la capacidad de reconocer ciertos límites, la importancia de contar con “referentes”, la necesidad de ordenar la cotidianeidad, el cumplimiento de la medida asignada, la conformidad para reparar el daño ocasionado y la voluntad de alejarse del delito.

La *capacidad de reconocer ciertos límites* si bien es una actitud que se busca desarrollar en el joven, apunta directamente a la familia a la que se inculpa por no haberle impuesto aquellas normas sobre la base de las cuales se organiza la sociedad. De aquí que desde el CDR se trabaje no solo en la forma de gobernar sus impulsos, su voluntad y sus decisiones “equivocadas” sino también con sus adultos responsables, quienes deben acudir con ellos, y a veces en forma independiente, a entrevistas:

Hay familias en las que aparentemente se encuentran todos sorprendidos con la situación. Son muy pocos los que dicen “yo le venía diciendo fijate con quién andas”. Y bueno, uno le puede ir diciendo pero de ahí en más si el pibe sigue en esta actitud, ¿qué hacés vos como padre? ¿Quién es el adulto que tiene que poner el límite si el pibe no hace caso? Es no querer hacerte cargo de lo que sos como padre: no querer pautar la ley, el respeto, la responsabilidad. (Trabajadora social)

El problema del joven es entendido como una consecuencia de la indiferencia de los familiares hacia la situación en la que se encuentra o

de la inacción familiar ante su desobediencia. Cuestiones que parecerían permanecer irresueltas hasta el momento de la intervención y que desprenden formas de acción distintas. Si la indiferencia no requeriría más que atención y supervisión por parte de los adultos hacia los jóvenes, sus “actitudes” y sus compañías, la advertencia del deber y desacato del joven ponen de relieve el problema del modo en que se relacionan padres e hijos cuando estos últimos no satisfacen los deseos y necesidades de los primeros. Y, entonces: “¿qué hacés vos como padre?”. O, en términos de Durkheim, “el problema de saber si se debe castigar y sobre todo cómo hacerlo” (1972: 221). He aquí la aparición del CDR para “pautar la ley, el respeto, la responsabilidad” que no se constituyó en el hogar.

El CDR opera a través de la asignación al joven y su familia de un equipo técnico-profesional compuesto por un psicólogo o un trabajador social y un operador socio-comunitario, quienes se erigen o deberían poder erigirse en “referentes”. Figuras de autoridad que guiarán a los jóvenes en un régimen que podríamos denominar como de “inversión moral” (Canetti, 1981: 66-67): un proceso de *domesticación* por medio del cual la persona deja de obedecer a los códigos morales que venía manteniendo en razón del temor generado por las amenazas de castigo.

Ningún pibe viene acá porque tiene ganas. Viene acá porque el juzgado lo derivó. Hay dos tipos: los que tienen el compromiso y la obligación de venir porque saben que si no pueden terminar peor y los que directamente optan por no venir. Dicen, “no vengo, no quiero venir más”. Y bueno, uno le informa: “bueno, yo no te voy a obligar a que vengas pero yo esto lo tengo que informar en el juzgado porque me pidió un informe tuyo, que discontinuamos la intervención debido a que acordamos un encuadre de trabajo que vos has decidido no continuar”. (Psicóloga)

Nosotros también somos observados por ellos y por los padres, somos como el ojo de la tormenta, están ahí y nos miden “usted me quiere psicologear”, te dicen. Entonces, les decimos: mirá nosotros vamos a hacer todo esto pero vos tenés que cumplir porque si no vas a seguir igual. Es una forma de incorporarlo al mundo del compromiso, la responsabilidad, los valores y demás. (Trabajadora social)

La referenciación se alcanza si el joven logra confiar en las autoridades y hablar con ellas de sí mismo y del hecho que se le imputa con sinceridad. Si esto sucede, la estrategia avanza; caso contrario, “sigue igual”. Si bien la adhesión no es entendida en términos de obediencia pues se valora como positivo que el joven “diga la verdad”, debe cumplir con ciertas pautas determinadas por el juez. De manera que, por un

lado, el proceso autoreflexivo se presenta como un espacio en el cual el joven no será juzgado sino comprendido con miras a la construcción de su responsabilidad; y por otro, la estrategia posee una finalidad correctiva que apunta a disciplinarlo “[...] a organizar y orquestrar toda esta serie de recursos internos de modo que adquieran cohesión” (Sennett, 1982: 4).

Esa cohesión que se espera alcanzar es precisamente la responsabilidad por sus actos –que se entiende que el joven no posee y por ello es preciso fomentar–, incorporándolo “al mundo del compromiso, los valores y demás” de manera que sienta que su conducta proviene de sí mismo. Precisamente, mantienen los entrevistados, los casos más difíciles son aquellos en los que el joven cumple con las tareas encomendadas pero demuestra desinterés por el espacio o elige no hablar. Casos en los que no se sabe si las ha cumplido por considerar que son moralmente valiosas o ha operado con una “doble moral” (Damiano, 2012).

Con todo, diría Sennett, el proceso de disciplinamiento se produce en razón de la vergüenza que se le hace sentir al joven ya sea por no trabajar, poner en riesgo su propia vida, descuidar los estudios, hacer renegar a la mamá, etc.: “controles menos palpables que el dolor físico pero iguales que él en cuanto a producir sumisión” (1982: 5).

Hay veces que el pibe te mira como diciendo déjame de hinchar, me quiero ir de acá. Te oye pero no te está escuchando, te mira pero no te está entendiendo un carajo y uno habla sabiendo que no le interesa lo que le estás diciendo: que vaya a estudiar, que vaya a hacer algún curso, que vaya a buscar trabajo para poder tener un ingreso... No lo vas a convencer y ni bien salga va a volver a la esquina. (Operadora)

Hay como toda una cuestión que vos tenes que poder depurar previamente a que el joven pueda llegar a decir “bueno, esta es mi situación singular y cuál es mi responsabilidad en el marco de esto” ¿Qué voy a hacer? ¿Voy a seguir así? ¿Dándole dolores de cabeza a mi vieja?, ¿quiero terminar en un penal? (Directora)

Con el transcurso de los encuentros, se espera que el joven alcance una comprensión profunda de lo ocurrido y se posicione como responsable en una cierta medida o desde un determinado lugar de la resultante de un proceso social que lo trasciende. Sea o no esto posible, la intervención propone que el joven exprese su conformidad para reparar el daño ocasionado, por ejemplo, a través de la realización de tareas comunitarias. Mediante la “educación por medio de las cosas” (Durkheim, 1972: 117), entra en contacto con instituciones que efectivizan ideas y sentimientos morales en los que es preciso formarlos, tales como iglesias –que son el lugar más habitual– centros culturales, clubes de barrio, etc.

A través de las tareas comunitarias se busca fomentar la responsabilidad. Que el pibe vaya a una institución que pueda contenerlo, que no sea que va a levantar mierda del baño, y a través de esa actividad, pueda pensar otras cuestiones: ¿por qué estoy haciendo esto?, ¿qué significa en mi vida?, ¿por qué llegué a esto?, ¿esto que estoy haciendo puede reparar algo de lo que hice? (Directora)

Cuando se ponen en juego estas medidas, no tienen por qué ser pensadas desde un castigo sino desde poder hacer un trabajo que retribuya a la comunidad. Todos los pibes y familias vienen con un daño interno bastante importante. La figura del derecho es la reparación en el afuera, para nosotros es importante la reparación en el adentro y que no sea evidenciada una medida como el castigo.

*¿Qué sería la reparación del adentro?*

Que se dé cuenta de los motivos que lo llevaron a hacer lo que hizo, que ese acto podría haberse evitado y que de ahora en más puede manejarse de otra manera. (Psicóloga)

Los chicos en general piensan la tarea comunitaria como una cuestión que se tienen que sacar de encima, cumplir para completar la causa. La idea es poder darle el sentido que tiene, de una reparación en la sociedad respecto del daño. Y tratar que el pibe aprenda algo o genere un vínculo con alguna institución de la comunidad que le sirva en función de sus intereses. (Psicólogo)

Ya sea que el joven logre o no “darse cuenta de los motivos que lo llevaron a hacer lo que hizo”, “darle un sentido a las tareas comunitarias”, “pensar otras cuestiones”, “hacer una reparación interna”, “alejarse del delito”, en fin, alcanzar la responsabilidad, el equipo debe informárselo al juez. La evaluación es positiva cuando el joven acude a las citas pautadas, cumple con las reglas de conducta establecidas en el oficio judicial, deja de “hacer esquina”, busca trabajo, asiste a la escuela, realiza las tareas comunitarias, aprende a resolver los conflictos familiares “desde otro lugar”; y es negativa cuando no modifica su conducta.

La mayoría de los entrevistados coincide en señalar que esto último sucede debido a que los jóvenes no logran ordenar su cotidianeidad. Si, como sostiene Durkheim, “la moralidad presupone cierta aptitud para la repetición de los mismos actos en las mismas circunstancias y, en consecuencia implica cierto poder para contraer hábitos, cierta necesidad de regularidad” (1972: 35), un joven cuya vida diaria transcurre sin horarios fijos capaces de delimitar actividades, ritmos, rutinas, es un sujeto irresponsable o carente de la moralidad que se espera que contraiga.

La medida alternativa es un beneficio que se le da a modo de advertencia de que tiene que parar la moto. Si el pibe está acompañado, si está contenido, si está ordenado, va a poder sostenerla. Si no tiene una familia potable y le dieron una alternativa, no: volverá a caer y ya en la segunda va a un cerrado, no hay más oportunidades, la desaprovechaste, a lo mejor más adelante te cae la ficha. Nosotros vamos a la casa y vemos cómo ordenan su cotidianeidad. Porque algunos pibes no tienen ni un reloj, eso lo podés observar cuando vas a hacer una visita. No hay tiempo en esa casa, no hay rutina, no hay costumbres. No hay horario para levantarse, para acostarse, para almorzar, no hay encuentro en la mesa. Hay que articular con la familia para que ayude al joven y organice su vida porque sino pasan a un cerrado donde el orden es estricto, rutinario, los horarios son fijos y siempre los mismos todos los días. (Directora)

La familia aparece doblemente reprochada, como generadora tanto de las condiciones en que tiene lugar la transgresión como de las que impiden al joven “sostener la medida”. Ante la pregunta por las razones que llevan a que esto suceda los agentes institucionales actúan en forma “defensiva” (Sarah Banks, 1997 en Damiano, 2012) y en ningún caso aluden a la labor del CDR.

*En el caso de que el joven venga cumpliendo y de repente cometa un delito, ¿qué hacen?*

Mayormente, si cometen un nuevo delito no vienen para los centros de referencia, van para los centros cerrados. Porque si cometiste un delito estando en el afuera y volviste a caer es porque hay algo que no está funcionando bien. Entonces, mejor un tiempo encerradito.

*¿Estos casos vos decís que ameritan el encierro?*

No, yo no lo digo, eso lo decide el juez.

*Y, ¿en tu opinión?*

Por ahí hay que evaluar caso a caso. Hay pibes que realmente necesitan una internación en una comunidad terapéutica y otros en un instituto. (Trabajadora social)

Cerca del reconocimiento de algún tipo de responsabilidad institucional estuvieron aquellos testimonios alusivos a la asignación de tareas comunitarias en lugares no apropiados para jóvenes desde el poder judicial por no manejar un abordaje de juventud en términos de restitución

de derechos. O, la asignación de reglas de conducta insostenibles para el joven como mudarse de barrio para no estar en contacto con personas involucradas en el conflicto, etc. El CDR, subordinado al juzgado, obedece sus disposiciones: “se considera responsable ante la autoridad que la dirige, pero no del contenido de los actos que le ordena ejecutar” (Milgram, 1984), de manera que si la medida no se cumple, la estrategia “de acompañamiento” no se cuestiona. En tal sentido, un psicólogo del CDR, señala:

No siempre es una cuestión psicológica la que está de fondo. Si vive en un barrio donde su familia ha sido una familia que roba de toda la vida y él está en esa familia, ahí no hay una cuestión tan psicológica, es una cuestión de un lugar, y de una elección de un lugar en la sociedad también. Por un lado, la idea de que es un problema psicológico pareciera que se podría solucionar y con eso se pudiera conseguir que una ciudad no tenga delincuentes. Pero por otro lado, todas las sociedades han tenido delincuentes. (Psicólogo)

La delincuencia aparece como una actividad inmersa en distintas situaciones. Si el origen de la trasgresión es psicológico y el joven tiene voluntad de alejarse, se puede “parar la moto” mediante trabajo terapéutico. También se puede revertir la situación en la que se encuentra, si la familia lo acompaña a realizar las medidas que el juez le dictaminó durante un período corto a modo de “prueba” y finalizar la causa. Ahora, si el joven no cuenta con una familia “potable” o “elige un lugar en la sociedad” cuya trayectoria resulta improbable de modificar, es expulsado a una institución penal. Instituciones en las cuales, sostiene Cesaroni (2010: 40), la imagen de progreso no tiene asidero en la realidad: “Suponer que un conjunto de adolescentes encerrados a los 14, 15 o 16 años, lejos de sus amigos, de su familia, y de todo lo que le gusta hacer a un adolescente; custodiados por operadores asistenciales, que son una especie de patovicas con preparación policial y/o penitenciaria, tratados por profesionales psicólogos, asistentes sociales y educadores mal pagos; sometidos al arbitrio de jueces que, en la inmensa mayoría de los casos, no los conocen, van a ser resocializados y devueltos a la sociedad en mejor situación que la que tenían cuando ingresaron a esos sitios, parece una idea imposible de defender”.

#### TE PSICOLOGEAN PERO SON BUENA GENTE. LA MIRADA DE LOS JÓVENES

Una de las primeras preguntas que hicimos a los jóvenes fue en torno a la finalidad de la medida bajo la cual se hallaban. Las respuestas más comunes aludieron a la *corrección* mediante discursos centrados en la

idea de “oportunidad” y “ayuda”: oportunidad de no haber sido enviado a un centro cerrado y ayuda para alejarse del delito.

Es como que venís, estás en este lugar y te quieren corregir, te quieren hacer entrar en razón de que lo que hiciste está mal y por eso estás acá y tenés que hacer tal y tal cosa. La primera vez que vine me dijeron que no me iban a juzgar por lo que hice ni por las cosas que hago ni por si quería cambiar o no pero que me iban a intentar ayudar y aconsejar que deje de hacer las cosas que hice porque por algo estaba acá. (Juan)

Su trabajo es escuchar y aconsejar a los pibes. Yo hoy les conté que me pelee con mi hermano y me dijeron que tengo de evitar la pelea. O sino me dicen que si me tengo que desahogar que los llame a un número de teléfono y hablamos un rato. Por eso no me dejan juntarme en la calle, porque dicen que las juntas en la esquina traen conflictos. Yo ahora tengo esta oportunidad y pueden elevar que trabajo. Eso está bien para ellos o por lo menos para que el juez se conforme y vea que algo estoy haciendo y que no estoy en la calle. (Ciro)

La ayuda que los jóvenes señalan que pueden obtener del CDR es de dos tipos: para “hacer las cosas bien” y para contribuir al cierre de la causa. Como sostiene la psicología genética de Piaget (1974) en relación al proceso de construcción del juicio moral en el niño, entre la decisión de adoptar cierto comportamiento en función de ciertas normas en determinados contextos y la toma de conciencia de este proceso existe un distanciamiento. Pues, de otro modo, ¿cómo se explica que si bien la mayoría de los jóvenes cumple con las reglas de conducta impuestas preferirían no hacerlo? Entre las cosas que preferirían no hacer, los jóvenes destacan el hecho de tener dejar de estar en la calle.

*¿Te impiden juntarte en la esquina?*

No quieren, pero eso está en uno. Me preguntan pero yo digo que ya no.

*Si vas, no les contás...*

Y no, es lo que me conviene. A veces vos hablás algo que no tenés que hablar y no te ayuda. Entonces, para qué les voy a contar si igual ellos no se dan cuenta. (Mauro)

Ellos lo que quieren saber es si es verdad que soy chorro o si tengo mala junta y aconsejarme para ver si hago las cosas bien y que no haga boludeces. Van al barrio y preguntan si hacés junta, si te drogás, si te peleás, si hacés quilombo.

*¿Les preguntan a tus vecinos?*

Sí, para ver cuál es tu comportamiento porque hay algunos que la caretean y se las re mandan. Entonces, llegan al barrio y todo es distinto. (Matías)

Los jóvenes tienen en claro que durante las entrevistas no pueden hablar con total libertad, que hay algunas cosas que “no los dejan hacer” y conviene evitar contar. El vínculo ente ambos pasa por dos etapas: en la primera, que podríamos caratular como de desconfianza inicial, el joven desconoce a las personas con quienes debe mantener una conversación en el marco de un proceso penal, de manera que no confía en ellas. Más aún si su propia versión de los hechos no coincide con la expresada en el oficio judicial y los agentes del CDR la aceptan como verdadera.

*¿Te da confianza hablar con ellos?*

No, yo no confío en nadie, ¿cómo voy a confiar en una persona que recién conozco? (Cristian)

A mí no me creían ni en el juzgado ni en el CDR que no había sido el que rompió la luneta. Después el pibe que fue declaró que había sido él pero ya era tarde, la causa ya me la habían hecho a mí. Es algo injusto porque yo tuve que hacer tareas comunitarias y no tenía que hacer eso. Ahora recién estoy empezando a confiar en David porque él al principio tampoco me creía. (Pedro)

La primera vez que vine al centro con mi mamá nos hicieron las mismas preguntas a los dos. Primero entré yo y después ella y no nos dejaron que nos preguntemos qué nos habían preguntado a cada uno, más que nada para ver si es verdad lo que respondía cada uno. (Ciro)

Con el transcurso del tiempo y de las entrevistas el joven advierte que los agentes del centro “no son iguales a la policía” pero no todos utilizan igual el espacio. Algunos “dejan de lado el orgullo y se abren” y otros van a los encuentros pautados, dicen lo que estiman que los agentes esperan escuchar y “siguen su vida”. Los esquemas de percepción y acción que orientan el sentido de sus discursos se enmarcan en el proceso judicial que atraviesan, el cual muchas veces “constituye en sí mismo su finalidad, encuentra su cumplimiento en su cumplimiento mismo, actos que se realizan porque ‘se hace’ o ‘hay que hacerlo’ pero también a veces porque no se puede hacer otra cosa que realizarlos, sin necesidad de saber por qué o para quién se los realiza ni lo que significan” (Bourdieu, 2010: 35).

Son buena gente, te tratan bien y no te faltan el respeto como la policía. David me da confianza, más que mi defensor, al resto no los conozco. (Carlos)

La primera vez que vine yo no quería saber nada pero cuando dejás el orgullo de lado empezás a abrir la mente. (Ciro)

Cuando ellos me preguntaron sobre el hecho yo les dije que en esa época estaba muy drogado, como para zafar, y entonces me mandaron mucho al psicólogo.

*¿Era verdad?*

No, como que me quise cubrir pero yo era responsable de lo que hacía, sabía todo, era consciente.

*¿Te ayudó a la causa decirles eso?*

Decirles eso me benefició porque ponele que yo no sabía lo que hacía pero lo malo es que tengo que ir al psicólogo y me hacen preguntas de si me sigo drogando y les digo que ya no me drogo más y se la corto ahí, sigo mi vida.

*¿Te creen?*

No. (Matías)

Los agentes institucionales son vistos, en la última etapa del proceso, como “aliados” ante la *justicia*, aquellos capaces de “mover un par de papeles” y bregar por una sanción menor o el sobreseimiento de la causa. La *justicia* les genera bronca por el maltrato que ejercen los jueces sobre los acusados, la incompetencia moral y la selectividad con que operan. Y, pese a que los agentes del CDR actúan subordinadamente a estos últimos, no piensan lo mismo de ellos. La identidad juvenil se construye en oposición a la policía y a los jueces más no a los agentes del CDR:

*¿Cómo ves a la justicia?*

Una mierda. (Ema)

No sé, ¿qué querés que te diga?, porque a veces el que mata está afuera y el que roba un caramelo está adentro. A mí la justicia no

me ayudó, el que me ayudó fue David: me dio muchos consejos, me habla tranquilo, todo, es buena persona. David me habla demasiado, me psicologea. (Carlos)

A la justicia la veo mal pero cuando sale algo como el CDR, para ayudar, me parece bien.

*¿Para qué está el Centro de Referencia?*

Para darte una oportunidad. Para mí dentro de todo está bien porque la mayoría de toda esta gente no quiere ver a un pibe en un instituto mientras lo pueda ayudar. Hacen lo que pueden.

*¿Qué hacen?*

Te psicologean para que no vuelvas a hacer lo mismo. (Ciro)

No te tratan bien. Yo me comí una causa de la que no tenía por qué bancar y para mí es algo injusto. En cambio, en el CDR ellos se preocuparon por mi causa, llaman a casa, preguntan cómo estoy, si trabajo, si me hace falta algo. Hicieron un ambiental, me ayudaron un montón. Yo estaba en un instituto, ellos movieron un par de papeles para que me dieran arresto domiciliario y me querían poner una tobillera que si salís a 100 metros de tu casa empieza a sonar y a donde vayas te busca la policía y David lo rechazó. (Pedro)

En una sociedad excluyente (Svampa, 2005) en la que “el que mata está afuera y el que roba un caramelo está adentro”, los jóvenes que acuden al CDR aceptan que los psicologeen (aunque no les guste) con la esperanza de no entrar a un instituto y mucho menos a un penal. Ante la pregunta por las consecuencias que debía tener la trasgresión penal juvenil, ninguno estuvo de acuerdo con el ejercicio de medidas privativas de libertad como sanción, salvo para casos de homicidio. Sus respuestas, en cambio, se acercaron al modo en que funciona el CDR.

Para mí el castigo está para que la gente aprenda a no tocar las cosas que no son tuyas, a hacer buena letra, a respetar, pero el encierro es lo peor. Te lo digo porque tengo familiares, amigos, el encierro te vuelve más loco. A veces en vez de curarte salís más maldito. Mucho encierro, mucha verdugueada de la policía, no salís curado, salís peor.

*¿Qué habría que hacer entonces?*

Mandarlos a un instituto abierto. (Pedro)

Yo creo que el castigo te hace peor. Yo estuve en un instituto y no me ayudó. Tendrían que mandarlos a un psicólogo y fijarse primero lo que pasa en la casa. (Ema)

Para mí si alguien mata, merece el encierro Pero si no hizo tanto daño puede hacer tareas comunitarias o ir al psicólogo. (Carlos)

No obstante, ante la pregunta por las razones que conducen a abandonar la actividad delictiva, los factores de “rescate” (Corbalán y Rodríguez Alzueta, 2016: 282) no refirieron directamente al paso por el CDR. Los procesos de transformación se debieron a la asunción de responsabilidades diversas (sociales, familiares, laborales, etc.) con cierto grado de estabilidad y gran carga emocional más que a la inhibición de las pasiones y hábitos delictuales que llevan al autodomínio moral (Durkheim, 1972). Si entendemos la delincuencia como una respuesta específica al funcionamiento de las instituciones legales, podremos contemplar que el joven que delinque comparte el mismo sistema de valores y creencias que el resto de la sociedad sólo que sus prácticas las reproducen y resignifican (Matza, 2014).

Después de que me junté cambié un montón. Aunque después me separé y seguí siendo la misma, no le doy bola a nadie. (Ema)

– Yo me crié en la calle, estaba en los carros con un caballo juntando basura, por eso estaba en esa pero ahora que trabajo cambié una banda. Tengo trabajo así que la plata la tengo.

– *¿Cómo lo conseguiste?*

– Por mi abuelo, que me llevó a laburar con él en el mercado central. En realidad yo había empezado a trabajar en varios negocios pero como me pedían la constancia en el CDR tuve que dejar porque a mí me daba cosa pedirle, iban a decir que tenían a un chorro trabajando o capaz que algún día a ellos les faltaba algo y me empeoraba la causa. (Carlos)

*¿Qué es lo que te llevó a cambiar?*

Mi hermano mayor está en la unidad 28, lo lastimaron mucho y la verdad que no quiero hacerle mala sangre a mi mamá, por eso me estoy poniendo las pilas. Además, tengo a mi viejo preso por homicidio hace 8 años, soy un pibe muy sufrido, yo. Hasta me dieron un tiro en la pierna. Tengo prótesis, clavos. Tengo amigos, también, no es lindo. (Matías)

Y, ahora tengo dos nenas, Yo antes seguía en la mía, no me daba cuenta de lo que hacía, era chico. Ahora, sobre todo desde que nació la segunda, me puse las pilas. (Lucas)

Los jóvenes delinquen transitoriamente: consiguen empleo, pareja, hijos o pasan por alguna experiencia traumática y se alejan del delito. Esto ocurre independientemente del reconocimiento de su responsabilidad por el hecho que se le imputa. Podemos concluir, entonces, que si bien existe cierta influencia de las estrategias de intervención mediante mecanismos que generan sumisión tales como el de avergonzar a los jóvenes por la situación (de desempleo, por generar disgustos a la familia, estar a punto de terminar en un penal, descuidar a los hijos, etc.) el proceso reflexivo no llega al punto en el cual los jóvenes cuestionan las reglas en uso mientras sienten la necesidad de contar con ellas (lo que Durkheim denomina “renovación del orden moral”) sino que más bien las articulan con la moralidad “oficial” y las estrategizan en función de la obtención de beneficios materiales y simbólicos, en el marco de un conjunto de relaciones económicas, sociales y políticas (Bourdieu, 2010).

Este conjunto de condiciones “productivas”, diría Verón, reenvía, en primer lugar, al marco jurídico-penal en que se desarrollan las medidas, que ubican a los jóvenes en un lugar desigual en el proceso de disputa por el sentido de categorías “que estando investidas de una autoridad colectiva pueden funcionar como instrumento de un poder reconocido sobre el mundo social” (Bourdieu, 2010: 33).

En síntesis, si los jóvenes legitiman la intervención es por sentirse “agradecidos” de no estar privados de libertad. De ahí a creer en todo lo que los agentes del CDR les dicen y obedecer en consecuencia hay un trecho mediado por estrategizaciones, omisiones y resignificaciones así como por la adquisición de responsabilidades sociales, laborales, políticas y afectivas que inciden más que las conversaciones moralizantes mantenidas en la transformación de la conducta. Conversaciones que a veces se encarnan en prácticas concretas pero en un marco (judicial-penal) que impide que se hagan en forma desinteresada, es decir, por fuera del cumplimiento de la medida. De modo que el sentido moral se neutraliza (Durkheim, 1972).

Con todo, los jóvenes creen que es posible la inclusión y la reforma y lo intentan. Avanzan y retroceden incontables veces en una serie de movimientos que no se vinculan con las reglas morales que tienen incorporadas, el delito no es una consecuencia de la falta de ellas. Es, más bien, el resultado de un abanico de posibilidades reducido en el cual los satisfactores que tienen a su alcance para cubrir las necesidades de reproducción simbólica y social son nimios, ya sea porque no pueden trabajar por una cuestión de edad, porque no encuentran empleo o

tienen la dificultad de sostenerlo debido a tener que presentar una constancia de la actividad realizada en el CDR, porque sufren un golpe emocional fuerte por tener un familiar detenido, por dejar de estar en pareja, convertirse en padres, etc.

## CONCLUSIONES

El objetivo explícito de la intervención desarrollada en el Centro de Referencia no es castigar al joven sino “acompañarlo” en un proceso cuyo fin es que asuma la norma y se aleje del delito. Función moralizante que, desde la perspectiva institucional, se entiende que la familia ha dejado de ejercer como actor principal o fracasado en el intento, por lo cual un equipo de “referentes” se ocupará de sucederla o reemplazarla.

Pese a que todos los entrevistados convinieron en destacar el carácter socio-educativo de las medidas, el modo en que lo fundamentaron coincide con la definición de castigo penal de Durkheim, en tanto fenómeno moral cuya forma y contenido representan la “conciencia colectiva” de la sociedad. Como sostiene Garland, la mirada de los agentes del CDR es parte de un proceso social y cultural que les excede: “Tal vez el castigo sea una institución legal administrada por funcionarios del Estado, pero necesariamente está cimentada en patrones más amplios de conocimiento, sensibilidad y manera de actuar, y su legitimación y operación constantes dependen de esas bases y apoyos sociales” (2006: 37).

Denominamos la finalidad de las estrategias de responsabilización tomando la idea de “inversión moral” de Canetti pues de lo que se trata es de influir en la substitución del conjunto de códigos y costumbres correspondientes a uno de los principales ámbitos de socialización de los jóvenes –“la esquina”–, por aquellos principios, afecciones y reglas hegemónicas. Las técnicas a través de las cuales los equipos procuran lograrlo son el diálogo (en torno a los desencadenantes del delito y otros problemas juveniles) y la advertencia (“vas a terminar peor”, etc.). Fuera de ello, el recorrido que adopte cada caso dependerá exclusivamente de las decisiones y voluntad de los jóvenes y del “acompañamiento” de sus familias. Tanto los agentes institucionales como los jóvenes se encuentran, respectivamente, en el “ojo de la tormenta” puesto que para conversar de temas íntimos es preciso generar una relación de confianza y empatía que no siempre se alcanza.

Los jóvenes manifiestan sentirse “psicologeados”, omiten hablar de temas que los agentes valoran negativamente o los estrategizan; mientras que estos últimos son percibidos por los agentes como beneficiados, desganados e incompetentes, en su mayoría. Al momento de

explicar los motivos por los cuales la estrategia de responsabilización falló, los agentes del CDR emplean una doble moral (Damiano, 2012), atribuyéndolo a la impericia judicial o de la familia. Los jóvenes, por su parte, poseen una expectativa de doble “ayuda”: en relación al cierre de la causa y a “rescatarse”. Ayuda que saben que no pueden obtener de la justicia ya que la ven como discrecional y selectiva (como la policía).

Si bien tanto los agentes institucionales como los jóvenes emplean categorías como ayuda u oportunidad, estas poseen gramáticas productivas distintas. En el primer caso, reenvían a la perspectiva tutelar (que sobrevive al cambio de paradigma) en la cual el joven aparece como un sujeto incapaz de ejercer por sí mismo sus derechos. En el caso de los jóvenes, tanto la categoría de ayuda como la de oportunidad refirieron a cuestiones vinculadas a “mover un par de papeles” y agilizar la causa o a no ser encerrado en un instituto.

En relación a la categoría de responsabilidad vimos que para los agentes institucionales alude a un proceso reflexivo a través del cual, al ir percibiendo los desencadenantes de la trasgresión, el joven advierte su incumplimiento, reconoce la deuda, presta conformidad para reparar el daño ocasionado a la sociedad y se aleja del delito. Los jóvenes, en cambio, la emplean en un sentido práctico (Bourdieu, 2010) que refiere al proceso correctivo al que aceptan someterse con tal de no ser privados de libertad. Las gramáticas que ordenan las prácticas discursivas no varían respecto del bien y el mal, lo correcto y lo incorrecto sino por los “esquemas prácticos, opacos a ellos mismos, sujetos a variar según la lógica de la situación y el punto de vista, casi siempre parcial que ésta impone” (Bourdieu, 2010: 27).

Siguiendo a Piaget (1974), este proceso no puede ser catalogado como “moral” pues se realiza conforme a imperativos heterónomos. Si el cumplimiento de las medidas para adoptar un carácter moral debe realizarse como fin en sí mismo, el contexto penal en que se realiza lo impide. La influencia de la gramática de discurso judicial-penal se ve claramente en la etapa inicial del proceso, cuando la relación entablada entre los agentes y los jóvenes es de desconfianza mutua. Incluso hacia el final, cuando esta situación suele ser revertida, la mayoría de los jóvenes diferencia el rol de los agentes del CDR del de los jueces y de la policía por el modo en que han contribuido en la causa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, P. (2010). *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI.
- Canetti, E. (1981). *Masa y poder*. Barcelona: Muchnik.
- Cesaroni, C. (2010). *La vida como castigo. Los casos de adolescentes condenados a prisión perpetua en la Argentina*. Buenos Aires: Norma.
- Corbalán, D. y Rodríguez Alzueta, E. (2016). ¡Rescatate! Puntos de partida provisorios para explorar las prácticas de sí. En Rodríguez Alzueta, E. *Hacer bardo. Provocaciones, resistencias y derivas de jóvenes urbanos*. La Plata: Malisia.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety*. London & New York: Ed. Longman.
- Damiano, F. (2012). *La doble moral en acción: una aproximación experimental a la disputa social del cuerpo de los futuros trabajadores sociales*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Facultad de Cs. Soc.-UBA.
- Daroqui, A., López, A. L. y Cipriano García R. (2012): *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Rosario: Homo Sapiens.
- Durkheim, E. (1971). *La educación moral*. Buenos Aires: Schapire.
- Elibaum, L. (2004): La sospecha como fundamento de los procedimientos policiales. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 20.
- Fridman, D.; Graziano, F. y Jorolinsky, K. (2008). Informe sobre el Régimen Procesal Penal Juvenil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- García Méndez, E. y Vitale, G. (Comp.) (2009). *Infancia y Democracia en la Provincia de Buenos Aires. Comentario crítico sobre las leyes 13.298 y 13.634*. Buenos Aires: Fundación Sur Argentina.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- (2006). *Castigo y sociedad moderna*. Madrid: Siglo XXI.
- Insaurralde, N. y Silva Pelosi, M. (2008). Notas críticas sobre la transición hacia el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*.
- López, A., Huber, B., Fridman, D., Graziano, F., Pasin, J., Azcárate, J., Jorolinsky K. y Guemureman, S. (2009). Reflexiones críticas sobre medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal. XXVII Congreso ALAS.
- Lucesole, N. (2012): *Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: un estudio de caso en el Centro de Referencia La Plata*. Tesis de maestría FLACSO.
- Matza, D. (2014). *Delincuencia y deriva. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Maxwell, J. (1996). *Qualitative research design. An interactive approach*. London: Sage publications.
- Medan, M. (2012). ¿“Proyecto de vida”? tensiones en un programa de prevención del delito juvenil. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10 (1), pp. 79-91.
- Melossi, D. (2012). *Delito, pena y control social. Un enfoque sociológico entre estructura y cultura*. Buenos Aires: Ad- Hoc.
- Milgram, S. (1984). *Obediencia a la autoridad. Un punto de vista experimental*. España: Desclé de.
- Morris, N. (1983). *El futuro de las Prisiones*. México: Siglo XXI.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Bs As: Ad Hoc.
- Piaget, J. (1974). *El criterio moral en el niño*. Barcelona: Fontanella.
- Sennett, R. (1982). *La autoridad*. Madrid: Alianza.
- Sigal, S. y Verón, E. (2003). *Perón o muerte*. Buenos Aires: Eudeba.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de caso*. Morata: Madrid.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.
- Uriarte, C. (2013): La cuestión de la responsabilidad en el derecho penal juvenil. En González Laurino, C.; Leopold Costáble, S.; López Gallego, L. y Martinis, P. (coord.). *Los sentidos deL castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC-Universidad de la república.
- Verón, E. (1987). *La semiosis social*. Buenos Aires: Gedisa.
- Wacquant, L. (2010), *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Manantial.

#### FUENTES

Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires:  
[www.snya.gba.gov.ar](http://www.snya.gba.gov.ar)

# *Internación o pena anticipada. Adolescentes infractores en Argentina*

KARINA ELIZABETH DÍAZ

Abogada, Ministerio Público Fiscal, Argentina.

kdiaz@mpf.gov.ar

MARÍA CONSTANZA DE LA PAZ LESTRADE

Abogada, Poder Judicial de la Nación, Argentina.

mlestrade@pjn.gov.ar

MARÍA ALEJANDRA LUNA

Abogada, Consejo Nacional de las Mujeres, Argentina.

marialeluna81@gmail.com

**PALABRAS CLAVES:** niños/as y adolescentes, pobreza estructural, selectividad penal, internación en instituto, pena anticipada.

## RESUMEN

El populismo punitivo está reclamando prisión como retribución a la delincuencia juvenil, y bajar la edad de inimputabilidad para contrarrestar la inseguridad. Las estadísticas conocidas no contemplan variables tales como: nivel de instrucción, nivel socioeconómico y situación laboral del entorno familiar, que mostrarían que hay causales estructurales para esa delincuencia. En relación con esto, la mayoría de los delitos que cometen los jóvenes son contra la propiedad. ¿Cuándo la voz popular se alzaría pidiendo al Estado nacional y local que cumplan sus obligaciones con la niñez y adolescencia? Para un problema estructural la solución debe ser estructural y no sacrificial, el encierro como única respuesta del Estado ante el menor de edad que roba es el fracaso de un sistema.

“Qué olvidamos, cuando olvidamos que son niños”

*Entre todos los rebenes del sistema, ellos son los que peor la pasan.  
La sociedad los exprime, los vigila, los castiga, a veces los mata:  
casi nunca los escucha, jamás los comprende*

*Patás arriba, EDUARDO GALEANO*

## INTRODUCCIÓN

Cuando no existe un enemigo más idóneo para culpar de todos los males de una sociedad se elige un chivo expiatorio, alguien que se pueda identificar con la delincuencia.

Cada vez es más frecuente que se coloque en esa categoría a los niños/as y adolescentes de barrios precarios, menores de edad que se convierten así en víctimas de la selectividad estructural.

La frecuencia con la que niños/as y adolescentes cometen delito sigue siendo baja en comparación con la de los adultos. Conforme a nuestra experiencia profesional y los datos relevados durante 2016 en los siete Juzgados Nacionales de Menores con jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires, muchos son inimputables por estar debajo de la edad establecida para atribuir responsabilidad penal según el delito.

Presumimos que por desconocimiento de estos datos empíricos, la ciudadanía opta más por criminalizar a los menores de edad, y ante cada caso que se hace público las pasiones humanas piden para ellos medidas de privación de libertad.

Cuando un juez se allana a esa voz que se alza desde ciertos sectores de poder en la sociedad, sacrifica la libertad de los precoces infractores. No le importa precarizar los derechos de la niñez/adolescencia, solo va tras un efecto simbólico en momentos de conmoción social, que ni en lo inmediato ni a futuro conseguirá disminuir la cantidad de delitos que se cometen.

Para este trabajo partimos de una idea que mantendremos a lo largo de su desarrollo y conclusión: la llamada “delincuencia de menores” es producto de la desigualdad social, pobreza extrema, falta de oportunidades educativas y laborales, desintegración familiar, frecuente exposición a la violencia en los medios de comunicación, fácil acceso a las armas y las drogas.

Estos son factores que atraviesan la vida de estos infractores, en una etapa evolutiva de su desarrollo que los hace especialmente más permeables al mundo externo.

El encierro es una pena y, lejos de ser una solución, es intensificar el problema. La pena no resuelve nada, estigmatiza al interno y lo expone a ser también víctima de delitos.

A la vez, hay una vinculación entre el delito de estos niños/as y adolescentes y la adicción a las drogas. Salen a robar pero son pobres, no se apropian de nada, delinquen para sostener su consumo.

Estos “delincuentes juveniles” tienen también problemas relacionados a su escolaridad. ¿Por qué no se pone el foco a tiempo en terminar con el abandono escolar?. El derecho penal es la *ultima ratio*, el sistema penal está para hacer daño, hay mucho por hacer antes.

Cuando el menor de edad es víctima la selectividad penal por su conducta, lo que debe pensarse es cómo juzgarlo sin criminalizarlo por su condición de vulnerabilidad. Es decir, debe buscarse la manera de reducir la violencia del poder punitivo selectivo que criminaliza su pobreza.

En la elaboración de estas líneas, nos propusimos particularmente reflexionar sobre la internación de los menores de edad como anticipo de pena, con la excusa tutelar.

Empezaremos por plantear la punibilidad y no punibilidad para la teoría clásica del delito y la escuela positivista a los fines de la pena, cómo se contemplan estos aspectos en el Régimen Penal Juvenil vigente en la República Argentina al admitir la internación del menor de edad, y nos detendremos en la privación de libertad en institutos de menores.

#### LA PUNIBILIDAD Y NO PUNIBILIDAD DE LOS MENORES DE EDAD: EN LA TEORÍA CLÁSICA DEL DELITO Y EL POSITIVISMO PENAL

En la teoría del delito clásica, el principio *nulla poena sine culpa* plasma la preciada garantía conforme a la cual nadie puede ser penado sin previa acreditación de su culpabilidad, como recaudo para el sustento y límite de la pena como hecho de poder.

Dentro del aspecto de la culpabilidad, existen causales de inculpabilidad que implican un reproche de menor intensidad, por tener el imputado una disminución de sus facultades; correspondiéndole así una pena atenuada.

Existen asimismo causales que eliminan o excluyen la culpabilidad (causas de exculpación) y la inimputabilidad es entendida mayoritariamente como uno de estos supuestos.

Lo que esto significa es que la pena se aplica a quienes son motivables por la norma y pueden responder a la función de llamada de atención

que la norma les dirige. Si así fuera, no tendría sentido imponer pena porque no cumpliría sus fines.

A los inimputables no se les aplica pena, porque el fundamento de este tipo de sanción, se manifiesta sólo frente a los sujetos que poseen asequibilidad normativa.

Para el positivismo penal, en cambio, no hay diferencia entre sujetos imputables e inimputables, porque en su concepción el delito es un ataque a la sociedad, el delincuente es un sujeto determinado a delinquir y la pena es una reacción defensiva de la sociedad atacada por el delincuente.

Así sustenta el juicio de peligrosidad y sintomático de la personalidad humana, para fundamentar con ese criterio la responsabilidad, la necesidad y el merecimiento de la pena.

Para el positivismo penal, todo autor de un delito es peligroso, con lo cual no importa distinguir entre sujeto imputable e inimputable. Por ende, no es necesario analizar su capacidad de culpabilidad.

Con relación a los menores de edad, podemos ver que desde el punto de vista dogmático existen dos posturas, a saber:

1. Por un lado, se entiende que la minoridad es una causa de inimputabilidad, lo cual quiere decir que los menores son incapaces de culpabilidad quedando comprendidos en la expresión “insuficiencia de sus facultades” (art. 34 del Código Penal), por su incompleto desarrollo psicofísico.
2. Otra postura considera que más allá de poseer el menor de edad culpabilidad, es el Estado quien renuncia a la imposición de una pena, lo cual a su vez tiene dos alternativas dogmáticas:
  2. a. Una de estas alternativas es que la edad se trata de una condición objetiva de punibilidad;<sup>1</sup>
  2. b. La otra posibilidad es una hipótesis de ausencia de necesidad de prevención especial, lo cual nos aleja de la culpabilidad.

#### EL RÉGIMEN PENAL JUVENIL VIGENTE: CUESTIONES DE CULPABILIDAD, INIMPUTABILIDAD E INTERNACIÓN

En nuestro país, el Régimen Penal Juvenil, desde su óptica sustantiva, está regulado por la ley 22.278, regla que no contempla a la minoridad como una causa de inimputabilidad.

El sistema no toma las condiciones individuales y concretas del menor para determinar la posible causal de exculpación, sino que tiene

1. Esta postura dogmática que procede ante un requisito de operatividad de la punibilidad que es la condición objetiva de la edad, nos sitúa en la teoría de la coerción penal.

en cuenta la disponibilidad y ejercicio de las acciones, la naturaleza y monto de la pena, además de la edad.

Consecuentemente, el Régimen Penal Juvenil sí se refiere a la no punibilidad, lo cual no tiene nada que ver con la culpabilidad dentro de la teoría del delito, sino con decisiones de política criminal. De esta manera, se da por sentada la no punibilidad de los menores de 16 años, sin la necesidad de un análisis concreto de las posibilidades intelectuales.

El Dr. Eugenio Zaffaroni afirma que esta es una causal de exclusión de punibilidad y clasificó la minoría de edad dentro de las condiciones que no revisten naturaleza penal, colocándola en el elenco de condiciones de operatividad o procedibilidad de la coerción penal que configuran una causa personal que excluye la penalidad.

La naturaleza jurídica de la no punibilidad de los menores de 16 años, tiene condiciones que operan o impiden la sanción penal.

Pese a que ante todo delito resulta de aplicación una pena, en esos casos de delincuencia juvenil no se aplica sanción, porque por más que el infractor haya cometido un hecho típico, antijurídico y culpable, hay un impedimento a la operatividad de la coerción penal.

En concreto, en nuestro sistema actual, la situación penal de los menores de edad no es un tema de culpabilidad o inimputabilidad, sino de coerción penal, cuyo límite hoy en día se pretende bajar a 14 años de edad.

Avanzando sobre el eje central, debemos pasar a referirnos al proceso de naturaleza civil y carácter tuitivo –paralelo al proceso penal– abierto por el juez penal, con el objeto de neutralizar los factores que llevaron a delinquir al menor de edad no punible y al punible de punibilidad relativa que puede ser sometidos al proceso penal, dependiendo del monto de pena prevista para el delito.

Este sistema mixto de delimitación de la punibilidad tiene en cuenta la edad del sujeto, especie y monto de la pena, régimen del ejercicio de la acción y hasta el criterio del juez.

En efecto, para imponerle una pena al menor punible, debe previamente declararse la responsabilidad del menor, que este haya cumplido los 18 años de edad (puede prescindir de este requisito para la absolución) y haya sido sometido a un proceso tutelar por lo menos un año. Deben analizarse los antecedentes del imputado, las modalidades del hecho delictivo, el resultado del tratamiento tutelar y, por último, la impresión del juez en su contacto con el adolescente.

Lo único que diferencia la pena a imponer a un menor de edad del régimen de los adultos, es la posibilidad de reducción a la forma de la tentativa,<sup>2</sup> pero en la especie, la pena a imponer es la misma. De esta

2. Ley 22.278, art. 4 último párrafo.

manera vemos que manteniendo el régimen vigente, las garantías adicionales que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impuso como status jurídico de la minoridad no se respetan.

LA INTERNACIÓN COMO ANTICIPO DE PENA:  
ARQUETIPO PARA LA POSICIÓN AGNÓSTICA<sup>3</sup>

En el régimen actual, todo menor que ingresa al sistema –producto de la criminalización de la pobreza–, luego de acreditada la materialidad del hecho, autoría y grado de participación, aunque su edad esté por debajo del límite para responsabilizarlo penalmente, ingresa al régimen tutelar.

El sistema tutelar vigente resulta ser una ficción, ya que bajo el pretexto de humanitarismo, se encubre el totalitarismo sobre la minoridad pobre.

En efecto, el juez penal, como representante del Estado en otra de sus funciones, asume la tutela del niño/a o adolescente con necesidades básicas insatisfechas por la ausencia del mismo Estado en su rol primario de protección.

Nosotras entendemos que actualmente bajo el rótulo de tutela se está enmascarando la criminalización secundaria, selectiva, de este estereotipo, el de los más vulnerables al sistema penal.

Una de las consecuencias más graves de la aplicación de la ley 22.278 es el amplio poder de discrecionalidad que concede a los jueces y que, en la práctica, muchas veces se traduce en violación a derechos de los niños/as y adolescentes infractores de la ley penal.

De acuerdo a los informes de asistentes sociales que entrevistan al niño/a o adolescente, el juez puede resolver la internación del menor de edad (punible e incluso no punible) en un instituto de menores que mantiene prácticas iguales a las del sistema carcelario de adultos. Las condiciones edilicias, también son similares a las de una cárcel.

La institucionalización de menores de edad en el régimen cerrado –por estar en proceso de formación de su personalidad– los expone en su dignidad humana a secuelas irreversibles y no deja de ser otra cosa que una especie de pena anticipada, destinada a una persona a quien, por el régimen legal antes explicado, hasta los 18 años no debería aplicársele pena o sólo hacerla efectiva a partir de esa edad.

Por lo tanto, a esos niños/as y adolescentes vulnerables atrapados por la intensa selectividad penal y además institucionalizados, se les aplica un adelanto de pena, cuando la respuesta del Estado a la infracción

3. A la pena no se le asigna ningún contenido legítimo en un Estado de Derecho a los fines de contener y reducir la violencia del poder punitivo selectivo.

penal del menor de edad ni siquiera tiene por qué ser identificada con una sanción<sup>4</sup> o aplicación irracional de su poder.

Esto no implica que no deban adoptarse medidas para menores de edad en conflicto con la ley penal, sino que la institucionalización no es acorde a los estándares internacionales y responde al viejo paternalismo de la ya derogada ley 10.903, cuando en vez de ser sujeto, era objeto de derecho.

Lo que sucede es que hallada esta solución sacrificial, dejó de incorporar el problema y encontrar una solución alternativa.

A partir de la sanción de la ley 26.061, se intenta proteger los derechos de los menores de edad acorde de los estándares de la CDN, pero las prácticas de tribunales y las reglamentaciones, todavía no reflejan el cambio.

Tampoco existen recursos económicos para destinar a los menores de edad, sea mejorando esos lugares de alojamiento o creando un sistema de contención social que respete el interés superior de estos infractores.<sup>5</sup>

Ese sistema de contención debería ir paulatinamente eliminando la internación de menores de edad en instituciones que son cárceles, hasta abolirla definitivamente.

Ni el niño/a o adolescente ni su defensor particular tienen posibilidad de cuestionar la decisión de internación que toma el juez penal. En fin, en el marco de ese expediente tutelar, va a carecer de posibilidad real de ejercer su derecho de defensa.<sup>6</sup>

Aunque hay un Defensor de Menores e Incapaces que interviene, en el fondo no deja de actuar como el antiguo asesor de menores que decía proteger los intereses del menor en nombre del Estado, pero con su criterio particular. Definitivamente, estos niños/as y adolescentes no son protegidos.

La CDN es la fuente principal del nuevo modelo de protección integral de los derechos del niño/a y el adolescente y en su art. 37 se señala que la privación de la libertad se utilizará como último recurso y por el periodo más breve posible.

Este instrumento internacional no distingue entre privación de libertad e internación y reconoce garantías específicas para la persona menor de 18 años que se encuentra en tal situación.

Mientras, el art. 4 de la ley 22.278 todavía vigente –sistema propio de la etapa paternalista y de la situación irregular– no estipula que el tratamiento tutelar que puede confluir en la internación o privación

4. Las directrices internacionales no ven necesario que ante la comisión de un delito haya que responderse con una sanción penal privativa de la libertad.

5. CDN, art. 3

6. Como bien lo resaltó el fallo “MALDONADO” de la Corte Suprema de la Nación, los niños/as y adolescentes son titulares de las garantías, las que deben ser entendidas como derechos que pueden reclamar y que el Estado debe respetar, velando por su eficaz vigencia.

de la libertad sea una excepción, sino que lo requiere como método obligatorio para la categoría de punibles, a los fines de la imposición de pena a la mayoría de edad.

Y en tanto las Reglas de Beijing exigen que en un proceso para menores de edad exista la posibilidad de remisión del caso, la reducción que la ley 22.278 prevé en su art. 4 con la posibilidad de la absolución, no es esa remisión que exige la normativa internacional. Es más bien un perdón divino o paternal del juez, ya que su aplicación resulta ser decisión jurisdiccional.

Toda privación de la libertad bajo el rótulo internación es ilegítima porque no responde a una prisión preventiva ni a una condena firme, viola el principio de legalidad, culpabilidad, inocencia y el derecho a un juicio previo.

Lo que debe procurarse es asegurar las garantías del menor en las instancias de control estatal, advirtiendo que el fin tutelar que orienta el sistema que hoy los rige tiene escasa incidencia correctiva.

Por el contrario, el fin tutelar se traduce en una flexibilización de derechos, consecuencia de una consideración unidimensional –y por lo mismo inaceptable– de puntos de vista preventivo-especiales.

Entre la discrecionalidad del juez de menores y el fetichismo punitivista, este además dispone sobre los tiempos de internación. No desconocemos que para ello considera los informes que sugieren la necesidad de tal o cual medida, pero sus decisiones no son supervisadas.

Nosotras criticamos que las internaciones de niños/as y adolescentes no sean supervisadas por otro órgano que controle la actuación del juez, como por ejemplo sí sucede en el fuero civil, específicamente en los procesos de declaración de demencia (art. 633 del CPrCyCN).

Si la aplicación de una medida cautelar que implica privación de libertad únicamente se justifica en el régimen penal de adultos para asegurar la prosecución del proceso –peligro de fuga o riesgo concreto de obstaculización para la obtención de pruebas de cargo–, para el caso de los menores de edad, el juez debería demostrar que otras medidas son improcedentes, antes que aplicar la medida.

El mandato constitucional ordena que toda pena privativa de la libertad esté dirigida esencialmente a la reforma y readaptación social de los condenados.<sup>7</sup> En el caso de los menores de edad, este precepto es mucho más constrictivo. Se debe fundamentar la necesidad de la privación de libertad impuesta desde el punto de vista de las posibilidades de resocialización y esto supone ponderar cuidadosamente en ese juicio de necesidad los posibles efectos nocivos del encarcelamiento.

7. CADH, art. 5 inc. 6.

Estos derechos especiales que tienen los menores de edad por su condición no son sólo un postulado doctrinario, su reconocimiento es un imperativo jurídico de máxima jerarquía normativa que emana de los tratados internacionales suscriptos por nuestro país.<sup>8</sup>

#### NUESTRAS CONCLUSIONES

Vimos cómo el sistema se descarga sobre determinadas personas y situaciones, independientemente de la conducta y la norma transgredida, en un acto de poder que corresponde limitar al mínimo posible.

Debería contemplarse la extensión de las garantías del debido proceso y de la legalidad penal para el proceso tutelar.<sup>9</sup> Es la propia CDN la que coloca a quienes tienen menos de 18 años fuera del sistema penal de adultos destinándolos a un régimen especial que excluye a los niños que se encuentran por debajo la edad mínima.<sup>10</sup>

En el interregno, entre los 16 y los 18 años, debe propenderse a la realización de distintas medidas. Una vez declarada la autoría penalmente responsable del joven, hay que adoptar disposiciones orientadas a “la importancia de promover a la reintegración del niño y que éste asuma una función constructiva en la sociedad”.

Lo central de un régimen garante del interés superior del niño (ISN) sería contemplar la posibilidad de acudir a soluciones alternativas que eviten al menor de edad ingresar en procedimientos judiciales.

Asimismo, que aquellos que deban ingresar al sistema penal por resultar punibles, cuenten con procedimientos breves y ágiles que tengan en cuenta las características de la perfección del tiempo.

Un sistema donde la privación de la libertad solo sea aplicada en casos de delitos muy graves y por un lapso limitado, luego de haberse demostrado su autoría y participación en el hecho, no antes como pena anticipada, sino cuando el poder punitivo ya atravesó los peldaños de la teoría del delito.

Es muy importante que el ISN no sea realizado arbitrariamente en su operatividad, no debe ser realizado autoritariamente por alguien más en su nombre, ya sea juez, legislador o autoridad administrativa.

En el mandato de la CDN, el principio del INS es formulado como una garantía que hace a la vigencia de sus demás derechos, orientando el ejercicio del poder que la autoridad detenta.

8. CDN y Pacto de San José de Costa Rica.

9. Tal como establece el art. 40 inc. 2 “a” CDN, que señala que no puede imputarse, acusar o declarar culpable a un niño, sino cuando ha cometido un acto prohibido por la ley.

10. CDN, art. 40 inc. 1 “*in fine*”.

De manera inminente, se requiere una reforma legislativa para la creación de un régimen de responsabilidad penal juvenil que comprenda el ámbito nacional y contenga leyes, procedimientos e instituciones que respondan a esos estándares internacionales.<sup>11</sup>

El instituto de la disposición tutelar es un modo de desplegar poder jurisdiccional sobre un menor de edad, sin relación con la causa penal donde el joven resulta imputado porque la finalidad no es evitar que se fugue o entorpezca la investigación.

Irónicamente, en la práctica es una internación impuesta cuando el menor presenta reiterados conflictos con la ley penal por el Estado ausente y las causas estructurales que lo llevaron a esa situación no se resuelven.

Aún dentro del paradigma tutelar, no pueden negarse los derechos de la persona menor de edad tutelada, eso llega a ser más tremendo que la pena.

Como lo ha expresado Norberto Bobbio, el futuro de la democracia está fundamentalmente vinculado al reconocimiento del niño, no como ciudadano futuro, sino como un ciudadano en el sentido pleno de la palabra, ya que el niño en cualquier fase de su desarrollo, incluso el niño pequeño, tiene una ciudadanía plena que es compatible con la debida consideración de su diferencia respecto de los adultos, es decir, su identidad como niño.

El principio del ISN, el respeto por el debido proceso, la consideración de la detención como último recurso, las medidas alternativas y el objeto del proceso penal juvenil como eminentemente educativo, la acreditación de la materialidad del hecho ilícito y sus consecuencias, la consideración de las circunstancias particulares del niño/a o adolescente y sus posibilidades de recuperación; constituyen pautas ineludibles a tener en cuenta al momento de decidir la suerte de un menor de edad sometido a proceso.

El estándar de la culpabilidad por la vulnerabilidad como medida justa de la pena es primordial para reducir los efectos nocivos del ejercicio del poder irracional en los procesos de criminalización de estos infractores, a quienes parece que se les atribuye responsabilidad por sus condiciones sociales y económicas, desconociendo que en sus situaciones estructurales precarias está la ausencia del propio Estado que debe protegerlos.

La culpabilidad así concebida es:

“...el juicio necesario para vincular en forma personalizada el injusto a su autor y, en su caso, operar como principal indicador del máximo de la magnitud de poder punitivo que puede ejercerse sobre este. Este juicio resulta de la síntesis de un juicio de reproche basado en

11. Ley 22.278, art. 1.

el ámbito de autodeterminación de la persona en el momento del hecho (formulado conforme a elementos formales proporcionados por la ética tradicional) con el juicio de reproche por el esfuerzo del agente para alcanzar la situación de vulnerabilidad en que el sistema penal ha concretado su peligrosidad, descontando del mismo el correspondiente a su mero estado de vulnerabilidad. (Zaffaroni, Alagia, Slokar, 2000: 626)

El reproche ético previo al del esfuerzo del agente por colocarse en la situación concreta de vulnerabilidad, sigue siendo imprescindible para garantizar el respeto de la persona como tal. La posibilidad de autodeterminación es inherente a la persona y no debe confundirse con la idea de libre albedrío.

De cara al futuro, consideramos por un lado que, para acotar su propio poder punitivo, corresponde al derecho penal juvenil una contra-selectividad que no supere el grado de esfuerzo realizado para colocarse en la situación concreta de vulnerabilidad.

Por el otro, entendemos que el poder político debe atender que la CDN manda terminar con la historia tutelar, porque los menores no pueden ser sometidos a un proceso que admita la prisión preventiva.

Hemos explicado cómo la internación en el marco de un expediente tutelar es un adelanto de pena y las condiciones de indefensión para el institucionalizado.

En definitiva, si la institucionalización no alcanza a disuadir, es que no cumple la función educadora que se le pretende asignar. La pena no tiene una función positiva y el derecho penal no tiene una función legítima configuradora de las conductas.

Reducir las privaciones de libertad no significa no intervenir. Como opción se podría apuntar al fortalecimiento de programas alternativos, lo cual reduciría los efectos perjudiciales del encierro, poniendo mayor énfasis en una verdadera inclusión educativa.

Para el final, guardamos un fragmento de Julio Cortázar: “las palabras pueden cansarse y enfermarse, como se cansan o enferman los hombres y los caballos, Palabras que a fuerza de ser repetidas, y muchas veces mal empleadas, terminan por agotarse, por perder poco a poco su vitalidad. Se convierten en monedas gastadas” (Cortázar, Julio, *Las Palabras*, conferencia en Madrid, 1981). Tenemos el deber de poner en valor los derechos de los niños/as o adolescentes criminalizados y deplorar que, pretexto de la crisis social, cualquiera sea, se justifique la precariedad de sus prerrogativas.

No olvidemos que se trata de niños.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bandura, A. y Walters, R. H., (1990)- *Aprendizaje social y desarrollo de la personalidad*. Madrid: Alianza.
- Beloff, M. (2001). Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos. En García Mendez, E., *Adolescentes y responsabilidad penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- (2005). *Constitución y derechos del niño*. Separata de Estudios sobre Justicia Penal, Homenaje al Profesor Julio B.J. Maier. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Bobbio, N. (1997). *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi.
- Jiménez, E. y García Minella, G. (2000). Los niños y adolescentes argentinos, el nuevo milenio y sus derechos constitucionales, ¿Interés superior del niño? En Bidart Campos-Gil Dominguez (coord.), *El Derecho Constitucional del Siglo XXI: diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: EDIAR.
- La Rosa, M. R. (2006). *Exención de prisión y excarcelación*. Buenos Aires: Astrea.
- Maier, J. B. J. (2004). *Derecho Procesal Penal, Tomo I*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Righi, E. (2007). *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- UNICEF (2004). *Manual de Aplicación de la Convención Sobre los Derechos del Niño*. Ginebra, Suiza.
- Zaffaroni, E. R. (1991). *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: EDIAR.
- (1998)- *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídica-penal*. Buenos Aires: Editorial EDIAR.
- Zaffaroni, E. R.; Alagia, A.; Slokar, A. (2000). *Derecho Penal, Parte General* Buenos Aires, EDIAR.
- Ziffer, P., S. (1996). *Lineamientos de la determinación de la penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.

LEGISLACIÓN:

- Leyes nro. 10.903, 22.278 y 26.061.
- Reglas de Beijing “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores”.
- Convención Sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 20/11/89.
- Convención Americana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

JURISPRUDENCIA DE LA CSJN:

Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado - causa N° 1174 - (07/12/2005 - Fallo: 328:4343).



# *Mujeres privadas de su libertad: criminalización de los cuerpos, voces y sexualidades en los entramados punitivos*

IRMA COLANZI

Licenciada y Profesora en Psicología (UNLP). Especialista en abordajes de violencias interpersonales y de género (UNLP). Especialista en educación, género y sexualidades (UNLP). Diplomada en Ciencias Sociales con mención en género (FLACSO). Programa Género y Justicia (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP).

irma\_ciro@hotmail.com

PALABRAS CLAVES: género, sistema penal

## RESUMEN

A partir de los principios antes mencionados nos proponemos presentar un análisis de la situación de las mujeres encarceladas en tramas del poder punitivo en provincia de Buenos Aires. La noción de poder punitivo nos permite establecer tensiones entre el poder judicial (ejecución penal), el poder ejecutivo (actores y referentes de áreas programáticas) y las voces de las mujeres desde la cárcel. Estas tres dimensiones propician una mirada completa de las políticas criminales frente a las mujeres en la cárcel.

Los ejes que se considerarán son: el ejercicio de cuidado, en tanto control informal de las mujeres dentro y fuera de la cárcel y los lazos sexo – afectivos en la organización de los mecanismos punitivos.

## INTRODUCCIÓN

La organización de la gestión de los cuerpos criminalizados se sustenta en las definiciones de la matriz sexo-género (Butler, 1997). Esto significa que la política criminal organiza sus mecanismos de gobierno punitivo a través de las lógicas de subordinación del régimen de género (Connel, 1987). En tal sentido, es preciso identificar la especificidad del contexto de encierro punitivo frente a las mujeres encarceladas, a fin de subvertir estas lógicas y revisar tanto en las construcciones de conocimiento científico, como también en las políticas públicas, qué medidas pueden implementarse para atender las particularidades que presentan las mujeres privadas de su libertad.

A partir de los principios antes mencionados nos proponemos presentar un análisis de la situación de las mujeres encarceladas en tramas del poder punitivo en provincia de Buenos Aires. La noción de poder punitivo nos permite establecer tensiones entre el poder judicial (ejecución penal), el poder ejecutivo (actores y referentes de áreas programáticas) y las voces de las mujeres desde la cárcel. Estas tres dimensiones propician una mirada completa de las políticas criminales frente a las mujeres en la cárcel.

Los ejes que se considerarán son: el ejercicio de cuidado, en tanto control informal de las mujeres dentro y fuera de la cárcel y los lazos sexo-afectivos en la organización de los mecanismos punitivos.

### CRIMINALIZACIÓN DE LAS MUJERES: LAS DEFINICIONES POLÍTICAS DEL ENCIERRO DE LOS ESLABONES MÁS DÉBILES DE LA SEGUNDA REALIDAD

La creciente criminalización de las mujeres en la provincia de Buenos Aires responde a diferentes causas vinculadas con la sanción y control de los cuerpos de las mujeres de los sectores más vulnerables. Desde el año 2005 se observa un aumento sostenido de la cantidad de mujeres privadas de libertad, en 1995 había 562 mujeres privadas de libertad en cárceles federales, en 2010 esta cifra ascendió a 802 mujeres encarceladas. En el caso de la provincia de Buenos Aires, en el año 2007 el número total de mujeres privadas de su libertad representaba un número menor al 3% del total de la población penitenciaria, para el año 2009 representan el 4.51%. Actualmente hay 883 mujeres detenidas en cárceles de la provincia de Buenos Aires (CELS, 2010: 51).

Una de las posibles causas de este aumento responde a la modificación de la ley de tenencia de estupefacientes N° 23.737, que impactó directamente en la punición de mujeres con este tipo de causas. En

los testimonios de mujeres se pudo identificar que se ha desarrollado tanto una modificación de una tecnología de gobierno legislativa (De Lauretis, 2000), como también la sanción de una estrategia de supervivencia de las mujeres de sectores vulnerables, que se enfrentan a nuevas configuraciones familiares, muchas de ellas jefas de hogar, o a configuraciones familiares signadas por el contexto de violencia familiar, en las que la salida económica que concilia el cuidado y una actividad remunerada es la venta de estupefacientes.

La criminalización creciente de mujeres también se vincula con la existencia de lo que Rita Segato (2014) denomina como un para-estado o segunda realidad (Segato, 2014), que supone la existencia no sólo de grandes cadenas de narcotráfico y trata de personas que sustentan las negociaciones estatales, sino también un estado de excepción de derechos que afecta principalmente a las personas de sectores más vulnerables. Esta conceptualización nos permite problematizar qué características se observa en las lógicas de disciplinamiento de las mujeres encarceladas y por qué es necesario politizar sus trayectorias, a efectos de advertir sobre la definición política de control y gestión de los cuerpos femeninos y feminizados (Segato, 2014).

La punición, control, gestión y gobierno de las mujeres, dentro y fuera de la cárcel, se organiza a partir de marcos de inteligibilidad (Taylor, 1989), que definen modos de actuación repetida de los cuerpos y los géneros, en el día a día. Dichos marcos de inteligibilidad funcionan a través de la operación de identificación de un otro/enemigo, frente a quien se implementa una lógica adversarial (Schmith, 1932) que se fortalece en el exterminio sistemático del otro/enemigo.

#### CUIDADO Y SEGUNDA REALIDAD: EL AUMENTO DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS MUJERES PRESAS

La tesis de Rita Segato sobre el para-estado o segunda realidad, es una pieza fundamental para comprender el crecimiento sostenido de mujeres y personas trans criminalizadas en la provincia de Buenos Aires. E. nos comentaba:

Vendiendo droga podía cuidar a mis hijos. Yo alquilaba la casa, y a la vuelta donde yo me paraba a trabajar había un campo, y yo les llevaba las pelotas y ellos iban a jugar con las pelotas, porque eran todos varones, solamente D. que quedaba conmigo, que era nena, yo a mi hija la sentaba al lado mío. (Testimonio de E, Unidad N°8, junio de 2016)

Las redes de narcotráfico y la venta de estupefacientes (menudeo) en el territorio de conurbano bonaerense, han adquirido lógicas que involucran de manera específica a las mujeres, por esto E. nos comentaba cómo podría hacer para sobrevivir con sus hijos/as. De esta manera, el crecimiento de la cantidad de mujeres encarceladas en provincia de Buenos Aires se relaciona tanto con la desfederalización del delito de tenencia de estupefacientes, como también con los controles informales de las mujeres (Larrauri, 2008). Dichos controles están determinados en función de los estereotipos de género (Cook y Cusack, 2010), por esta razón las mujeres que son consideradas “naturalmente” las mejores cuidadoras, tienen que generar mecanismos de supervivencia económica que les permite conciliar la actividad de cuidado y la posibilidad de un ingreso económico.

A fin de consolidar el argumento antes mencionado, existe una diferencia notable en el aumento de la población femenina en cárceles del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB). En entrevista con la directora del Observatorio de Cárceles Federales, Dra. Marta Monclús, mencionaba la diferencia en el incremento de mujeres detenidas en el SPB y lo ocurrido en el SPF, luego de la desfederalización del delito de tenencia de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires:

En el Servicio Penitenciario Federal vemos que desde los últimos cinco años (la entrevista fue efectuada en el año 2015) la población de mujeres presas se ha estancado. Cuando hicimos la investigación con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Defensoría Del Pueblo de la Nación, en ese momento había más de 1.000 mujeres presas en el ámbito federal, y después de eso se aprobó la ley que establece el arresto domiciliario a mujeres embarazadas o madres de niños hasta cinco años. En las políticas penales es muy difícil establecer cuál es el impacto de cada medida, porque muchas veces es multicausal, pero lo cierto es que se aprobó en diciembre de 2008 la ley que permite el arresto domiciliario y a partir del año siguiente es que empezó a bajar, se ubicó la cifra en 800, 750 mujeres presas y esto está constante. [...] En provincia de Buenos Aires, cuando hubo la desfederalización de algunos delitos, es una particularidad de la provincia de Buenos Aires, y esto no ocurre porque en otras provincia la venta de menudeos (estupefacientes) es federal. Así que el SPF concentra una parte importante de los delitos por drogas. (Entrevista a Marta Monclús, junio de 2015).

Consideramos que el aumento sostenido de la población de mujeres en cárceles del SPB no obedece exclusivamente a la desfederalización del

delito de venta de estupefacientes, así como tampoco responde estrictamente a la conciliación del trabajo dentro y fuera de la casa. También, retomando las palabras de Monclús, la figura de arresto domiciliario es de vital importancia para estudiar la especificidad del fenómeno, teniendo en cuenta las dificultades que en provincia de Buenos Aires se presentaron en la entrega de pulseras magnéticas para la garantía del goce de este derecho.

La figura del arresto domiciliario requiere el análisis de las condiciones de implementación y desarrollo del tratamiento penitenciario, que consiste en el conjunto de operaciones orientadas a la resocialización de la persona privada de su libertad (Arocena, 2013: 87), y que incluiría los institutos alternativos a la reclusión como es el caso de la prisión domiciliaria o los trabajos para la comunidad.

En el caso de las mujeres madres a cargo de niños/as menores de 4 años, la institución de la prisión domiciliaria supone una alternativa que tiene que garantizarse en las mejores condiciones, especialmente en lo que respecta al acceso a la salud y trabajo de las mujeres jefas de hogar. Sin embargo, es preciso señalar que, en el caso del delito de venta de estupefacientes, el domicilio en donde ocurrió el hecho no puede ser presentado como lugar de ejecución de esta modalidad de pena, por lo tanto supone otra dificultad en la garantía del ejercicio de esta figura.

El estado tiene, como afirma Rita Segato (2016), un ADN masculino que impone una matriz binaria moderna, en el marco de la cual las mujeres que no responden a las normas impuestas, ya sea por su condición de vulnerabilidad, por su situación vincular, por su condición de “transgresora”, constituyen una alteridad punible.

Siguiendo los postulados de Segato acerca de la pedagogía de la crueldad (Segato, 2013) como estrategia de gobierno patriarcal, podríamos afirmar que en el caso específico de las mujeres presas se presenta un *continuum* de violencias ejercidas por múltiples actores que configuran cautiverios en los que circulan las mujeres.

Los cuerpos cautivos son controlados tanto por el pater familia, fuera de la cárcel y en el ámbito familiar, como también por los actores que hoy tienen el control territorial de los cuerpos<sup>1</sup>. Los varones ocupan el lugar del control territorial. En tal sentido, E. nos comentaba que antes de caer detenida ya había firmado una condena de cautiverio:

A los 16 años me casé y apenas llegamos a la casa el papá de mis hijos me dijo “hoy firmaste tu condena”. Y así fue. Estoy en cana

1. La figura del pater familia se asocia también, en el espacio público, con la de jueces y otros actores del poder judicial, y finalmente con el campo académico en lo que respecta al lugar de la mujer encarcelada y la producción de conocimiento científico.

por todo lo que aprendí por él. Empezaron los maltratos, los golpes, llegaba a la casa de mi abuela con la boca rota, me bajó dos dientes. Lo perdoné. (Testimonio de E., junio de 2016)

La voz de E. nos permite recuperar la idea de control, y de pedagogía de la crueldad que propone Segato, en la medida en que nos remite a las violencias cotidianas de las mujeres, tanto a través de los controles informales como el empleo del tiempo en el caso de la maternidad, las tareas doméstica, la sexualidad, sino también por medio de controles formales, ante los cuales se encuentran muchas mujeres por la criminalización secundaria que relata E., como ser caer detenida por la pareja, “por todo lo que aprendí de él”. E. se encuentra detenida por venta de estupefacientes.

Los controles informales que se ejercen en el ámbito privado, generalmente, se organizan por medio de la pedagogía de la crueldad, porque como afirma Segato: “la pedagogía masculina y su mandato se transforman en pedagogía de la crueldad”, y en su ejercicio los cuerpos son mancillados, vejados, sufren “conquista, rapiña y violación” (Segato, 2016: 23).

Él no tenía trabajo y entró a la policía, mientras él trabajaba todo era paz, pero cuando volvía era un infierno. Me exigía que estuviera todo limpio, ordenado, me golpeaba. Me introducía un cuchillo en la vagina para forzarme a tener relaciones con él. Me acuerdo un día de la madre que me golpeó porque no le había gustado lo que había comprado para su vieja. Salí corriendo ensangrentada y en la circunvalación se me acercaron dos policías para ver qué me pasaba. No me animé a decirles nada. Cada día era un infierno. (Testimonio de L., junio de 2015)

En el relato testimonial de L. se evidencia de manera clara las lógicas de punición. A los 18 años fue violada por quien se convirtiera luego en su marido. Su familia, muy religiosa, cuando se enteran de que estaba embarazada le exigen que se case. Así empezó el infierno. El marido de L. era policía, sumando a su vida mayor riesgo, dado que este portaba arma de fuego.

Las voces de E. y L. reflejan los múltiples cautiverios dentro y fuera de la cárcel, en el continuum de violencias de género que operan por medio del ejercicio de la pedagogía de la crueldad sobre sus cuerpos y sus sexualidades.

En el caso de la sexualidad, ambas narran historias de violencias sexuales, desde la adolescencia:

En la fiesta me quedé hasta tarde, hasta el final. No me dejaba ir, en un momento me forzó y me violó. Fruto de esa situación nació mi hija. Empezamos a convivir después de todo lo que había pasado, porque yo estaba embarazada. (Testimonio de L., julio 2015)

En el caso de E., ella relataba:

Yo pensé que la prueba de amor era abrazarse, acariciarte o decirte “te quiero mucho”, me asustaba cuando me metían la lengua en la boca. Y me empecé a asustar porque de repente nunca me había dado nadie un beso en la boca, que tenía uno ahí que de repente me decía que era la novia, y bueno con el piquito cerrado. Pero de repente me encontré con una persona así, bueno no sé si me gustó o que era como que quería saber, quería seguir adelante a ver qué pasaba. Me dio curiosidad porque empecé a sentir sensaciones, pero para mi sensación era abrazar y besar, decir te quiero, porque te amo no existía para mí. Un día falté a la escuela y como quedaba a la vuelta de mi casa, en el trayecto, me quedé con él. Obvio que volví a la hora que tenía que volver de la escuela. En esa época veía “Pelito”, un programa de Adrián Suar, y veía que se decían te quiero, te amo, acostados en la cama, pero más de eso no había otra cosa. Cuando fui a la pieza me dijo que me acostara y yo me acosté tapada con una frazada, con las zapatillas puestas. Él me dijo “sacate zapatillas, sacate la ropa”, y después me preguntó “¿qué, no me vas a dar la prueba de amor?”. Yo le dije que la prueba de amor ya se la había dado, pensando que eran mis besos, y él me dijo: “yo te voy a enseñar lo que es la prueba de amor”. Me sentí violada, él creyó que yo ya había tenido relaciones sexuales. Después me pidió perdón. Yo no sabía lo que era el sexo, yo pensaba que los hijos nacían por la panza. A los 14 años quedé embarazada. No pensé en abortar porque estaba ilusionada, quería tener un hijo. Con el tiempo perdí al bebé. Después de esto mi mamá me llevó a vivir con ella a la casa de mi madrina, la hermana de mi mamá. Ahí también la pasé mal, porque el marido de mi tía quiso abusar de mí. Mi tía se separó por ese problema. (Testimonio de E., junio de 2016)

Retomando la noción de enemigo, Zaffaroni (2012) refiere a la persecución de las mujeres brujas, teniendo en cuenta la publicación del “Martillo de las brujas”, escrito en 1486 por dos monjes dominicos, convirtiéndose en el manual indispensable y la autoridad final para la Inquisición, para todos “los jueces, magistrados y sacerdotes, católicos y protestantes”, en la lucha contra la brujería en Europa.

Las mujeres que eran perseguidas se asociaban al ejercicio de las parteras, vinculadas con los cuerpos sexuados de las mujeres (anticoncepción y abortos). Eugenio Zaffaroni toma este antecedente para establecer un paralelismo con la construcción del enemigo público.

El enemigo es una construcción histórica, económica, social y política que Foucault retoma en su texto *Obrar mal, decir la verdad* (1983), en su clase del 22 de mayo de 1981 da cuenta de la conformación de nuevas prácticas que requirieron vigilancia y que permiten pensar en una construcción del enemigo de la sociedad:

los conflictos sociales, las luchas de clases, los enfrentamientos políticos, las revueltas armadas, tanto de los últimos años del siglo (XX), pasando por todas las huelgas violentas. Todos esos conflictos sociales incitaron a los poderes a asimilar, para mejor desacreditarlos, los delitos políticos a los crímenes de derecho común; y de ese modo se construyó poco a poco *la imagen de un enemigo de la sociedad* que puede ser tanto revolucionario como el asesino, porque el revolucionario puede llegar a matar. A esto respondió el extraordinario desarrollo, a lo largo de la segunda mitad del siglo, de una literatura de la criminalidad (entendiendo la palabra en sentido amplio, tanto los sueltos de los diarios como las novelas policiales y todo lo novelesco que se despliega en torno a los crímenes): heroización del criminal, desde luego, pero también afirmación de que la criminalidad está presente por doquier, que es por doquier una amenaza, y una amenaza cuyos signos inquietantes pueden constatarse en todo el cuerpo social. (Foucault, 1981: 239)

En el caso de la mujer/enemigo, la fratría mafiosa hace uso de la violencia sexual como un mecanismo de disciplinamiento y control de los cuerpos femeninos y feminizados.

En este sentido, revisaremos el planteo de Segato (2016), quien define a las violencias sexuales como eje del castigo de los cuerpos femeninos, y como la estrategia privilegiada del gobierno territorial, ya que es a través de la rapiña de los cuerpos de las mujeres que hoy se define la táctica del control territorial. Segato afirma que: “la agresión sexual pasa a ocupar una posición central como arma de guerra productora de crueldad y letalidad, dentro de una forma de daño que es simultáneamente material y moral” (Segato, 2016: 61).

El *continuum* de violencias que las mujeres encarceladas han padecido, tiene un sesgo vinculado con las sexualidades y con los cuerpos. Dicho sesgo en el caso de la cárcel adquiere un nuevo estatuto o significación. Las sexualidades en la cárcel suponen un acto de resistencia frente a la infantilización que ejerce el encierro punitivo, y también un modo de subvertir los espacios, las prácticas y los estereotipos sexuales.

De esta manera, en el siguiente apartado se analizarán las lógicas de las sexualidades, a partir de los lazos sexo-afectivos de las mujeres privadas de su libertad.

LA SUBVERSIÓN DE LAS SEXUALIDADES TRAS LAS REJAS

En este apartado analizaremos el ejercicio de las sexualidades en contexto de encierro punitivo, donde aparecen prácticas que subvierten el control del cuerpo femenino en la cárcel.

El cuerpo y las sexualidades de las mujeres encarceladas tiene un lugar paradójico, porque es objeto de castigo y violencias, y al mismo tiempo es también un arma de subversión frente al gobierno carcelario.

En las entrevistas que efectué en la Unidad N° 33 de Los Hornos, me acerqué en varias oportunidades al horario de visitas familiares. Las visitas se llevan a cabo dos veces por semana en la Unidad N° 33, el horario de ingreso es desde las 11 hs. hasta las 14.30 hs., luego solamente es posible salir a las 18 hs., momento en que finaliza la visita. El ingreso a la visita inicia con la requisa, en la cual, después de dejar los efectos personales de valor (llaves, celular, tarjeta supe), los/as penitenciarios/as revisan los bolsos y la comida, así como también cualquier elemento que se vaya a dejar en la unidad. Las mujeres son requisadas por efectivos femeninos, y nos solicitan que bajemos el pantalón y levantemos la ropa de la parte superior del cuerpo, dejando a la vista el corpiño. El cierre de la requisa se produce con el sello de tinta transparente que te colocan en el brazo y que a la salida es leído por un censor.

En el espacio del sum de la unidad se organizan las mesas con manteles, que han sido distribuidas con tiempo. Las mujeres esperan con la comida preparada, el mate, aguardando a sus familiares, hijos/as, padres, madres, primos/as, amigos/as, parejas. En los botes de basura se acumulan los desechos de todos los restos de la comida de la visita. La visita la organizan mujeres que se ocupan en cada pabellón de distribuir las mesas. Algunas de estas mujeres tienen características propias de los que en la cárcel se le dice “chongo”, ropas anchas, masculinas, deportivas, que les confieren cierta autoridad para ocupar esos roles. Después de varias horas las mujeres hacen una fila y los varones otra, y van saliendo cada diez personas de una fila y la otra, todo exige espera y tiempo.

Finalmente, la última revisión y la entrega de los objetos de valor, con el documento de identidad en mano. Luego de varias horas adentro, la unidad va quedando distante y se observan las filas de familiares que van caminando hasta la avenida 149, donde está la parada de algunas líneas de micro que van a la terminal y al centro de la ciudad de La Plata.

Una de las primeras impresiones que tuve de la visita fueron las colas que se formaban en los baños, donde se iban agrupando parejas que esperaban para tener un encuentro sexual. En varias oportunidades, tanto en entrevistas como en los talleres del proyecto de extensión (Universidad Nacional de La Plata), varias mujeres me comentaron que

en el baño tiran una colcha en el piso y mantienen relaciones sexuales. Esto podría leerse como una posible reapropiación del espacio de visita en la unidad de mujeres, que les permite el ejercicio de la sexualidad, más allá del pedido de permiso de la visita intercarcelaria.

El horario de visitas tiene además varias diferencias con el pedido de visita intercarcelaria, dado que puede elegirse una pareja más allá de que sea formalmente concubino o casado/a, y puede también constituir un modo de conocer a alguien, algún familiar de una compañera de pabellón. En contraposición, la visita intercarcelaria supone varios requisitos y exigencias tanto vinculados con la monogamia, como también con las circunstancias en las que se efectúa. L. nos comentaba:

[...] él es muy atento, muy dulce, muy caballero, nosotros empezamos a tener contacto porque es el vice-presidente del centro de estudiantes.

[...] Ahí pregunté por él. [...] Le pregunté a una chica que iba a segundo año de la carrera, y me dijo “él es el vicepresidente del centro de estudiantes pero tiene mujer afuera y acá a C., ninguna mujer es suficiente para él, no pierdas el tiempo”. [...] [sobre las visitas intercarcelarias] como novio tenés que elegir, sí o sí es una, la que figura como tu pareja. O sea, a mí me figuraba N., aunque no venía, para pedir una visita intercarcelaria con C. sí o sí tenía que darle la baja a N., y luego pedir la visita con C. Eso lleva dos o tres meses. (Entrevista a L., Unidad N° 33, Junio de 2016)

El control de la sexualidad se efectúa bajo los preceptos de la monogamia y la heterosexualidad compulsiva que determina las sexualidades posibles en los cuerpos de las personas privadas de su libertad.

#### EJECUCIÓN PENAL Y CUIDADO EN LAS TRAMAS DEL PODER PUNITIVO

En el caso de E.A.M., las acciones que se informan en el expediente de ejecución penal (Departamento Judicial La Plata) se orientan a verificar la responsabilidad del delito, tenencia de estupefacientes con fines de comercialización. De E.A.M., en tal sentido, se descarta cualquier patología mental como es el caso de un patología psicótica o indicadores de psicorganicidad.

E.A.M. refiere en las entrevistas que se registran en el expediente que se hace cargo de sus hijos y que tiene dificultades económicas, lo que nos permite inferir que la venta de estupefacientes podría constituir una vía de supervivencia económica, teniendo en cuenta que se

encuentra separada de los padres de sus hijos y que el menor tiene 4 años de edad.

En el expediente, las presentaciones de la defensa tienen una estrategia clara que es el logro de la morigeración de la pena con la figura del arresto domiciliario.

Es preciso establecer una distinción entre lo que se considera tratamiento penitenciario –y se advierte en el informe criminológico, psicológico e institucional del SPB–, y régimen penitenciario, al que la defensa de E.A.M. se dirige en su estrategia.

De acuerdo a Arocena, la interpretación sistemática de la ley penitenciaria argentina distingue de manera nítida el tratamiento penitenciario, ligado a la realización voluntaria, del régimen penitenciario que es de cumplimiento necesario. La obligatoriedad del régimen penitenciario es lo que asegura la convivencia ordenada y el desarrollo armonioso de la vida carcelaria, mientras que el tratamiento penitenciario presupone el respeto irrestricto de la capacidad del interno de adoptar libremente sus decisiones.

Este punto genera dificultades tanto de interpretación como de expertise, en la medida en que el juzgado de ejecución no cuenta con un cuerpo técnico que, por ejemplo, puede hacer un diagnóstico personalizado de las necesidades y requerimientos físicos, psíquicos, vinculares de cada persona privada de libertad. En el caso de E.A.M., el informe del SPB establece que ella no realiza ninguna actividad o que no demanda atención psicológica, pero desconocemos en qué términos se presentan y/u ofrecen actividades, o cómo se garantiza el acceso a un tratamiento terapéutico.

Arocena refiere que la característica fundamental del tratamiento penitenciario, al respetar la capacidad de los/as detenidos/as de adoptar decisiones libremente, responde a una razón de tipo pragmático:

sólo puede aspirarse a lograr resultados “alentadores” a partir de diversas acciones que componen el tratamiento carcelario (formativas, laborales, de intervención psicológica, etc.) si ellas son llevadas a cabo en función del libre, e incluso formado, consentimiento del condenado. (Arocena, 2013: 83)

Por la condición de madre a cargo de sus hijos, E.A.M. solo podría resolver su situación a través de la figura de arresto domiciliario, dado que requiere asegurar el cuidado de sus hijos y contar con un ingreso económico. Por este motivo, nos podríamos cuestionar en qué medida el tratamiento penitenciario se orienta a un efecto resocializar en el modo en que se ejecuta, y cuál es la importancia del régimen penitenciario,

que permitiría en este caso por medio de la morigeración de la pena, obtener mejores condiciones para la mujer detenida.

El tratamiento penitenciario se prevé como una actividad programada y especializada que “debe responder a un plan predeterminado, que se desarrolla de manera continua y dinámica, dependiente de la evolución personal del interno [...] para el logro de la adecuada reinserción social del condenado” (Arocena, 2013: 86). En el caso de las mujeres presas con hijos a cargo, podríamos concebir una manera flexible y efectiva de considerar el tratamiento penitenciario, orientado a la resocialización fuera del ámbito carcelario y valiéndose de la figura de arresto domiciliario en las mejores condiciones de acuerdo a las necesidades específicas de la mujer detenida.

Nos encontramos entonces ante un inconveniente, dado que el conjunto de acciones que configuran el tratamiento penitenciario se ve interrumpido en el caso de la figura de prisión domiciliaria, donde es el estado quien debería continuar brindando las herramientas necesarias para el ejercicio de este derecho, pero que en lo efectivo esto no ocurre, como apreciamos en el testimonio de P., quien refiere que no tiene contacto frecuente con los trabajadores sociales a cargo de su seguimiento.

E.A.M. finalmente logró el arresto domiciliario y consiguió por su propio esfuerzo generar actividades de supervivencia económica en el mercado de trabajo informal.

#### CUERPOS Y SEXUALIDADES: DE CHONGOS Y OTROS LAZOS SEXO-AFECTIVOS

En este apartado profundizaremos la especificidad de los mecanismos de gobierno punitivo en relación con los lazos sexo-afectivos de las mujeres privadas de su libertad.

Las mujeres son quienes reciben menos visitas en lugares de detención, esto podría propiciar nuevos encuentros en el contexto de encierro, muchos de ellos con otras compañeras en el penal. Esta situación nos permite, por un lado, pensar en estrategias de cuidado amplias, como es el caso de compartir y proteger a una compañera, y por otro lado, pensar nuevas maneras de subvertir las sexualidades y el género.

En cuanto a la subversión de sexualidades y género, la figura de chongo tiene un lugar central. En el caso de la Unidad N° 33 de Los Hornos, dicha figura refiere a “mujer que hace de hombre” (Colanzi y Del Manzo, 2017), que asume características de una performance (Butler, 1997) masculina.

Esta performance en algunos casos puede reproducir las lógicas de la diferencia sexual fuera de la cárcel, como es el caso del testimonio de

L. –antes mencionado–, quien afirma que luego de vivir violencias con su pareja antes de quedar detenida, se prometió a sí misma no volver a estar con un hombre. En los primeros meses que estuvo detenida L. inició una relación con otra mujer.

Una docente de L., en entrevista nos relataba:

Lo veo como algo mucho más presente ahora, porque quizás ahora está más visibilizado [se refiere a la violencia de género entre mujeres], chicas que han dejado la escuela porque no les deja la pareja, igualmente jodida que cuando la impone un varón. Yo no sé, no tengo herramientas para explicarlo, como para reafirmar la masculinidad, no sé, es terrible, para mí es mucho más difícil, es más difícil que entrarle a la violencia de género tradicional, o la violencia institucional.

Estaba en un curso con una changuita, y la novia estaba en otra clase, se quedaba en mi clase, pero a mí no me molestaba, como hay una postura de retenerlas a cualquier precio. Los diálogos que yo escuchaba daban cuenta de una relación de poder terribles. Chicas que han vuelto lastimadas, tenemos una que se puso en pareja con una chica egresada nuestra. Una clase hablamos de cultura y género, (lleve un libro de recetas de cocina porque tienen un aparte filosófico al principio) uno de la década del 20 que dice la moral en el hogar, comparar las formas de dar las recetas, dando por sentado que sabés todo, comparada a Narda. Esta chica dice es así para tener un marido contento hay que cocinar... se los conquista por el estómago. Esta chica es alumna de una chica que la tiene sometida (Entrevista a C.A., docente de la Unidad N° 33, abril de 2013).

La docente refiere a la situación de L., quien a causa de esta relación sufrió varias situaciones de violencia física, por una de las cuales terminó internada y se recuperó por el cuidado colectivo de sus compañeras que le daban la comida en la boca, por las heridas que tenía.

L., en entrevista, comentaba que además el chongo es una figura particular, porque cuando tiene relaciones no se saca la ropa, se ocupa de dar placer. Este tipo de actitud subvierte el lugar masculino en los vínculos sexuales, asociados en muchos casos a ser atendidos y cuidados, no dadores de placer.

Si bien la figura del chongo se asocia a la performance corporal masculina, no se limita a esto, sino que como plantea Natalia Ojeda, “algunas hacían uso de esta *performance*, para establecer relaciones intramuros con otras reclusas” (Ojeda, 2013: 247).

Ojeda refiere que este tipo de vínculos de “homosexualidad” responden a la privación emocional, por la separación de sus familias y allegados, sin embargo, en el caso de Lorena, las familias de ambas las

visitaban y además habían construido lazos de afecto: “los padres de ambas se hicieron amigos, se llevan bárbaro. L. es de La Plata y cuando venían los padres de J., se quedaban en la casa” (Entrevista a C.A., docente de la Unidad N° 33, abril de 2013).

J. le prohibía ir al colegio a L., a menos que ella la acompañara. Estas lógicas reproducen los modos relacionales de violencias, fuera de la cárcel, pero también se presentan estrategias de resistencias y subversión, como es el caso de los encuentros sexuales.

En el caso de L., se redefinen las concepciones de estudios clásicos en los que se plantean las relaciones de tipo afectivo en la cárcel, como una modalidad de estar en pareja. En tal sentido, Ojeda abreva en los desarrollos de Manuela Ivone Da Cunha (En Ojeda, 2013: 238), quien critica la concepción de que este tipo de vínculos ocurren por una carencia de independencia emocional, dado que esto conlleva a reproducir estereotipos psicológicos como la noción de mujer como infantil y frágil.

Una posibilidad para subvertir las concepciones formales vinculadas con la “pareja”, es pensar estos encuentros como del orden del cuidado del otro/a en sentido amplio: “no sólo se ocupa de aquellas detenidas que abiertamente asumen relaciones de pareja estables intramuros, sino también de aquellas que eligen la compañía diaria de otras detenidas a pesar de no reconocerlas como ‘pareja’” (Ojeda, 2013: 239).

Este tipo de vínculos constituyen relaciones de solidaridad entre las mujeres presas. Dos talleristas del colectivo Atrapamuros comentaban:

Nosotras fuimos más por la idea de pensar, no sé, la sexualidad como resistencia, apostando a eso, a pensar el cuerpo, las posibilidades del cuerpo más allá del horror de la violencia. Y se volvía difícil hablar de sexualidad y que ellas rescataran el placer, que rescataran su derecho al placer, charlábamos sobre si las mujeres se masturban o no, por ejemplo y para ellas era no solo un impensable sino como un horror. Y como al mismo tiempo, a pesar que se vuelve difícil poner en palabras un montón de cosas también estaba ahí explícito que los vínculos que construyen sexo-afectivos entre ellas también son una forma de resistir, que siempre cuando hablan de eso plantean, qué bueno, que ellas no son lesbianas, que te aclaran en seguida que ellas afuera tienen su marido, sus novios, pero que adentro frente a la necesidad de encontrarse con otros cuerpos de encontrar contención en otras personas, o que se termina dando. Ellas hacen referencia a eso, a esas experiencias en tanto paréntesis en sus vidas, y como que nosotras estamos tratando mucho de laburar sobre eso, hasta qué punto pensamos esas identidades como flexibles o no, si yo puedo decir soy lesbiana y todo lo que se pone en juego también ahí porque

estar con otras mujeres no es solo lo feliz sino que también supone o pone en juego un montón de relaciones de poder adentro de la cárcel, y la figura del chongo tiene un peso súper fuerte ahí, cuando hablábamos de la tesis de Agus yo también pensaba en esto de que ella hace referencia a cómo entran a jugar otras relaciones de poder y de género adentro de las unidades, que el chongo, que es el que se representa, se presenta como un varón o con lógicas masculinas, es el que tiene poder dentro de la cárcel que son todas mujeres. (Entrevista a P.G. y M.R., referentes del colectivo Atrapamuros, agosto de 2016)

Las entrevistadas resaltan cómo la idea del placer o de un vínculo con pareja del mismo sexo les genera horror y la necesidad de aclarar que afuera sí tienen marido. También es importante destacar que en muchos casos la figura del chongo tiene un peso fuerte que reproduce las violencias dentro y fuera de la cárcel.

Nuevamente, así como veíamos la sexualidad en las visitas intercarcelarias, también los lazos afectivos tienen un lugar paradójico, por la manera que se presentan como parte del orden social carcelario (Ojeda, 2013: 241).

La especificidad del contexto carcelario, en el caso de las mujeres privadas de libertad, radica en el orden de género que predomina la constitución del gobierno carcelario.

## REFLEXIONES FINALES

En el trabajo se planteó como punto de partida la noción de segunda realidad (Segato, 2013; 2016), central para poder analizar el contexto actual de la criminalización de los cuerpos de las mujeres en la provincia de Buenos Aires. Es a partir de esta noción que podemos comprender el fenómeno del creciente aumento de las mujeres encarceladas en los últimos 12 años.

El crecimiento del número de mujeres privadas de libertad exige analizar las prácticas de resistencias y el lugar de los lazos sexo-afectivos en las condiciones de encierro punitivo. Por esta razón, en el trabajo se plantearon diferentes escenas en donde se evidencia el lugar paradójico de dichos lazos, dado que suponen modos de cooperación y solidaridad entre las mujeres, y sin embargo, también constituyen tácticas efectivas de gobierno de estos cuerpos dentro y fuera de la cárcel.

Los mecanismos del *continuum* de violencias y las tácticas de desmaternalización-desfeminización, dan cuenta de modalidades efectivas de punición de los cuerpos femeninos, así como también de modalidades

de desubjetivación que es preciso atender para abordar de manera compleja la problemática de la situación de las mujeres privadas de su libertad e impulsar políticas que atiendan de manera específicas sus necesidades y demandas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andersen, J. (2014). *La penalidad neoliberal en el siglo XXI: la tercerización del gobierno carcelario a través de la 'gestión evangelista penitenciaria' en las cárceles bonaerenses*. (Tesis de Maestría en Criminología y Sociología Jurídico Penal). Universidad de Barcelona. Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Bultler, J. (1997). *Los mecanismos psíquicos del poder. Teorías sobre la sujeción*. Madrid: Universidad Nacional de Valencia.
- Butler, J. (1997). Sujetos de sexo/género/deseo. *Revista Feminaria*, año X, n. 19, pp. 1-20.
- Calandria, M. S. (2014). "Entre la honra y la vida": un análisis micro-histórico sobre mujeres infanticidas en la provincia de Buenos Aires 1904 – 1913. *Revista e-I@tina*, vol. 12, n. 47, Buenos Aires, abril-junio 2014. URL: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina>.
- Calandria, M. S. (2014). Una mirada desde el margen: el caso de la infanticida María Mancilla (Buenos Aires, 1904). *Cuadernos de H Ideas* [En línea], vol. 8, n° 8. URL: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/2345>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (CELS) (2010). *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Colanzi, I. Del Manzo, B. (2017). (En Prensa) *El sol detrás de esta oscuridad: voces, palabras y cuerpos. Narrativas de mujeres privadas de su libertad. Desafíos y experiencias en extensión universitaria*. La Plata: Malisia editores.
- Connell, R. W. (1987). *Gender Regimes and the Gender Order. In Gender and Power*. Stanford: Stanford University Press.
- Cook, R., & Cusack, S. (2009). *Esteriotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Bogotá: Profamilia.
- Larrauri, E. (2008). *Mujeres y sistema penal: la violencia doméstica*. Montevideo: Editorial B de F.
- Ojeda, N. (2013). "Cárcel de mujeres". Una mirada etnográfica sobre las relaciones afectivas en un establecimiento carcelario de mediana seguridad en Argentina. *Revista Sociedad y Economía*, 25, 237 a 254.

- Segato, R. (2003). *Las Estructuras Elementales de la Violencia*. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de Quilmes.
- (2006). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, Soberanía y Crímenes de Segundo Estado*, México, DF: Ediciones de la Universidad del Claustro de Sor Juana.
- (2011a) Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En Bidaseca, K. y V. Vazquez Laba (eds.): *Feminismos y poscolonialidad*. Buenos Aires: Godot.
- (2011b). Femi-geno-cidio como crimen en el fuero internacional de los Derechos Humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho”, en Rosa-Linda Fregoso y Cynthia Bejarano (eds.): *Feminicidio en América Latina*. Mexico, DF: Centro de Investigaciones de Ciencias Sociales y Humanidades and Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2016). *La guerra contra las mujeres*. Buenos Aires: Traficantes de sueños.



# *Agresoras y victimarias: el papel de las mujeres en la violencia venezolana*

ESTHER PINEDA G

Postdoctora y Ph.D. en Ciencias Sociales, M.Sc. en Estudios de la Mujer,  
Socióloga egresada de la Universidad Central de Venezuela.

estherpinedag@gmail.com

**PALABRAS CLAVES:** mujer, estereotipos de género,  
violencia, delito, criminalidad.

## RESUMEN

La estereotipación de la mujer y su asociación de forma intrínseca a roles tradicionales ha propiciado la desatención de sus actuaciones delictivas y violentas, al mismo tiempo que ha creado las condiciones para el incremento de su participación y de la impunidad en actividades delictivas y acciones violentas como robos, tráfico de drogas y de armas, intercepción de víctimas, secuestros, cuidado de personas secuestradas y homicidios. Para aproximarnos a las motivaciones y características de las mujeres trasgresoras en la sociedad venezolana realizamos cuatro entrevistas en profundidad a mujeres victimarias y privadas de libertad, aunado al análisis crítico de sus discursos con el objetivo de proporcionar herramientas para el abordaje con perspectiva de género de la política criminal.

## INTRODUCCIÓN

En las diferentes etapas del proceso histórico social las acciones violentas y la actividad criminal han sido lideradas por los hombres. En términos cualitativos las mujeres se involucran en menor medida en actividades transgresoras, y se ha reconocido en términos cualitativos que los delitos perpetrados por las mujeres se caracterizan por sus menores índices de violencia y gravedad. Este hecho ha sido analizado desde los inicios de la criminología, y aun en la actualidad, desde una perspectiva patriarcal y se ha explicado desde el biologicismo, por lo cual, las transgresiones protagonizadas por las mujeres suelen ser concebidas como una patología antes que como un delito.

Fue hasta la década de los 60 con la intercepción de los estudios feministas y la sociología crítica en la criminología que comienza a abordarse este fenómeno como una consecuencia de las desigualdades de género. En este contexto una socialización diferenciada, una rigurosa sanción social, la exclusión de la acción económica y la victimización han impelido la participación de las mujeres en actividades violentas y delictivas. No obstante, debido a las bajas cifras de delitos cometidos por mujeres se ha desestimado su estudio desde las ciencias sociales y la criminología, así como, obviado en las políticas públicas al considerarlas irrelevantes. Esto ha tenido como consecuencia que las mujeres sientan mayor libertad para participar en acciones delictivas como robo, tráfico de drogas y armas, secuestros y homicidios al no ser objeto de sospechas, pero también ha favorecido la institucionalización de la impunidad ante los delitos por ellas cometidos.

En el caso venezolano, para aproximarnos *grosso modo* a las experiencias de las mujeres transgresoras se hizo necesaria la realización de cuatro entrevistas en profundidad, con el propósito de conocer las motivaciones, contextos y características de sus actuaciones, deconstruir los estereotipos y concepciones mantenidas sobre la mujer en la sociedad contemporánea; así como proporcionar insumos para la revisión y reformulación de políticas que permitan prevenir y atender adecuada y oportunamente desde una perspectiva de género la participación de las mujeres en la violencia venezolana.

## METODOLOGÍA

En Venezuela las mujeres transgresoras han sido obviadas e invisibilizadas en las estadísticas policiales, instituciones de justicia y entes rectores en la materia, pero también en aquellas recabadas por los observatorios de criminalidad e instituciones no oficiales. Cuando se

presentan los índices de victimización y delitos cometidos estos son presentados de forma general, no son desagregados por género, las mujeres no aparecen en los registros, y por lo tanto se desconoce su participación y situación real.

Ante este hecho, solo pudimos aproximarnos a las motivaciones y experiencias de violencia y criminalidad de las mujeres mediante los testimonios y consideraciones obtenidas a través de fuentes primarias de información, específicamente a través de la técnica de la entrevista en profundidad de tipo focal, orientada a la profundización y captación de las especificidades y complejidades del fenómeno en estudio. Se realizaron cuatro (4) entrevistas en profundidad a mujeres venezolanas transgresoras a quienes se les informó sobre el objetivo de la investigación: Una (1) de las informantes considerada transgresora por facilitar el ingreso de armas y estupefacientes a recintos carcelarios, y tres (3) de las informantes privadas de libertad por la comisión de los delitos de robo, agresión y homicidio.

Los testimonios obtenidos fueron transcritos de manera textual, respetando las expresiones y denominaciones empleadas por las mujeres entrevistadas. Sin embargo, les fueron asignados pseudónimos a cada una de las informantes a fin de proteger su identidad y garantizar su derecho al anonimato. Por su parte, el análisis de la información obtenida se realizó a través del análisis crítico del discurso (ACD) como método en el proceso de acercamiento a la experiencia cognoscente.

#### LA MUJER TRANSGRESORA: ¿NATURALEZA, PATOLOGÍA O CONDICIONAMIENTO SOCIAL?

En la sociedad contemporánea todas las personas se encuentran expuestas a la victimización, sin embargo, algunas más que otras pues existen elementos condicionantes y agravantes de la situación de riesgo. No obstante, en la organización social también se encuentran presentes factores capaces de incrementar la propensión a la comisión de delitos y al ejercicio del rol de victimarios.

En el caso de las mujeres, su participación en actividades delictivas y la violencia social es menor en términos cuantitativos que aquella cometida por los hombres, lo que se le ha denominado *gender gap*; pero también es cierto que la participación de las mujeres en esta ha sido sistemática y repetidamente obviada e invisibilizada, desatendida en los procesos de investigación y diagnóstico desarrollados por la criminología y los estudios de género, así como ignorada en la formulación y diseño de políticas públicas y modelos de intervención en materia criminal.

Esta “ceguera de género”, según Rodríguez (2009) ha provocado que en la criminología, prevalezcan:

- a) Bases epistemológicas y metodologías fundamentalmente androcéntricas.
- b) Investigaciones empíricas donde se hace mayor énfasis en los hombres.
- c) Tratamiento de datos sin distinción de géneros.
- d) Hallazgos e inferencias parciales, a partir de la realidad masculina, que pretenden ser generalizables.
- e) Teorías y explicaciones de la delincuencia que se ven afectadas por todo lo anterior, ofreciendo respuestas etiológicas que se ajustan sobre todo a la situación de los hombres.

De este modo:

En muchos estudios criminológicos, la mujer apenas se menciona, su propia existencia se ignora o se considera tan insignificante como para tomarse en cuenta. El desviado, el criminal o el autor siempre es masculino, siempre es su racionalidad, su motivación, su alienación o su víctima [...] la experiencia del mundo de ella no se expresa aun cuando puede ser, y frecuentemente es en efecto, diferente a la experiencia masculina. (Smart, 1976: 177)

Las escasas investigaciones realizadas sobre el tema con frecuencia han sido abordadas desde el biologicismo y el positivismo criminológico, pero también desde una perspectiva prejuiciada y prejuiciosa sobre el “ser” y el “deber ser” de la mujer. Entre ellas destacan las concepciones de Cesare Lombroso en su obra *La mujer delincuente, la prostituta y la mujer normal* –publicada en 1893–, en la que caracterizaba a las mujeres por su inmovilidad fisiológica y pasividad psicológica, motivo por lo cual no tenían disposición para el delito, afirmando inclusive que las mujeres criminales eran más masculinas que femeninas. En esta línea de pensamiento también aparece las teorías de Richard von Krafft-Ebing y, décadas más tarde, Thomas Laqueur, quienes asociaron la criminalidad de la mujer –principalmente el robo y la cleptomanía– a la menstruación, el climaterio y la insatisfacción sexual:

Las mujeres criminalizadas con fundamento en estas teorías son aquellas que se niegan a ser contenidas en lo sexual por el marido, la no adaptación al rol esperado es la causal de la misma. En todos estos casos estaríamos frente a mujeres muy excitadas sexualmente o insatisfechas, quienes a falta de valor u oportunidad de satisfacer el deseo sexual, delinquen. El robo es el acto prohibido que finalmente tienden a realizar. Se produciría una transposición afectiva de lo sexual a lo criminal. (Santos y Acero, 1994: 203)

Por su parte W.I. Thomas en sus obras *Sexo y sociedad* –publicada en 1907– y *The undjusted girl* –en 1923–, trató de caracterizar a las mujeres delincuentes concluyendo que había diferencias fisiológicas y psicológicas entre los hombres y las mujeres, siendo estas menos activas y más conservadoras. Mientras tanto Otto Pollak argumentaba que las mujeres son mentirosas y engañosas de manera innata, siendo además, según su libro *La criminalidad de la mujer* publicado en 1950, más propensas a la comisión de delitos durante la época de cambios hormonales como la menstruación, el embarazo y la menopausia. Ese enfoque bio-psicogenético y la continua patologización y psiquiatrización del comportamiento de la mujer –aun en la actualidad– aparece como dominante, amparado en un “discurso médico biologicista, cuyas prácticas han contribuido enormemente a esencializar, universalizar, medicalizar, psicoanalizar, naturalizar a las mujeres bajo el eterno femenino o la naturaleza como destino y otros condicionantes sociohistóricos de las mujeres” (Salazar y Cabral, 2012: 224). Desde esta perspectiva:

La delincuencia femenina se considera un caso de psiquiatría y no del sistema penal, por ello aún recibe la etiqueta de “loca” más que la de “delincuente”: si una mujer infringe la ley es que algo no marcha en su cabeza. (Santos y Acero, 1994: 204)

No es sino hasta la década de los 60 que surge una corriente que intenta explicar la desproporción en lo que refiere la criminalidad femenina de la masculina desde la sociología. Estas teorías hacen ruptura con el biologicismo patologicista y pasan a reflexionar sobre esta temática desde una perspectiva crítica, en la cual:

Las diferencias en la cantidad y calidad de los delitos perpetrados por las mujeres en relación a los hombres provienen de factores culturales más que de factores innatos. Los mecanismos de socialización, en especial al interior de la familia, llevan a los niños y a las niñas a asumir sus respectivos roles de género culturalmente mandados. (Santos y Acero, 1994: 203-204)

Desde esta perspectiva sociológica y su articulación con la perspectiva feminista, las diferencias cuantitativas y cualitativas en lo que refiere la participación y naturaleza de la violencia y criminalidad perpetrada por hombres y mujeres se atribuyen a las desigualdades estructurales de un organización social patriarcal y androcéntrica; así como, a la socialización diferenciada de acuerdo al género, el cual según De Lauretis (1992) puede definirse como una construcción sociocultural y también un aparato semiótico, es decir, un sistema de representación

que asigna significado (identidad, valor, prestigio, ubicación en la estructura de parentesco, estatus en la jerarquía social) a los individuos dentro de la sociedad.

Esta postura para explicar las desigualdades y la tasa baja en la actividad violenta y de delincuencia femenina en relación a la masculina, ha sido asumida por autores como Edwin Sutherland, desde lo que denominó la *teoría de la asociación diferencial*; y más tarde desarrollada por Darrell Stenffensmeier y Emilie Allan en un trabajo denominado *Gender and crime: Toward a gendered theory of female offending* –publicado en 1996–, donde afirman que la sociedad, en el menor de los casos, perdona, y en el mayor de ellos alienta el delito masculino, mientras que rechaza e inhibe los comportamientos agresivos y el delito femenino.

Ahora, si bien las características actitudinales y los roles sociales arbitrariamente impuestos a las mujeres inhiben y reprimen su comportamiento violento y delictivo, estos factores socio-culturales también pueden favorecer, permisar y promover la participación de las mujeres en actividades delictivas, violentas y victimizantes; entre estos es posible considerar:

### *1. La sanción social*

El sistema de control social es fuertemente diferenciado en lo que refiere a hombres y mujeres. Instituciones y agentes socializadores como la familia, la escuela, la religión, los medios de comunicación, entre otros, operan para mantener a las mujeres en el papel que les ha sido asignado tradicionalmente; el amor romántico y la maternidad se constituyen como los lugares centrales del status de las mujeres, a lo que se suma la categorización de los espacios: el espacio público para los hombres y la delimitación del espacio privado para las mujeres.

En el caso específico de las mujeres el control social “opera con mayor intensidad en el ámbito informal, cumpliendo una importante función disciplinadora, la exigibilidad de ciertas conductas, actitudes y deberes para las mujeres no siempre es igual para los hombres” (Rioseco en Facio & Frías, 1999: 63), es decir, esta socialización diferenciada y desigual inhibe, modera y reprime conductas –desde la expectativa social– no deseadas en la mujer pues:

El comportamiento femenino es más fuertemente monitoreado a través de estereotipos femeninos y sanciones. La supervisión y el control reducen los riesgos femeninos e incrementan el apego a los padres, maestros y amigos; los cuales, a su vez, reducen la influencia de grupos asociados a conductas contrarias a la ley (Sánchez, 2004: 260).

## *Agresoras y victimarias: el papel de las mujeres en la violencia...*

De esta forma, la sanción social opera como mecanismo restrictivo de la violencia, la actividad delictual y transgresora, pero también del acceso de las mujeres a la cultura de las armas, pues el no apego a la expectativa social trae como consecuencias la constricción de dicha conducta divergente; ejercida a modo de prescripciones a través de diversos mecanismos ideológicos y sanciones que, según René Maunier (1938), pueden ser de carácter:

- Mística (excomuniación, maldición, penitencia)
- Jurídica (pena o reparación civil)
- Moral (reprobación, censura)
- Satírica (bromas, risas, burlas)

No obstante, el permanente monitoreo y control social de las mujeres, aunado a la constante amenaza de sanción social puede tener como desenlace la necesidad de transgresión y ruptura con el orden social impuesto, pero también, según Sánchez (2004) puede empujar a las mujeres a las conductas desviantes no deseadas ni esperadas a través de la victimización, la marginalidad económica y las necesidades de supervivencia.

### *2. La exclusión de la acción económica*

La comisión de delitos, acciones violentas y conductas intimidatorias la más de las veces requiere la posesión y empleo de armas, sin embargo, las mujeres en menor proporción compran, venden, trafican y usan armas, lo cual limita su participación en el escenario delictivo. Este menor acceso de las mujeres a las armas puede explicarse como una consecuencia de la sistemática exclusión de las mujeres de los medios productivos y la apropiación masculina de la acción económica, por esta razón, las mujeres han tenido a lo largo del proceso histórico social un acceso y uso limitado a las armas, siendo principalmente su acceso de tipo indirecto, es decir, a través de los hombres que las poseen o se las proveen. Empero, esta exclusión económica y la precarización de la existencia también se constituye como una motivación para la incursión de las mujeres en la actividad delictiva; algunos estudios como el desarrollado por Del Olmo (1998) dan cuenta de que entre las razones que indujeron a las mujeres al delito aparecen de forma recurrente las dificultades financieras, la falta de empleo y la atracción por los altos “salarios” de la droga. No obstante, estas desigualdades sociales y económicas crean las condiciones mediante las cuales en el escenario delictivo:

Las mujeres constituyen sólo el último eslabón de la cadena a la que, por cierto, son enganchadas contando con su pobreza. En tanto que dentro de dichas redes ellas no ocupan una posición jerárquicamente relevante, se las considera prescindibles, por lo que muchas veces son denunciadas por quienes las contratan, cubriendo de esta forma su cuota con las autoridades y contando con que no les será muy difícil encontrar otras mujeres que las reemplacen. (Azaola, 2005: 19)

### *3. La victimización de las mujeres en el pensamiento patriarcal*

La estructura organizativa donde las mujeres han sido definidas a lo largo de su proceso de socialización como diferentes e inferiores a los hombres –y por tanto vulnerables–, ha contribuido a que asuman el rol de víctimas de múltiples y repetidas formas de violencia, mientras que los varones asumen el rol de agresores. Esta arraigada tendencia a la victimización de la mujer en el entramado social funciona como elemento restrictivo de la participación de las mujeres en actividades violentas y su acceso a la comisión de delitos, pues la actividad criminal y la victimización de los otros se han definido como “cosas de hombres”; mientras que las mujeres, por el contrario, han sido socializadas para ser víctimas, no para ejercer resistencia frente a una agresión, menos aún para ser victimarias.

Sin embargo, esta victimización también contribuye a la invisibilización de la diversidad de formas, roles, escenarios y situaciones en las cuales tienen presencia las mujeres en las actividades delictivas y de violencia social. Este proceso de victimización también permite y promueve una mayor participación de las mujeres en la comisión de delitos, hechos de violencia, agresiones, así como la fácil adquisición, uso y manipulación de armas al pasar desapercibidas y no ser objeto de sospecha, ya que históricamente han sido los hombres quienes en mayor proporción aparecen registrados como delincuentes, mientras que en el imaginario colectivo las mujeres continúan siendo desprovistas de autonomía y aptitud para la violencia. Las mujeres han sido consideradas como incapaces de ejercer violencia o constituirse como sujeto delictual, lo cual favorece la baja denunciabilidad de los delitos que comete y la invisibilidad de los mismos ante el sistema criminal de justicia.

## MUJERES TRANSGRESORAS EN LA VENEZUELA ACTUAL

En las diferentes etapas del proceso histórico social y de las culturas de las que tenemos conocimiento los hombres aparecen en mayor

proporción como víctimas y victimarios, “las estadísticas oficiales dicen que las mujeres cometen menos infracciones que los hombres, tienen menos probabilidades de ser reincidentes y también de cometer delitos realmente graves” (Rutter y otros, 1999: 13). Este hecho se explica en primer lugar porque a estos se les impone la construcción de su identidad a partir del ejercicio de la violencia, pero también, según Moser (2004), esta diferencia en parte se debe a un mayor vínculo de los hombres con la violencia física, con una cultura de armas de fuego y su posesión.

No obstante, la situación de la mujer en la violencia social no solo puede referirse como victimarial; las mujeres en el entramado socio-cultural no serán siempre victimizadas, en oportunidades también son y pueden ser agresoras y victimarias, de forma primaria o secundaria. Sin embargo, tradicionalmente han sido considerados y categorizados como delitos cometidos por mujeres: “abortos e infanticidios, envenenamiento, fraude e incendio, hurto de almacenes y hurto doméstico, instigación, complicidad y encubrimiento, falso testimonio, criminalidad profesional, relativa a la tarea de cuidados infantiles, como abandono y maltrato de niños y niñas, etc.” (Salazar y Cabral, 2012: 232-231).

Este hecho no es casual, en palabras de Lagarde (1990) el delito es un “asunto político”, pues remite a las relaciones y reglas de poder en la sociedad, no obstante, las mujeres se encuentran generalmente enmarcadas en la ideología sexista existente respecto a ellas (sumisión, obediencia, pasividad) insertándose en un grado menor en delitos que implican mayor grado de violencia. Por su parte, Gallegos & Mettifogo (2001) afirman que desde la década de los 70 la delincuencia femenina ha sufrido notables cambios, transformándose de delitos más tradicionales, como aquellos clasificados como contra la propiedad, a delitos con mayor violencia involucrada y de forma importante en delitos relacionados al narcotráfico.

En el caso de Venezuela, pese a que las autoridades y las políticas de seguridad tienden a ignorar la participación de las mujeres en actividades delictivas y acciones violentas, estas también son agresoras, de manera directa o indirecta al permitir, apoyar, promover y solapar dichos actos cometidos por terceras personas. Según Moreno (2009) es posible evidenciar que las conductas delictivas típicas de las mujeres se han modificado, ahora se han visto involucradas en nuevas actividades delictivas como son: asalto a banco, extorsión y delitos contra la salud. En el caso venezolano también podemos evidenciar una mayor participación de mujeres en actividades delictivas como robo a mano armada, señuelo para la comisión de secuestros, interceptación de víctimas, cuidadoras de personas secuestradas y homicidios; apropiándose de los estereotipos que se tienen de las mujeres a quienes se les atribuye menos peligrosidad, y por tanto poco se sospecha de ellas.

La realización de entrevistas en profundidad a mujeres venezolanas agresoras, partícipes de actividades delictivas y privadas de libertad nos permitió aproximarnos a esta realidad, pero también analizar las diferentes motivaciones, situaciones y contextos que llevan a las mujeres a los procesos de victimización de otros y la comisión de delitos. Uno de los elementos de gran importancia para la comprensión de este fenómeno es que:

Las mujeres son más proclives que los hombres a delinquir solas o a ser parte de pequeños o relativamente no permanentes grupos delictivos. Cuando las mujeres delincuentes son involucradas con otros —especialmente en robos más lucrativos o delitos de mayor gravedad—, ellas típicamente actúan como cómplices de hombres quienes organizan, conducen y lideran la ejecución del delito. (Sánchez, 2004: 249)

La participación de las mujeres en estas prácticas transgresoras pocas veces son organizadas o propuestas por ellas, es decir, no suelen ser lideresas de acciones delictivas sino copartícipes, principalmente junto a los hombres a quienes suelen estar asociadas por vínculos de carácter sexo-afectivo: “los lazos de dependencia que ciertas mujeres pueden establecer con su pareja, lo que las obliga a una carrera criminal en la cual ellas muchas veces participan para encubrirlos o como cómplices más o menos voluntarias” (Azaola, 2005: 21). Es decir, las mujeres por lo general acompañan en la realización de delitos a sus esposos, parejas, novios o amantes, ya sea de manera voluntaria al considerar que el “delinquir juntos” consolida la relación, como también producto de las presiones ejercidas por parte de los hombres para la incursión de las mujeres en dichas dinámicas. Algunos estudios dan cuenta de que:

Los potentes controles sociales ejercidos por hombres emocionalmente significativos en la vida de las mujeres, terminaban conduciéndolas —por el fuerte lazo afectivo que las ligaba— a seguirlos y acompañarlos en cualquier decisión u opción de vida que tomaran, incluida la delictiva (Sánchez, 2004: 250).

*Robaba junto con mi ex esposo en los autobuses que viajaban para lejos, Los Llanos, Los Andes.* (Adriana, entrevista en profundidad, mujer privada de libertad)

Algunas mujeres venezolanas que participan en actividades delictivas apoyan, fomentan, promueven e inclusive solapan el uso y tenencia de estupefacientes y armas, pues son las mujeres en la mayoría de los

casos el vehículo conductor de estas, ya sea transportándolas o escondiéndolas en sus hogares.

Otras labores desempeñadas por las mujeres dentro de las organizaciones criminales son las correspondientes a las tareas logísticas. Esconder droga o armas, poner a disposición de los miembros de la organización sus viviendas para eludir la acción punitiva del Estado, sus teléfonos para evitar la grabación de sus conversaciones, ceder sus domicilios para reuniones de la organización, entre otras muchas de muy variopinta naturaleza. (Sansó & Pascual, 2010: 16)

Sin embargo, las desigualdades de género y relaciones de poder también se hacen manifiestas en este contexto dado que, en los delitos de drogas y su admisión en organizaciones criminales, las mujeres son entrenadas para ejercer un papel secundario, es decir, “los criminales, hombres profesionales y organizados ven a las mujeres o bien como incapaces de llenar las demandas de un rol criminal o bien como objeto de explotación” (Sykes y Cullen en Salazar y Cabral, 2012: 243). Desde esta perspectiva es posible afirmar que:

La mujer también es estigmatizada por sus compañeros delincuentes. Además, se les asignan ciertos “trabajos” asociados con su anatomía (espacios y voluptuosidades propios de la mujer), con su imagen femenina seductora o de objeto sexual, de madre y ama de casa, rasgos estereotipados facilitadores de su participación en delitos como transporte, tenencia y distribución de drogas. Es entonces que su cuerpo y su hogar considerados culturalmente “sagrados” son violentamente vulnerados. (Salazar y Cabral, 2012: 243)

De acuerdo a ello, las mujeres juegan también una significativa influencia en el tráfico de drogas y armas a los hombres privados de libertad; transportando, escondiendo, contrabandeando e introduciendo armas de fuego en los penales y centros de reinserción social, poniendo en riesgo su salud física y psicológica, pero también su libertad al transgredir la norma social y burlar los códigos de seguridad de dichas instituciones.

*Bueno al principio solo tenía que guardar la droga y las cosas robadas, esconderlas, mi ex esposo era malandro,<sup>1</sup> las tenía en la casa y me encargaba de guardarlas, estábamos envueltos en un mundo horrible y sin salida, drogas, enemigos y delincuencia* (Adriana, entrevista en profundidad, mujer privada de libertad).

1. El malandro, según el psicólogo venezolano Alejandro Moreno, es el delincuente violento de origen popular.

*Una vez en la cola me obligaron una de las mujeres de los pranes<sup>2</sup> a pasar armas y municiones porque era mujer de un lucero<sup>3</sup> y tenía que ayudar, tuve que meterme un peine de un arma por la totona,<sup>4</sup> y llenar mi sostén de balas. Ese día entre todas pasamos como diez peines, ya desde ese día casi siempre paso de la misma forma armas y balas quiera o no. (Jessica, entrevista en profundidad, mujer transgresora)*

Además de ello, se pudo evidenciar que entre las características de las mujeres agresoras destacan:

- La proveniencia de grupos familiares con dinámicas de conflicto.
- La existencia de antecedentes de violencia intrafamiliar.
- La existencia de modelos parentales de conflicto con el sistema penal.

Estos hechos en su conjunto se perfilan como promotores de conductas delictivas y violentas al proporcionar a las mujeres sensaciones de poder, así como obtener el status social, el respeto, el reconocimiento y el acceso a espacios que le fueron negados. Sin embargo, estas concepciones de la violencia y el delito asociadas al poder se legitiman como las formas de relacionamiento y resolución de conflictos por excelencia.

*Mi papá siempre era el que mandaba en el barrio, era mi ídolo tenía muchas armas, en mi casa estaba la caleta,<sup>5</sup> era como una bóveda había de todos los tamaños jajajaja. Y bueno tu sabes las agarraba todas jajajaja. Mi papá se arrechaba pero igual triste quien lo mandaba a él a guardarlas ahí, y nada pues yo más salía no podía ser jajajaja, se las agarraba y me desplazaba por la pista<sup>6</sup> con ellas. De chama lo que sentía era adrenalina en banda, algo sin explicación, cuando sometía a alguien, me respetaban, en el barrio era yo. Ya grande me tocaba amenazar y someter pero porque no me pagaban la nota que les pasaba, como era mujer me querían joder y así no era la vaina, yo no trabajo de gratis. Cachazos con todo aquel que se comía la luz o que no caminaba por donde era, con mi hieiro amenazaba a todo aquel que no me pagaba la droguita cbama, abusaban por ser mujer,*

2. *Pran* es una expresión del sistema carcelario venezolano que remite a la conjunción de las palabras “preso”, “rematado” (o sentenciado), “asesino”, “nato”. El pran es el líder negativo de máxima autoridad dentro del penal, quien controla las actividades económicas ilegales allí realizadas, administra las armas y recluta a otros internos para obtener seguridad.

3. Los luceros son las segundas autoridades en el sistema de gobierno carcelario después del pran. Se encargan de brindar protección al pran, cobrar sus deudas, así como, de ejecutar acciones violentas en contra de otros reclusos transgresores de las reglas y valores del sistema.

4. Expresión popular con la que se denomina a la vagina.

5. Lugar donde se guarda o esconde algo, principalmente armas, dinero y objetos robados.

6. Lugar del espacio público donde se transita, se ejerce poder y se detentan privilegios.

## *Agresoras y victimarias: el papel de las mujeres en la violencia...*

*y la usaba para desplazarme por la pista para defenderme de los enemigos, no podía salir sin ella vez, era mi cedula marica.* (Yusmelis, entrevista en profundidad, mujer privada de libertad)

*Yo sé que habían muchas soluciones, pero yo escogí esa, yo herí a un tipo con una pistola.* (Marian, entrevista en profundidad, mujer privada de libertad)

Pero contrario al imaginario colectivo, las mujeres no solamente cometen delitos menores, también incursionan en actos delictivos de la magnitud del homicidio. Según Azaola (1996) las mujeres no solo matan menos que los hombres sino también lo hacen de distinta forma, para ellas su participación en el delito de homicidio se diferencia tanto en sus móviles, formas de comisión, como en los espacios en los que estos hechos tienen lugar. Cuando las mujeres matan generalmente tienen como motivación factores de carácter emocional, es decir, cometidos contra personas con quienes se tienen estrechos vínculos afectivos. El delito de homicidio cometido por mujeres se caracteriza por ser un acto que se comete preferentemente en el espacio privado y que se dirige hacia quienes se ama, se ha amado o se odia en silencio, es decir, generalmente hacia personas de su familia o núcleo social significativo.

De acuerdo a ello, gran proporción de los homicidios cometidos por mujeres se realiza contra la pareja o cónyuge, donde el homicidio se presenta además como reacción frente a situaciones de violencia. Se establece una clara relación entre la violencia de género y la comisión de homicidios, como mecanismos de defensa frente a esta situación, pues la mayoría de las mujeres que dan muerte a sus esposos recibían maltratos, negligencia y abuso (Azaola, 1996), por lo cual el perfil de la mayoría de las mujeres condenadas por homicidio a sus parejas coincide con el perfil de mujeres víctimas de violencia: 1. Baja autoestima. 2. Conductas de sumisión. 3. Expresión de sentimientos de culpabilidad relacionados con las conductas emitidas para evitar la violencia, como mentir y encubrir al agresor.

*Nos metimos a vivir juntos tipo normal, después el tipo demostró quien realmente era, se puso con unos celos, para completar era policía así que siempre cargaba su pistola. Reconozco que yo andaba embochinada con un chamo que trabajaba conmigo, el me vio los mensajes y empezamos a discutir, pero yo estaba muy alterada tenía miedo de que le hiciera algo al chamo, me pegó, le di también y me fui corriendo hasta la sala, me metió una cachetada que me hizo botar hasta sangre eso me dio demasiada rabia, me agarró por detrás y le di un tiro porque la pistola estaba en la mesa. Yo ya estaba cansada de llevar golpes de ese tipo, ni conozco a mi papá y viene ese cabrón a joderme. Yo le pegué ese pepazo con el arma de él*

*mismo, pero fue en defensa, no andaba pendiente de matarlo, le di en un brazo, en el izquierdo, si yo no lo hubiera lastimado él no hubiese parado nunca de joderme, eso fue un alto para ambos.* (Marian, entrevista en profundidad, mujer privada de libertad)

Así mismo, según Rivera (2006), en oportunidades el móvil para la comisión del homicidio suele ser económico, pero también una respuesta ante el abandono o la traición. En este contexto, y como consecuencia de las relaciones de propiedad presentes en las relaciones de pareja, la infidelidad en la relación sexo-afectiva establecida se presenta como detonante de la situación de violencia que culmina en el homicidio, pues no solo es considerada la traición de carácter físico y la ruptura de los proyectos de vida en común establecidos, sino además la transgresión del espacio privado en el cual la mujer realiza su cotidianidad.

*Ufff, el evento marica, maté a mi marido y la perra hija de puta de su amante, que estaban tirando en mi casa, en mi cama. Se tenían que morir, como me iba a hacer eso, los maté a puñaladas por malditos. Ésos desgraciados, tirando en mi casa en mi cama, maldita sea, a mí nadie me ve la cara, por eso se llevaron unas cuantas puñaladas cada uno.* (Yusmelis, entrevista en profundidad, mujer agresora Privada de libertad)

Ahora bien, pese a las particularidades y experiencias diferenciadas relatadas por las mujeres entrevistadas, en todos los casos es posible evidenciar características patriarcales en lo que refiere los procesos de transgresión de las mujeres venezolanas agresoras y privadas de libertad expresados en conductas violentas, victimizantes y delictivas. El análisis realizado da cuenta de que los procesos de transgresión presentados fueron iniciados o inducidos por otros, principalmente padres, cónyuges y otros hombres en el contexto de actividades criminales y privación de libertad, pero también como consecuencia de la victimización de las mujeres por razones de género.

## CONCLUSIONES

La revisión de los antecedentes, la realización de entrevistas a mujeres transgresoras, aunado a la reflexión desde una perspectiva crítica y los estudios de género permitió la aproximación a las experiencias, roles y escenarios en los cuales algunas mujeres venezolanas se encuentran involucradas en hechos de violencia y actividades delictivas, las cuales han sido vedadas producto de las concepciones sexuadas, sexistas, discriminatorias y peyorativas sobre la mujer mantenidas a lo largo

del proceso histórico social. No obstante, pudimos evidenciar que las mujeres victimarias atribuyen significados positivos a las actuaciones violentas, fundamentalmente asociadas al poder y el reconocimiento, como mecanismo de resistencia frente a la violencia contra ellas ejercidos. También pudimos evidenciar que si bien se mantiene una menor proporción en relación a los hombres, las mujeres venezolanas también son agresoras directas, participando en actividades delictivas y de victimización manifiesta en amenazas, robos, lesiones y homicidio; pero también son participes de forma indirecta de agresiones y actividades delictivas al solapar y esconder estupefacientes y armas a los hombres constitutivos de su entorno, así como, al proveerlos de estas, principalmente en las cárceles.

En la sociedad venezolana la participación de las mujeres en hechos delictivos y los procesos de victimización no han sido relevantes para las agendas gubernamentales, las cuales se caracterizaron por su tendencia a postergar las acciones correctivas y preventivas de la violencia. Las investigaciones realizadas sobre el tema generalmente son abordadas desde una perspectiva patriarcal, circunscritas a conocer la participación de los hombres en dichas dinámicas, obviando sistemática y repetidamente a las mujeres en dicho proceso, puesto que nuestra sociedad se ha caracterizado por desconocer, ignorar y minimizar la participación de las mujeres en las actividades delictivas, pese a que se experimentan y realizan de una forma particular, específica y diferenciada respecto aquella experimentada por los hombres.

Ante ello se hace necesario un progresivo proceso de desmitificación de la presencia de las mujeres en los delitos, la clarificación de los escenarios y roles de los cuales participa para victimizar, la modificación cultural de las concepciones sobre la mujer mantenidas en la sociedad, las cuales contribuyen, promueven y facilitan la victimización de la mujer, pero también el desarrollo de su criminalidad frente a la subestimación de su conducta delictual; así como, la incorporación de la perspectiva de género en los modelos de intervención y políticas criminales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azaola, E. (1996). *El delito de ser mujer*. Madrid: Plaza y Valdés Ediciones.
- (2005). Las mujeres en el sistema de justicia penal y la antropología a la que adhiero. *Cuadernos de Antropología Social*, 22, 11–26.
- De Lauretis, T. (1992). *Alicia ya no: feminismo, semiótica y cine*. Madrid, : Ediciones cátedra.
- Del Olmo, R. (1998). Reclusión de mujeres por delitos de drogas. Reflexiones iniciales. *Revista Española de Drogodependencias*, 23, (1), 5-24.
- Facio A. y Fríes L. (1999). *Género y Derecho*. Santiago, Chile: LOM.
- Gallegos, C. y Mettifogo, D. (2001). Relación madre-hijo: situación de las mujeres encarceladas. *Revista de estudios criminológicos y penitenciarios*, (2), 65-99.
- Lagarde, M. (1990). *Los cautiverios femeninos. Madres, esposas, monjas, putas, locas y presas*. México: UNAM.
- Maunier, R. en Cuviller, A. (1968). *Introducción a la sociología*. Buenos Aires: La Pleyade.
- Moser, C. (2004). Urban violence and insecurity: and introductory roadmap. *Environment & urbanization*, 16, (2), 3-16.
- Moreno, L.M. (2009). Apuntes sobre criminología feminista. *Tercera Época*, 2, (1), 37-53.
- Rivera, A. (2006). ¿Por qué matan las mujeres? *La Jornada*. Recuperado en [http://www.jornada.unam.mx/2006/01/02/informacion/89\\_porque\\_matan.htm](http://www.jornada.unam.mx/2006/01/02/informacion/89_porque_matan.htm)
- Rodríguez, J. (2009). Criminología y género: comentarios a partir del gender gap. *Capítulo Criminológico*, 37, (4), 161-182.
- Rutter, M. et al (2000). *La Conducta Antisocial de los Jóvenes*. Madrid: Cambridge University Press.
- Salazar, T. y Cabral, B. (2012). Miradas de género a la criminalidad femenina. *Revista fermentum*, (64), 222-248.
- Smart, C. (1979). *Feminist and the power of law*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Sánchez, M. (2004). La mujer en la teoría criminológica. *La Ventana*, (20), 240-266.
- Sansó, D y Pascual, R. (2010). Criminalidad Organizada y Género. ¿Hacia una redefinición del papel de la mujer en el seno de las organizaciones criminales? *ReCRIM: Revista de l'Institut Universitari d'Investigació en Criminologia i Ciències Penals de la UV*, (3), 3-21.
- Santos, M. y Acero, H. (1994). Mujer y criminología. *Revista Lecciones y Ensayos*, (60/61), 195-208.

# *Enfrentando la tortura en el Brasil: balance de los desafíos de la política para la prevención y combate de la tortura<sup>1</sup>*

BRUNA ANGOTTI

Mestra (2011) y doctoranda en Antropología Social, Universidad de São Paulo. Profesora de la Universidad Presbiteriana Mackenzie. Fue miembro suplente del Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura entre 2014-2016, representando a IBCCRIM.

angotti.bruna@gmail.com

JOSÉ DE JESUS FILHO

Doctor en administración pública por la Fundación Getulio Vargas, mestre en Derecho Penal por la Universidad de Brasíla. Fue miembro titular del Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura entre 2014-2015.

MARIA GORETE MARQUES DE JESUS

Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo, investigadora del Núcleo de Estudos da Violência de la USP. Fue miembro titular del Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, entre 2014-2016, representando a IBCCRIM.

PALABRAS CLAVES: violencia institucional, tortura

## RESUMEN

El presente artículo recupera la historia reciente de la prevención para la tortura en Brasil, mostrando una articulación de la normativa interna con un sistema internacional de prevención y combate de la

1. Traducción: Emma Palmieri y Gabriela Irrazábal.

tortura, apuntando a los principales problemas para la instalación de un Sistema Nacional de Prevención y Combate de la Tortura (SNPCT) independiente y actuante.

En un primer momento, presentamos los principales desafíos contemporáneos en la práctica del enfrentamiento y superación de la tortura en el país, a modo de situar específicamente las acciones de prevención en ese contexto. Luego retomamos el histórico de articulaciones políticas y legislativas para la implementación de los órganos de prevención para la tortura. Finalmente analizamos críticamente los primeros años de actuación del Comité Nacional de la Prevención para la Tortura (CNPCT) y del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura (MCPCT).

#### DESAFÍOS PARA LA PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA TORTURA

La prevención y combate de la tortura hoy en Brasil todavía es una realidad incipiente que necesita de inversión, compromiso y voluntad política para concretarse. Esto se debe a que, a pesar de ser un país signatario de los principales tratados y convenciones internacionales sobre el asunto, y de tener legislaciones internas que condenan esta práctica y estipulan que haya un sistema nacional de prevención y combate para la tortura, en la práctica cotidiana las violaciones siguen en curso. Los desafíos a afrontar para que haya un cambio efectivo en el escenario de las violaciones son múltiples y envuelven diferentes esferas y actores.

Podemos identificar al menos tres ejes principales de desafíos que precisan ser enfrentados.<sup>2</sup> Ellos son el reconocimiento por el Estado de que la tortura es una realidad en el país, la efectividad de la actuación de los órganos del sistema de justicia en la correcta verificación, investigación y procesamiento de casos de tortura en la responsabilización de los agentes; la completa instauración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención y combate de la Tortura.

Primero es necesario hacer un reconocimiento público de que la tortura es una realidad nacional. Ella está presente en los encarcelamientos, en las unidades de internación de los adolescentes en conflicto

2. La cuestión de la “opinión pública”, influenciada por los medios, que aún apoya y alienta el uso de la violencia por agentes del Estado es otro desafío importante para el enfrentamiento de la tortura en Brasil. Los programas policiales, la forma en que los medios acusan sin respetar la presunción de inocencia y el derecho de defensa son puntos que merecen ser estudiados. Sin embargo, en este texto, optamos por trabajar los desafíos institucionales de prevención y combate a la tortura en el país.

con la ley, en las penitenciarias, en los calabozos, en las comisarías de policía, en los centros de detención provisionales, en los hospitales de custodia, en los autos de policía, en el cotidiano de los espacios de privación de la libertad. Ella ocurre en su mayoría con personas que están bajo la tutela del Estado y es cometida por agentes públicos. Conforme a la investigación *Juzgando la tortura* (Calderoni y Jesus, 2015: 32), el 61% de los fallos judiciales sobre tortura en los Tribunales de Justicia del país se presentan como agentes del Estado: policías judiciales (represiva), policías militares (preventiva), agentes penitenciarios, monitores de unidades de internación de adolescentes. Sin embargo, no hay un reconocimiento de que se trata de una violencia estructural, que está en la base y se filtra hacia las instituciones. Estudios evidencian que la cuestión de la tortura no es apenas la violencia tradicional, es un sistema que envuelve la degradación humana por las condiciones a las cuales las personas son sometidas, sobre todo en las unidades de privación de la libertad (Pastoral Carceraria, 2016; Godoi, 2016).

En segundo lugar, es esencial que haya actuación de los órganos responsables por la investigación, denuncia, encaminamiento y responsabilización de la tortura en consonancia con los protocolos internacionales de procedimiento en casos de tortura. Mientras, las investigaciones recientes<sup>3</sup> vienen confirmando lo que quienes trabajan en casos de tortura ya constataron en la militancia cotidiana: los órganos responsables por investigar, apurar, denunciar y/o reprender la tortura son convivientes con esta. La crítica, en el Brasil, se da en relación con la actuación de los órganos del sistema de justicia, en especial a la Magistratura y el Ministerio Público, y más recientemente a la Defensoría Pública.

En el relatorio *Yes, Torture Prevention Works - Insights from a global research study on 30 years of torture prevention*, la Asociación de Prevención para la Tortura (APT) presentó un resumen de los estudios realizados en 16 países en los cuales se investigó, por medio de métodos cualitativos y cuantitativos, la efectividad de la prevención en el combate contra la tortura entre 1985 y 2014. Una de las principales conclusiones presentadas fue que más allá que muchos países criminalicen la tortura, existe una gran laguna en la aplicación de la ley, siendo que la regla es la impunidad, es decir, la no responsabilización de los perpetradores de la violencia, y el consecuente mensaje de que la tortura es tolerada en aquel Estado (APT, 2016: 8 y 25).

A pesar de ser la sub-notificación una realidad no tangente en las ocurrencias de la tortura, millones de casos son denunciados actualmente.

3. Ver Calderoni y Jesus (2015), Pastoral Carceraria (2016), Salla et al. (2016), Jesus (2010), Maia (2006), entre otros.

Por ejemplo, solamente la Oficina Nacional de escuchas de Derechos Humanos registró más de 7500 denuncias entre 2014 y 2015 (Pastoral Carcelaria Nacional, 2016: 76). Más allá de que haya denuncias, lo que está siendo evidenciado es que los órganos responsables por el encaminamiento, aceleración y responsabilización de los agentes que practican la tortura son indulgentes y representan un obstáculo en su prevención y combate.

En relación al Brasil específicamente, hay datos que llaman la atención, el no enfrentamiento de los casos de tortura por los órganos del sistema de justicia. Ejemplo de esto es el relatorio *Tortura blindada*, recién lanzado por Conectar Derechos Humanos, en el cual hay un balance de las audiencias de custodia<sup>4</sup> en San Pablo entre junio y noviembre de 2015. En este estudio fueron analizados 393 casos, en los cuales “... hubo señales de algún tipo de tortura o malos tratos cometidos contra personas presas en los periodos entre su detención y la presentación ante un juez” (Conectas, 2017: 4). De esos casos acompañados, apenas de uno de ellos permitió la apertura de un inquerito judicial a pedido de un juez. La mayoría, un 72%, fue encaminado para verificación en las corregedorías de la policía civil, militar, de la guardia civil metropolitana o para la delegación de la policía civil de la región, lo que es criticado en el relatorio justamente por el retorno de los casos a las instituciones sospechadas de practicar agresiones. El 26% de los casos no tuvo encaminamiento por parte de los magistrados (Conectas, 2017: 18). De acuerdo con el relatorio, “actualmente, si no hay marcas nítidas de agresión y si no se reconoce inmediatamente al agresor, la violencia es despreciada por los representantes de la Magistratura, del ministerio público y de la Defensoría” (Conectas, 2017: 22).

Conclusiones semejantes componen el relatorio *Tortura en tiempos de encarcelamiento en masa* lanzado por el Pastoral Carcelario Nacional (PCR) en 2016. La investigación analizó la marcha de 105 casos de tortura y malos tratos –denunciados por la PCR– los que contaron con el auxilio de la institución en algún momento, desde las denuncias de violencia, pasando por el proceso de verificación, hasta su encerramiento.

En el análisis realizado, en las 31 situaciones en las cuales la PCR notificó al Poder Judicial, en el 74% los magistrados no tomaron las medidas necesarias para acelerar las demandas; en aproximadamente el 20% no fue adoptada o registrada ninguna medida y en apenas dos casos

4. Se trata de un instituto nuevo, aún en aplicación. La importancia de informes críticos como éste hecho por Conectas Direitos Humanos es incentivar el buen funcionamiento de las audiencias de custodia, apuntando desde ya los problemas percibidos en sus primeros tiempos.

la actuación fue adecuada (PCR, 2016: 88). Ya con relación a la actuación del Ministerio Público, los resultados son aun más graves, ya que en apenas uno de los 51 casos notificados a la institución, se consideró que la actuación del organo fue adecuada. Ya en el 86% de los casos se dejó de tomar las medidas esenciales para la aceleración de los hechos y en el 11% del total nada fue hecho o registrado (PCR, 2016: 90).

La actuación de la Defensoría Pública también fue analizada por el equipo de investigadores de la PCR, que concluyó que del total de 57 casos notificados a la institución, apenas en el 10% se consideró la actuación de los defensores como apropiada. En el 37% de los casos ninguna medida fue tomada y en más de la mitad de los casos se dejó de adoptar medidas esenciales (PCR, 2016: 92).

En la relatoría hecha por el Subcomité de Prevención y Combate contra la Tortura (SPT) que visitó el Brasil en el 2015, también hay una identificación clara de no responsabilización de agentes inmiscuidos en situaciones de tortura con la perpetración de esas violencias. Según apunta la relatoría, las muertes en espacios de privación de la libertad fueron seis veces mayores en el 2014 respecto del 2013, y aproximadamente la mitad del total de 565 personas muertas en privación de libertad en el 2014 fueron por muertes violentas. La ausencia de investigación de esas muertes y de un correcto encaminamiento genera, según la relatoría, una cultura de impunidad y violencia, sin respeto a las normas vigentes, y de disminución de las chances de reintegración social de los detenidos en situación de privación de la libertad (SPT, 2016: 10). Por eso, una de las recomendaciones hechas por el SPT fue justamente que “el Estado redoble esfuerzos en implementar un sistema de investigación de denuncias de tortura y malos tratos, combatiendo la impunidad, por medio del entrenamiento adecuado de los funcionarios” (Recomendación 37, SPT: 10).

Un tercer punto que merece atención es el incipiente funcionamiento de los organos de fiscalización, en especial del Sistema Nacional de Prevención y Combate para la Tortura (SNPCT). La fiscalización y monitoreo son mencionados en los principales documentos legales, protocolos y relatorías sobre prevención y combate de la tortura. Se trata respecto a la prevención, función esencial para garantizar que situaciones inminentes de violaciones sean prontamente apuntadas, para que se eviten gravámenes que desemboquen en tortura. En lo referente al combate, permite la rápida denuncia y publicidad de violencias que deben cesar. En ese sentido, podemos anotar como gran desafío actual un sistema capaz de fiscalizar de hecho los innumerables espacios de privación de libertad y lugares en los cuales haya individuos bajo tutela del Estado. La insuficiencia de recursos financieros y la carencia

de autonomía funcional, limita la capacidad de los órganos del sistema preventivo de ejercer plenamente sus funciones. Además de la invisibilidad social marcada en la actuación de esos órganos. Es justamente sobre la inversión brasileña en la prevención de la tortura que nos detenemos en este artículo, apuntando lo que existe en términos legislativos y las discrepancias de la práctica.

#### ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN EL COMBATE DE LA TORTURA EN BRASIL

Desde la apertura de la democracia en la década de 1980 los movimientos sociales pasaron a ejercer presión para que el estado brasileño accionase en la prohibición de la tortura. Así fue que la Constitución de 1988, artículo 5, inciso III,<sup>5</sup> hace expresar la prohibición de la tortura, al resaltar que “nadie será sometido a Tortura ni a un tratamiento deshumano o degradante”.

Los esfuerzos por la erradicación de la tortura vía legislación, en el Brasil, recorren dos trayectorias distintas, por lo tanto complementarias. Una de ellas visaba la prohibición y la responsabilización de los perpetradores, mientras la otra demandaba medidas preventivas, en especial la creación de mecanismos capaces de inhibir actos de tortura antes que los mismos ocurran.

En respuesta al movimiento por la prohibición y la responsabilización de los perpetradores, en 1992 Brasil ratificó la Convención contra la Tortura, malos tratos y Penas Cruelles, Deshumanas o Degradantes (1984). La Convención trajo tres importantes innovaciones. La primera de ellas referente a la definición de crimen de tortura, cuyos elementos más importantes son el sometimiento a un intenso sufrimiento físico o mental, el propósito de ejercer (intimidación, discriminación, obtención de informes o confiscación) y que haya sido perpetrada o incentivada por un agente público. Ya la segunda novedad decía respecto a la creación del Comité contra la Tortura, cuya misión sería la de recibir denuncias de tortura de individuos u organizaciones contra los Estados signatarios de la Convención. Ya la tercera mencionaba la exigencia de que jueces y promotores apurasen inmediatamente los alegatos de tortura, independientemente de la veracidad de estos.

Ocurre que en el ámbito de la ONU, paralelamente a los esfuerzos destinados a la ratificación de la Convención en varios países,

5. Constitución Federal, República Federativa de Brasil. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

estaba siendo gestado su complemento, el Protocolo Facultativo a la Convención de la ONU contra la Tortura (2002), orientado específicamente a medidas preventivas.

A diferencia de la Convención, el protocolo facultativo, también conocido como OPCAT, por su sigla en inglés, está enfocado a la reducción de la tortura vía acción preventiva, a partir de la lógica de que los potenciales perpetradores solamente practicarían actos de violencia cuando las ganancias marginales provenientes de la práctica –por ejemplo la obtención de confiscación, información o también ganancias personales– superasen los costos marginales, como la posibilidad de ser responsabilizado. Así, el OPCAT se proponía, desde su creación, desincentivar los actos de tortura por medio del monitoreo constante de las acciones de los agentes de custodia, considerando el conocimiento, por parte de potenciales perpetradores, de que sus acciones pueden hacerse públicas.

La visita a Brasil del Relator de la ONU contra la tortura, Sir Nigel Rodley, en el 2000, y la emisión de su respectiva relatoría, en el 2001, representó un marco para la trayectoria de la política preventiva brasileña, pues el texto disparó varias iniciativas gubernamentales en el sentido de erradicar la tortura, motivando al Gobierno Federal a lanzar el Plan Nacional Contra la Tortura, y una Campaña de Combate a la Tortura de alcance nacional.<sup>6</sup> Aquellas recomendaciones de cuño eminentemente preventivo constantes en el relatorio servirán de base de sustentación para la política de prevención construida a lo largo de los años siguientes. Veamos.

La primera y más importante recomendación de Nigel Rodley fue la de que las más altas autoridades deberían manifestar públicamente, y de forma inequívoca, la absoluta intolerancia en relación a la tortura. La expectativa era que tal declaración tendría un efecto en las cárceles sobre el más alto comando de las corporaciones policiales y penitenciarias hasta los militares y agentes penitenciarios. Sin embargo, hasta hoy, el silencio, o incluso el incentivo cubierto con un velo, han estado marcando la postura de esas autoridades.

La tercera recomendación insistía en la necesidad de no mantener presos en flagrancia encarcelados de la policía por más de 24 horas, una vez que los riesgos de agresión en ese espacio son mayores, principalmente cuando la persona presa está en permanente contacto con

6. Se estableció un convenio entre el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Estado de Derechos Humanos (actual Secretaría Especial de Derechos Humanos) y la Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos, organismo representativo del Movimiento Nacional de Derechos Humanos (MNDH). Ver Informe Final de la *Campaña Nacional Permanente de Combate à tortura e à Impunidade*, Brasília, MNDH/SEDH, BRASIL, 2004.

aquella que la investiga. La transferencia para establecimientos apropiados, responsables por la custodia, sin cualquier asociación directa con las investigaciones, reducen las chances de utilizar la tortura para fines investigativos.

La quinta recomendación indicaba la necesidad de contacto inmediato con el abogado. Tal medida es importante para proteger al preso contra eventuales agresiones, bien como para estimular el encaminamiento de casos de tortura, una vez que, si hubo violencia en el momento de la prisión, el abogado podrá solicitar diligencias para apurar los hechos.

Ya la sexta recomendación exigía el registro de custodia con detalle de los hechos, de la persona investigada y de aquellos que la detuvieron. La manutención del registro es fundamental para identificar y responsabilizar aquellos con el deber de mantener la integridad física o mental del preso mientras se encuentra bajo su guarda. El relator se preocupa todavía en sugerir la creación del juez de investigación, lo que supuestamente elevaría las garantías procesales, tal como lo expuesto en la recomendación número 14<sup>a</sup>. La 18<sup>a</sup> recomendación, por su parte, opinaba por la transparencia de las unidades carcelarias, por medio de la concesión de acceso a los consejos comunitarios y otros mecanismos de control compuestos por miembros de la sociedad civil.

La previsión de la existencia de un profesional médico para examinar todas las personas que ingresaban o egresaban de las instituciones penales contaba en la 21<sup>a</sup> recomendación de Nigel Rodley. Tal previsión es valiosa en el sentido de reducir las chances de tortura, ya que funciona como aviso a los potenciales perpetradores de que no podrán pasar impunes. La 22<sup>a</sup> recomendación, por su parte, sugería que los servicios médicos forenses deberían estar fuera de las instituciones de seguridad pública. Las faltas de independencia de los órganos de pericia parecen todavía intocables en algunos estados brasileños, lo que compromete la imparcialidad de esos exámenes.

Por fin, la 24<sup>a</sup> recomendación insistía en el monitoreo permanente de establecimientos de internación para los adolescentes infractores. También en esa cuestión, poco se avanzó a lo largo de esos diecisiete años.

Todas esas recomendaciones formarán los cimientos sobre los cuales, a lo largo de la década del 2000, tanto la sociedad civil como el Gobierno Federal construyeron la política nacional de prevención de la tortura en Brasil. Siguiendo esa línea, en el 2003 fue firmado por miembros del Ejecutivo, del Poder Judicial y del Ministerio Público, tanto federal como estadual, el Protocolo de Acción contra la Tortura.<sup>7</sup>

7. Ver: <http://www.tribunapr.com.br/noticias/protocolo-de-acao-contra-a-tortura/>  
Acceso: 29/03/2017

Dos años después, la entonces Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República publicó una minuta para debatir el Plan de Acciones Integradas para la Prevención y Control de la Tortura en Brasil (PAIPCT).<sup>8</sup> Este plan incorporó las recomendaciones del Relator de la ONU antes mencionado y funcionó como un mecanismo de articulación entre el gobierno federal y las unidades federativas para implementar tales recomendaciones.

En el 2002 estaba siendo gestado en el ámbito de las Naciones Unidas el Protocolo Facultativo a la Convención de la ONU contra la Tortura. Este documento fue concebido focalizando en la reducción de los riesgos de tortura, definiendo algunos conceptos llave tales como “monitoreo preventivo” y “dispositivos de privación de la libertad”. Más allá de eso, se creó el Subcomité de Prevención de la Tortura. A diferencia del Comité contra la Tortura, el Subcomité no recibe denuncias de tortura, pero realiza visitas periódicas a los países signatarios para evaluar las condiciones de detención, bien como para recomendar alteraciones institucionales a fin de eliminar la tortura en espacios de privación de la libertad, esto es cualquier establecimiento, privado o público, de donde una persona no se pueda retirar voluntariamente.

Además, el Protocolo Facultativo<sup>9</sup> prevé que los países signatarios deberían crear el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura, más conocido como MNP. En líneas generales, esos MNPs o MPNs deberían ser instituidos por ley, compuestos por miembros de la sociedad civil,<sup>10</sup> escogidos de forma independiente. Los miembros deberían ser remunerados y deberían tener autonomía tanto funcional como financiera. Sus atribuciones serían realizar visitas regulares y periódicas a todos los dispositivos de privación de libertad, sin previo aviso y con acceso irrestricto a todos los aspectos del dispositivo, inclusive con acceso privado a documentos, personas y objetos.

Anticipándose a la ratificación del protocolo por Brasil, que solamente ocurrió en el 2007, el entonces presidente de la república expidió, en 2006, un decreto para instituir el Comité Nacional de Prevención y

8. Disponible en <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/PAIPCTBrasil.rtf>. Acceso: 15 de agosto de 2012. El intento de acceso al PIPCT el 27 de marzo de 2017 no pudo realizarse.

9. Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm). Acceso: 29/03/2017.

10. Las entidades de la sociedad civil fueron: *Pastoral Carcerária Nacional, Centro para a Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Movimento Nacional de Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Ordem dos Advogados do Brasil*. Por parte del gobierno estuvieron: Ministerio de Justicia, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Ministerio Público Federal, un representante del Ministerio Público del Estado y un Representante del Poder Judicial.

Combate a la Tortura. Cinco entidades de la sociedad civil y varias entidades de los gobiernos federal y estadual participaron de ese comité.

La principal función del comité era recuperar toda la producción y experiencia hasta aquel momento alcanzada, especialmente desde la publicación del mencionado Relatorio de Nigel Rodley en el 2001, y cotejando con el texto del Protocolo Facultativo, proponer una Política Nacional de Prevención y Combate de la Tortura. Esa política debería también incluir la redacción de un proyecto de ley para implementar el Protocolo Facultativo en el Brasil. Mientras tanto, la acción del Comité se restringió a la elaboración del texto del Proyecto de Ley 2442/2011 para instituir legalmente el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura<sup>11</sup> y convertir el propio Comité en un órgano previsto por la ley.

El proyecto 2442/2011 fue alterado substancialmente por la presidencia de la república antes de ser enviado al congreso. Dentro de las alteraciones se excluye del texto las disposiciones destinadas a conferir independencia al mecanismo, las cuales exigían un proceso de composición abierto y participativo, como miembros provenientes de la sociedad civil y nombrados ante previa selección pública, tal como lo estipulan las disposiciones del Protocolo Facultativo.

Aprovechando un momento favorable, el estado de Rio de Janeiro se anticipó y aprobó su propio mecanismo y comité de prevención para la tortura en el 2010. La experiencia de Rio de Janeiro motivó a otros estados, como Rondonia, y Pernambuco, a crear sus propios mecanismos. Mientras, el proyecto de ley del Mecanismo Nacional permanecía tramitando entre la Presidencia y el Congreso.

En septiembre de 2011 el SPT visitó Brasil, específicamente los estados de Goias, Espiritu Santo, San Pablo y Rio de Janeiro. En esa ocasión se reunió con las autoridades y representantes de la sociedad civil, y realizó visitas en locales de privación de libertad tales como presidios, centros de detención juvenil y manicomios. Durante la visita, el SPT encontró unidades penales en condiciones precarias, encima de sus capacidades y con un número reducido de agentes penitenciarios. También fueron relatados casos de tortura, malos tratos, corrupción. Las cuestiones relacionadas a la salud fueron aspectos destacados en la relatoría, tales como falta de médicos, instalaciones inadecuadas, falta de equipamientos y de remedios.

La relatoría final de la visita recomendó que el Estado brasileño realizara las modificaciones necesarias para garantizar un proceso

11. Los países de América Latina que presentan Mecanismos Nacionales de Prevención y Combate a la Tortura son: México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay. Recuperado de: <http://www.apc.ch/en/opcat-database/>

abierto, transparente, inclusivo para la selección y la indicación de los miembros del Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura, y destacó la importancia de la creación de mecanismos para una política de prevención de la tortura en el país. El SPT también recomendó que fuese garantizada la independencia funcional y recursos suficientes a los mecanismos preventivos, para que ellos pudiesen realizar sus funciones de modo efectivo, de acuerdo con lo que está dispuesto en el Protocolo Facultativo.

Después de siete años de intenso debate y roce entre la sociedad civil y el gobierno, finalmente fue aprobada la ley 12.847/2013, que previó la creación del Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (SNPCT), lo cual hace parte tanto el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (MNPCT) como el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (CNPCT).

A continuación trataremos los primeros pasos de la aplicación de la ley 12.847/2013, analizando la actuación de los órganos que componían el SNPCT.

#### LOS PRIMEROS PASOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SNPCT

El CNPCT fue instituido en el 2014 y seleccionó a los miembros del MNPCT en el 2015. Desde entonces ambos órganos están activos, más allá de que enfrentan una serie de dificultades de actuación. Pasaremos a exponer parte de la experiencia de esos órganos en sus primeros años de funcionamiento.

#### *Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura*

De acuerdo con la ley 12.847/2013, en su artículo 6º, al CNPCT le cabe acompañar, evaluar y proponer perfeccionamientos de políticas, programas, proyectos, propuestas normativas y planes para prevenir y combatir la tortura. También tiene la prerrogativa de acompañar procedimientos administrativos y judiciales referentes a casos de violencia policial y denuncias de tortura, con vistas a su cumplimiento y celeridad. El comité también presenta centralidad con relación a la aplicación y el fortalecimiento del SNPCT, apoyando y acompañando la creación e implementación de comités de prevención y combate a la tortura en los ámbitos estaduais y regionales.<sup>12</sup>

12. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12847.htm).

En la producción de datos y conocimiento, el CNPCT también tiene el compromiso de recomendar la elaboración de estudios e investigaciones, incentivar la realización de campañas, construir un banco de datos con informaciones sobre la actuación de los órganos gubernamentales y no gubernamentales compuestos por alegatos, denuncias criminales y decisiones judiciales en casos de tortura.

El CNPCT debe colaborar para el fortalecimiento del MNPCT, participando de la implementación de las recomendaciones del Mecanismo, además de tener el papel de subsidiar el MNPCT con datos e informaciones.

Para ejecutar esas prerrogativas es necesario que el CNPCT sea un órgano autónomo e independiente.<sup>13</sup> Aunque esté amparado por un órgano gubernamental y sea compuesto por representantes del poder público, sus decisiones y acciones precisan estar fundamentalmente vinculadas a la defensa de los derechos humanos y al enfrentamiento de la tortura. Es preciso que haya autonomía para posicionarse, muchas veces de manera contraria a las decisiones del gobierno vigente. Si el CNPCT comprende que las acciones de ese gobierno violan derechos humanos y retroceden derechos, este órgano necesita tener garantizado el derecho de posicionarse, muchas veces de manera contraria a decisiones del gobierno vigente. Si el CNPCT comprende que acciones de ese gobierno violan derechos humanos y hacen retroceder derechos, este órgano precisa tener garantizado el derecho de posicionarse públicamente en contra, sin interferencia, o cualquier tipo de injerencia. Así, la perspectiva legal es que el comité sea una política de Estado y no de un gobierno, por lo tanto no susceptible a las intemperies y voluntades políticas del momento.

De la misma forma es necesario mantener independencia, para que la estructura de funcionamiento del comité esté garantizada y sus trabajos no sean afectados, sobretudo en tiempos de cambios de gobiernos o reestructuraciones ministeriales. Es necesario, por lo tanto, que tal estructura sea adecuada y materialmente amparada, caso contrario es inviable la realización de cualquier trabajo por el comité. Más allá de los recursos materiales, es importante garantizar un cuadro de funcionarios que puedan dirigir las decisiones del CNPCT, bien que auxilie en los trabajos de elaboración del banco de datos, producción de información, divulgación de sus acciones, recepción de denuncias y alegatos de

13. Esa autonomía e independencia son prerrogativas fundamentales para el funcionamiento de los organismos como el Comité o el Mecanismo y fueron establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de la ONU. Cabe agregar que la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) viene resaltando la importancia de esa autonomía para el funcionamiento del Mecanismo Nacional. Recuperado de <http://www.appt.ch/pt>.

tortura, articulaciones con los órganos gubernamentales y no gubernamentales, entre otras actividades que exigen un cuadro de funcionarios compatibles con la demanda de trabajo.

Finalmente, el 25 de julio de 2014 hubo la nominación de los miembros del CNPCT, dándose inicio a las actividades de este órgano. El CNPCT está compuesto por 23 integrantes, siendo 11 del poder ejecutivo,<sup>14</sup> y 12 indicados por organizaciones de la sociedad civil.<sup>15</sup>

Durante los dos años de actuación de la gestión 2014-2016, varios desafíos fueron enfrentados. Tal vez uno de los principales ha sido mantener las actividades durante la crisis política y los cambios de secretarios en la Secretaría de Derechos Humanos y de la estructura del Ministerio. En abril de 2015, la secretaria Ideli Salvatti fué substituida por Gilberto José Spier Vargas, conocido como *Pepe* Vargas, en razón de cambios gubernamentales. Vargas estuvo cerca de seis meses en el cargo. En el mismo año, la Secretaría de Derechos Humanos fue unificada con las demás secretarías, constituyendo el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos. Consecuentemente, a partir de los cambios, la Secretaría Ejecutiva del CNPCT fue englobada en la Coordinación General de Combate a la Tortura, lo que restringió todavía más la estructura de trabajo y administración del CNPCT. En el 2016, cuando Michel Temer asume la presidencia y extingue el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de Derechos Humanos, la Secretaría de Derechos Humanos fue incorporada al Ministerio de Justicia. Otras medidas tornaron el escenario todavía más delicado, con las ediciones de la Portería 611 del 10 de junio<sup>16</sup> y del Decreto del 22 de junio,<sup>17</sup> medidas

---

14. Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia, *Casa Civil da Presidência da República*, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Salud, Secretaría General de la Presidencia de la República, Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de la Presidencia de la República, Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República.

15. Consejo Federal de OA, Consejo Federal de Psicología, Asociación Brasileña de Defensa de la Mujer, Infancia y Juventud (ASBRAD), Asociación Pastoral Carcelaria, Asociación de Magistrados Brasileños (AMB), Asociación Nacional de Centros de Defensa de Niños y Adolescentes (ANCED), Asociación de Redes de Desarrollo Maré, Grupo Tortura Nunca Más-Bahía, Movimiento Nacional de Derechos Humanos (MNDH), Red Nacional de Internúcleos de Lucha Antimanicomial (RENILA), Central Única de los Trabajadores (CUT), Instituto de Ciencias Criminales (IBCCRIM).

16. "Suspendió por noventa días" las delegaciones de competencia relativas a la celebración de contratos, convenios e instrumentos congéneres, el nombramiento de servidores, la autorización de traspasos de cualesquiera valores no contratados, la realización de gastos con dietas y pasajes, y la realización de eventos.

17. "Transferimos" créditos presupuestarios "del extinto Ministerio, por valor de R\$ 12.927.981,00, para la Presidencia de la República.

que afectaron directamente las políticas de promoción de derechos humanos. Uno de los impactos más evidentes fue el atraso de seis meses para el nombramiento de la nueva composición del CNPCT, nombrada apenas en diciembre del 2016.<sup>18</sup>

A pesar de la inestabilidad política, el comité realizó algunas acciones importantes como la elaboración y divulgación de notas públicas, acompañamiento de algunos casos emblemáticos ocurridos en el periodo, elaboración y publicación de recomendaciones a órganos de los tres poderes, en vistas a perfeccionar políticas, acciones e iniciativas. Además, construyó documentos y directrices para la creación de Comités y Mecanismos Estaduales<sup>19</sup> y Distrital de Prevención y Combate a la Tortura, realizó las selecciones de los miembros del MNPCT y un Protocolo estableciendo acciones conjuntas entre CNPCT y MNPCT.

Sin embargo, importantes articulaciones para la implementación del SNPCT no fueron priorizadas por el CNPCT. La interlocución necesaria entre el Departamento penitenciario Nacional (Depen), el Consejo Nacional y Penitenciario (CNPCT), el CNPCT y el MNPCT para la estructuración del SNPCT, siguiendo el 1° del artículo 2° de la ley 12.847/2013 fue, en esos cuatro años de existencia de la ley, insuficiente para afirmarse que el SNPCT fue implementado en el país. Algunas reuniones llegaron a ser realizadas con representantes del DEPEN, MNPCT y del CNPCT, pero poco y nada resultó de compromisos para la articulación necesaria de construcción del SNPCT.

Tampoco avanzó la articulación de actuación entre el MNPCT y el CNPCT. A pesar del mecanismo de enviar las relatorías de visita para el Comité, las propuestas y sugerencias presentadas por los miembros del CNPCT acaban no siendo incorporadas por las relatorías. En gran

18. Composición de representantes de la sociedad civil para el bienio 2016-2018: Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD), Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED), Conectas Direitos Humanos, Grupo Tortura Nunca Mais – Bahia, Instituto de Estudos da Religião (ISER), Justiça Global, Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial (RENILA), Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM).

19. Con relación específicamente a los mecanismos estatales de prevención y combate a la tortura (MEPCT) hay solo dos actualmente operativos en Brasil –Rio de Janeiro (2011) y Pernambuco (2014)– y seis estados con leyes promulgadas creando MEPCT pero que no han sido implementados –Espírito Santo, Alagoas, Paraíba, Rondônia, Maranhão e Minas Gerais. En el resto del país hay algunos estados con leyes en trámite São Paulo e Mato Grosso do Sul–, pero en la mayoría, aunque en algunos casos ya esté adelantada la discusión en la sociedad civil, no hay movilización legislativa. En un país con las dimensiones de Brasil, tener un SNPCT formado sólo por órganos federales, sin capilaridad y capacidad de reverberación en cada uno de los estados es absolutamente insuficiente.

parte de los casos ya habían sido enviadas a las autoridades. Entonces, la presentación de las relatorías se tornó apenas una actividad de forma que, efectivamente, poco resultaba en una articulación u acción conjunta.

Otro punto importante con relación al SNPCT dice respecto a la creación de comités y mecanismos estaduais y regionales. El CNPCT no consiguió avanzar significativamente en el fomento de esos órganos, limitándose a actuaciones puntuales y de poca difusión a partir de la iniciativa personal de los miembros del Comité, sin una articulación institucional mayor en el dispendio de energías para la creación de esos órganos en los estados.

Otra cuestión surgida a lo largo de la gestión 2014-2016 fue la posibilidad del CNPCT de publicar sus recomendaciones en el Diario Oficial, el que daría más fuerza y potencia a esos dispositivos. Esa discusión quedó abierta, pero un parecer del sector jurídico de la Secretaría de Derechos Humanos indicaba que el Comité no tendría prerrogativas para emitir recomendaciones. Tal parecer evidenció, en la práctica, el bajo poder político efectivo usado en el Comité, que tiene una serie de prerrogativas, pero no tiene poder para utilizar dispositivos oficiales para actuar de forma más efectiva y contundente.

Por fin, un problema enfrentado por el CNPCT durante la primera gestión fue la construcción de un flujo de trabajo, que era impactado por la burocracia de gobierno y sus varias normativas internas, lo que impedía un trabajo más ágil y consistente del órgano. Una resolución llegó a ser elaborada por los miembros del Comité, pero en la práctica se mostró inviable a la fluidez de los trabajos del CNPCT, sobre todo en los periodos en que no estaban previstas reuniones y las decisiones eran tomadas por la Mesa Directiva.<sup>20</sup> Por tener adoptada una posición de encaminar las decisiones por consenso, muchas pautas terminaban calladas por falta de decisión de algunos de los miembros de la mesa, incluso cuando por correo electrónico la mayoría de los miembros del CNPCT ya se habían posicionado respecto a la resolución del caso.

El hecho de que el CNPCT no cuente con una estructura mínima adecuada para encaminar prerrogativas importantes, aliado a la burocracia administrativa, fue también obstáculo para la producción del banco

20. Conforme al Art. 12 de la Resolución 1 del CNPCT: “La Mesa Directiva tiene la finalidad de auxiliar al Presidente y la Plenaria del CNPCT en la definición de los temas a ser objeto de pauta en las reuniones y de los temas urgentes a ser encaminados a los miembros”. Se compone del coordinador general del CNPCT; por 4 miembros del CNPCT, siendo dos de la sociedad civil y dos del poder público y son elegidos por votación del plenario del CNPCT para mandato de 1 (un) año, admitida una prórroga. Ver resolución en el sitio: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/resolucao-no-1-de-14-de-agosto-de-2014-dou>.

de datos,<sup>21</sup> auxiliar en el acompañamiento de tramitación de propuestas normativas correlativas a la temática de derechos humanos y de prevención y combate a la tortura. También hubo trabas en la construcción de un registro de alegatos, denuncias criminales y decisiones judiciales.

### *Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura*

Una de las primeras iniciativas del CNPCT<sup>22</sup> fue la apertura del proceso selectivo de los 11 miembros del MNPCT. Primeramente se discutió la convocatoria de selección para el proceso de selección en una reunión extraordinaria.<sup>23</sup> El principal desafío era contemplar las exigencias de la ley, de que los miembros deberían tener notorio conocimiento y formación de nivel superior; actuación y experiencia en el área de prevención y combate de la tortura y otros tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes; además el proceso de selección debía considerar las diversidades regionales, de género, raza, etnia y garantizar la multidisciplinariedad en su composición. Se montó una comisión de selección, responsable por la conducción del proceso.<sup>24</sup> La mesa directiva tenía como competencia analizar los recursos presentados por los candidatos. La selección fue realizada en tres etapas: evaluación de documentos enviados, evaluación y puntuación de las experiencias de los candidatos a partir de la documentación enviada y la última fase correspondía a las entrevistas. En este primer proceso selectivo, dos personas desistieron de la vacante, lo que llevó a un nuevo proceso selectivo para cubrir el número total de peritos del Mecanismo. El proceso selectivo fue idéntico al primero.

El MNPCT presenta atribuciones esenciales para la prevención de la tortura. De acuerdo con la ley 12.847/2013, es responsable por realizar y monitorear visitas periódicas u regulares a personas privadas

21. De acuerdo con el artículo 6, inciso XI, el CNPCT debe “construir y mantener bancos de datos, con informaciones sobre la actuación de los órganos gubernamentales y no gubernamentales”. Sin embargo, esta herramienta no fue elaborada en casi tres años de implementación del Comité.

22. Es necesario destacar que Brasil es uno de los únicos países que creó un Comité y entre las prerrogativas primordiales es responsable de la selección de los miembros del Mecanismo. Ver sitio de APT: <http://www.apt.ch/pt>

23. Recuperado de: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=25/09/2014>.

24. Se eligieron tres miembros representantes de la sociedad civil (Asociación de las Redes de Desarrollo Maré, Consejo Federal de Psicología, Instituto Brasileño de Ciencias Criminales) y tres representantes del Poder Público (Secretaría General de la Presidencia de la República, Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial Presidencia de la República, Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República).

de libertad en todas las unidades de la Federación, con el objeto de verificar las condiciones a las cuales están sometidas, y cuestiones como salud, asistencia jurídica, alimentación, trabajo, educación, contacto con la familia, situaciones de violencia, entre otros aspectos relacionados a la estructura de la unidad. Después de las visitas, el Mecanismo debe elaborar una relatoría con recomendaciones y observaciones a las autoridades responsables por la detención, como el director de la unidad visitada, las secretarías estaduais y otras autoridades competentes, como el Ministerio Público del Poder Judicial, además de lo presentado al CNPCT. El órgano también tiene prerrogativa de requerir a la autoridad competente la instauración de un procedimiento criminal y administrativo en razón de constatación de los indicios de tortura y de otros tratamientos y prácticas crueles, deshumanas y degradantes.

El MNPCT está articulado con el SPT, apoyando las misiones de este órgano en el territorio nacional y unificando las estrategias y políticas de prevención de la tortura y de otros tratos y prácticas crueles, deshumanas y degradantes.<sup>25</sup>

Otra atribución del MNPCT es publicar anualmente una relatoría circunstanciada y sistematizada sobre las visitas realizadas y recomendaciones formuladas, como también todos las demás relatorías que produce, inclusive lo de visita.<sup>26</sup>

Para ejercer sus prerrogativas, así como CNPCT, el Mecanismo necesita de autonomía e independencia. Este órgano no puede ser impedido de ejercer sus funciones en razón de cualquier naturaleza, sobre todo por falta de estructura, recursos o por razones políticas. La inestabilidad gubernamental tampoco puede obstruir o interrumpir las actividades desempeñadas por el MNPCT.

El Mecanismo está vinculado institucionalmente a la Secretaría de Derechos Humanos, que debe ofrecer la estructura, recursos y funcionarios para dar lugar a la ejecución de sus trabajos. Con todo, la secretaría no puede interferir en las directrices u orientaciones del Mecanismo, siendo apenas quien ofrece el soporte para la ejecución de los trabajos.

Los miembros del Mecanismo tomaron posesión del cargo en el 2015 e iniciaron sus actividades con un planeamiento estratégico de

25. En la ya mencionada visita del SPT a Brasil en 2015, el Mecanismo ya estaba creado y acompañó las visitas emprendidas por el órgano, una de ellas fue realizada en octubre a la unidad socioeducativa del Distrito Federal. Ver en el Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (2015) -1016, disponible en el sitio : <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/cf63b40b37ea1dbc619b2a03e2e76121.pdf>.

26. Disponible en: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/prevencao-e-combate-a-tortura/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura>.

visitas a las unidades de las cinco regiones del país. No hubo una divulgación por parte del MNPCT de sus actividades como ocurre en otros países. En el Paraguay, por ejemplo, el Mecanismo Nacional<sup>27</sup> tuvo como estrategia inicial visitar institutos de niños para sensibilizar a la sociedad sobre la actuación de un órgano que puede entrar en esos espacios y hacer fiscalización y averiguación de posibles abusos. En el Brasil, a pesar de contar con un MNPCT, pocos lo conocen.

El Mecanismo también se muestra poco activo políticamente, no haciendo enfrentamiento público de las decisiones del gobierno que vulneran los derechos humanos, o declaraciones que incentivan la práctica de la tortura. No hubo, para citar ejemplos, manifestaciones acerca de las masacres ocurridas a comienzos del 2017, justamente en unidades penales visitadas por el Mecanismo: Instituto Penal Antonio Trindade (Ipat) y Complejo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj) en el Amazonas, y Penitenciária de Alcaçuz, en Rio Grande del Norte. Tampoco hubo manifestación del Mecanismo sobre la falta de nombramiento de los miembros del CNPCT, atrasada seis meses. Así se percibe un órgano sin visibilidad pública y que no se manifiesta, inclusive en situaciones que sería importante su posicionamiento.

Otro punto que merece atención con relación a los MNPCT es el hecho de que no han realizado, hasta el momento, visitas a las unidades penales federales. Entidades de la sociedad civil<sup>28</sup> ya solicitaron la realización de tales visitas, sobretudo porque no consiguen tener acceso a los presos, y como el MNPCT no podría ser impedido de entrar en esas unidades, tendría mayor facilidad de fiscalizar y tomar conocimiento de la situación de los detenidos en esos establecimientos.

Tampoco es posible percibir una interlocución del Mecanismo con entidades, movimientos y organizaciones de derechos humanos. Ese distanciamiento de los Mecanismos de los demás actores involucrados en los esfuerzos por erradicar la tortura ha contribuido para su invisibilidad social. La propia Relatoría del Subcomité de Prevención y Combate a la Tortura (2016) describe que una de las observaciones durante la visita a Brasil fue identificar que el MNPCT no era muy conocido por el público en general, ni entre la población carcelaria, recomendando que el Mecanismo aumentase su dialogo con las instituciones en que se encuentran personas privadas de su libertad y las demás organizaciones.

27. Recuperado de <http://mnp.gov.py/>

28. Como la Pastoral Carcelaria Nacional y el IBCCRIM.

## CONCLUSION

Los desafíos para el enfrentamiento de la tortura en Brasil presentan varias dimensiones, desde aquellas relacionadas con la verificación, investigación y procesamiento de casos que involucran agentes del Estado acusados de violencia, hasta la construcción de una política de prevención, con la constitución de órganos centrales como el CNPCT y el MNPCT. El presente trabajo buscó justamente incluir esos desafíos, conocerlos nos permite pensar en posibles reflexiones sobre las políticas que tenemos y las que son necesarias para el efectivo enfrentamiento de la tortura. Más allá de ellos, provee diagnósticos que posibilitan hacer las reflexiones académicas necesarias para avanzar en puntos como la definición de la tortura, sus características, su persistencia y las condiciones de posibilidad que la tornan todavía una realidad, sobre todo en las unidades de privación de la libertad.

En la dimensión de la verificación, investigación y procesamiento de casos de tortura que involucran agentes del Estado, quedan algunas indagaciones sobre cómo superar el subjetivismo y selectividad que orientan la forma como los operadores del derecho lidian con tales casos. Los propios promotores y jueces parecen desinteresados en identificar y averiguar señales de violencia policial y solicitar la verificación de tales casos, lo que evidencia que los obstáculos para el enfrentamiento de la tortura envuelven creencias, valores, concepciones del mundo y subjetividades que impermeabilizan el sistema de justicia a recepcionar casos de tortura y juzgarlos de forma eximia.

Ya con relación a la prevención vale resaltar la importancia de la realización de visitas, de preferencia no anunciadas, por los órganos de fiscalización y a la garantía de protección a los miembros de los mecanismos de monitoreo como criterios importantes como garantía de su efectividad. Ese es otro punto que merece destacar cuando apuntamos desafíos para la prevención y combate de la tortura. Igualmente, los órganos de la política de prevención, específicamente el CNPCT y el MNPCT, deberían tener su independencia funcional y financiera asegurada. Por fin, ser conscientes de que ante el alto número de dispositivos de privación de libertad en Brasil –se estima que son más de cinco mil–, la creación de mecanismos estatales de monitoreo de esos dispositivos debería retomar la agenda prioritaria de la Secretaría de Derechos Humanos.

Al utilizar la metáfora de una casa para explicar el trabajo de prevención, la APT apunta que la fundación de la casa sería formada por las leyes, o sea lo que sustenta el edificio de la prevención. Las paredes por su parte serían la implementación legal, la formación profesional y

modificación de las instituciones con historiales de violencia. Por fin, y no menos importante, estaría el tejado de la casa, representado por los mecanismos de monitoreo que verifican el funcionamiento de las leyes, de las instituciones, y hacen visitas periódicas a los espacios con riesgo de situaciones de tortura (APT, 2016: 30).

Pidiendo prestada esa metáfora, adicionamos la idea que, en el Brasil, todavía luchamos por un terreno sólido para la construcción de esa casa. A pesar de que tenemos bases legales a nivel nacional y en pocos estados, hay algo anterior que es el reconocimiento oficial de que la tortura es una realidad. También tenemos fragilidades inmensas en las estructuras de esa casa, una vez que el sistema de justicia no tiene como prioridad enfrentar la realidad de la tortura. Por fin, tenemos todavía pocas tejas para garantizar la seguridad de las fiscalizaciones y monitoreos periódicos, de modo de no inundar esa casa imaginaria con las tempestades violentas y habituales que son la tortura en el Brasil.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Associação de prevenção e combate à tortura (APT) (2016). *Yes, torture prevention works: Insights from a global research study on 30 years of torture prevention*. Recuperado de [http://www.appt.ch/content/files\\_res/appt-briefing-paper\\_yes-torture-prevention-works.pdf](http://www.appt.ch/content/files_res/appt-briefing-paper_yes-torture-prevention-works.pdf)
- Brasil (2004). *Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à tortura e à Impunidade*. Brasília: MNDH/SEDH.
- Calderoni, V. y Jesus, M.G.M. (coord) (2015). *Julgando a tortura: análise de jurisprudência nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2010)*. ACAT-BRASIL/CONNECTAS/NEV-USP/IBCCRIM/Pastoral Carceraria. Recuperado de <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Julgando%20a%20tortura.pdf>
- Godoi, R. (2016). Tortura difusa e continuada. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Recuperado de <http://diplomatique.org.br/tortura-difusa-e-continuada/>
- Jesus Filho, J.; Jesus, M.G.M. de, & Salla, F. A. (2016). Investigación e processamento de crimes de tortura em Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte. En *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública (pp.111-148). Recuperado de: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/>

- analse-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica\_vol-6.pdf#page=112. Acessado em 28 de março de 2017.
- Jesus, M.G.M. de (2010). *O crime de tortura e a justiça criminal: Um estudo dos processos de tortura na cidade de São Paulo*, São Paulo: IBCCRIM.
- Maia, L. M. (2006). *Do Controle Judicial da Tortura Institucional: À luz do direito Internacional dos Direitos Humanos*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Pastoral Carcerária nacional (PCr) (2016). *Tortura em tempos de encarceramento em massa*. Recuperado de [http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio\\_Tortura\\_em\\_Tempos\\_de\\_Encarceramento\\_em\\_Massa-1.pdf](http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio_Tortura_em_Tempos_de_Encarceramento_em_Massa-1.pdf)
- Subcomitê de prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (2016). *Visita ao Brasil realizada de 19 a 30 de Outubro: observações e recomendações ao Estado Parte. Relatório do Subcomitê*. Recuperado de <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/sedh-divulga-iii-relatorio-brasileiro-ao-mecanismo-de-revisao-periodica-universal-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas>.





Centro de Estudios en Política Criminal  
y Derechos Humanos

**Otros títulos de CEPOC:**

Reflexiones en torno a los diez años de las leyes Blumberg

ISBN: 978-987-29614-7-3

La masacre en el Pabellón Séptimo es un crimen contra la humanidad.

Los pasos judiciales 2013-2014

ISBN: 978-987-3789-03-8

Argumentos contra la baja de edad de punibilidad

ISBN: 978-987-3789-04-5

CONTACTO:

[cepoc.dh@gmail.com](mailto:cepoc.dh@gmail.com)

@CEPOC

[www.facebook.com/CEPOC](http://www.facebook.com/CEPOC)

Este libro se terminó de imprimir en  
diciembre de 2018 en los talleres gráficos de la  
Cooperativa de Trabajo Tricao Ltda.