

**INSEGURIDADES**  
**Medios de comunicación**  
**Derechos Humanos**  
**Estado**  
**Vulnerabilidades e imaginarios sociales**





Universidad Nacional del Comahue

**INSEGURIDADES**  
**Medios de comunicación**  
**Derechos Humanos**  
**Estado**  
**Vulnerabilidades e imaginarios sociales**

**Roberto Samar (compilador)**

**educó**

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue  
Neuquén - 2015

## INSEGURIDADES

Medios de comunicación. Derechos Humanos. Estado.  
Vulnerabilidades e imaginarios sociales.

Roberto Samar (comp.)

Con prólogo de Raúl Zaffaroni y epílogo de Gregorio Kaminsky

Gentile, María Beatriz

Inseguridades : medios de comunicación, derechos humanos, estado, vulnerabilidades e imaginarios sociales / María Beatriz Gentile ; Fernando Hugo Casullo ; Silvio Waisbord ; compilado por Roberto Samar ; con prólogo de Eugenio Raúl Zaffaroni. - 1a ed. - Neuquén : EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, 2015.

252 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-604-419-6

1. Seguridad. I. Casullo, Fernando Hugo II. Waisbord, Silvio III. Samar, Roberto, comp. IV. Zaffaroni, Eugenio Raúl, prolog. V. Título  
CDD 363.1

Corrección y estilo: Lucas Martin y María José Vazquez

### Educo

Director: Luis Alberto Narbona

Dpto. de diseño y producción: Enzo Dante Canale

Dpto. de comunicación y comercialización: Mauricio Carlos Bertuzzi

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

© 2015 – **educo** - Editorial de la Universidad Nacional del Comahue

Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina



## **PALABRAS PREVIAS**

Desde la Universidad Nacional del Comahue entendemos que hay que involucrarse en los debates actuales. La Universidad no puede ser un espacio aislado de las problemáticas que nos rodean; no puede volver a ser un espacio para unos pocos, para una elite iluminada aislada del pueblo.

La Universidad debe ocupar un rol activo de integración, donde confluyan los distintos actores sociales. Entendemos que ese confluir será la base para desarrollar un enriquecimiento colectivo.

En ese sentido, es que creemos que el debate actual de las percepciones de las inseguridades no nos puede ser ajeno y los distintos sectores del Estado y de la sociedad civil debemos tomarlo como propio. Consideramos que a partir de la problematización de dichos fenómenos, podremos desarrollar las bases de nuevas políticas y discursos inclusivos.

Asimismo, esta problemática está atravesada por otras que debemos poner en discusión: El rol de los medios de comunicación dominantes, la defensa y consolidación de los avances en materia de Derechos Humanos. El rol de un Estado presente y activo. La inclusión de los sectores más vulnerables, a los cuales se les dificulta más ejercer plenamente sus derechos.

Esperamos que este libro sea una herramienta para colaborar en la consolidación de los logros obtenidos en los últimos años a partir de las luchas colectivas. También

pretendemos que ayude a vislumbrar nuevos sueños transformadores.

Prof. Denisse Álvarez Ania  
Secretaria de Extensión Universitaria  
Universidad Nacional del Comahue

## PRÓLOGO

Esta compilación cuidadosamente organizada por Roberto Samar toca prácticamente los puntos más neurálgicos de los problemas del poder punitivo en la actualidad. No cometeré el error de pasar revista a cada una de las contribuciones, sino que, sobrevolando éstas, quisiera dejar unas pocas líneas que permitan contextualizar aún más lo que por momentos pueden parecer cables sueltos que inviten al desgano ante la pluralidad de cuestiones.

En la etapa de poder planetario que vivimos -que suele llamarse globalización-, nada es aislado y juzgaríamos muy mal nuestros problemas si los considerásemos como un puro producto argentino o latinoamericano, como también si no contextualizamos nuestros problemas desde la perspectiva del poder.

Lo que se disputa en el planeta es el poder, entendiendo como tal la determinación y eventual dominación de las conductas ajenas.

Con el ocaso de la onda económica expansiva de la posguerra en los años setenta del siglo pasado, se cerró la etapa del neocolonialismo. Se archivó el *New Deal* de Roosevelt en Estados Unidos, la socialdemocracia europea y la lucha contra los movimientos de ampliación de ciudadanía latinoamericanos mediante dictaduras genocidas. La revolución tecnológica abrió el camino de la globalización, con las pulsiones hegemónicas de las grandes corporaciones en

detrimento de las instituciones políticas. Se olvidó a Keynes y se celebró el festival de las corporaciones con Hayek, Friedman y sus acólitos.

Lo que se debate hoy es el modelo de Estado y la sociedad que se procura formatear y no sólo una cuestión de penalistas y criminólogos. Al modelo redistributivo de la posguerra se opone otro, que considera toda tentativa de distribución de renta como una expropiación.

Se intenta marchar hacia una sociedad soñada por los ideólogos del fundamentalismo de mercado en que habrá un 30% de incluidos y un 70% de excluidos. Por supuesto que este modelo de sociedad requiere un control social fortísimo para contener a los excluidos y a los disidentes.

Nada se entiende si se piensa que el poder punitivo de los modelos de estado adecuados a esas sociedades es el que se ejerce sobre los prisionizados y criminalizados, ignorando que el poder controlador punitivo políticamente importante es el que se ejerce en forma de vigilancia sobre todos los que estamos sueltos.

Nunca antes se dispuso de una capacidad tecnológica de control tan potente como la actual. La información sobre nuestras vidas hace que la Gestapo o la KGB sean juegos de niños. Nos filman, escuchan, miran y siguen como nunca antes se lo había hecho. La técnica de información actual hubiera sido el sueño máximo de los dictadores de entreguerras. El espacio social de nuestros abuelos parece perdido para siempre. Marchamos hacia un nuevo y diferente modelo de



estado totalitario, donde no tendremos ni el más mínimo resquicio de privacidad.

Y no sólo se nos controla externamente, sino también internamente: 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 a veces inminentes.

El juego de creación de realidad en América Latina es patético: donde existe violencia, si las corporaciones logran hegemonía, la muestran como contenida merced a la represión y al control. Donde no existe violencia, la crean mediáticamente, cuando esto conviene para desacreditar al poder político que resiste a las corporaciones. Vivimos una realidad mediática que por momentos es cine de terror y en otros filmes de *Lassie*, sin importar si en el primer caso la realidad desmiente lo que se inventa o en el segundo la violencia toca límites casi bélicos. Cuando es necesario crear un chivo expiatorio, a falta de otro mejor, se lo inventa conforme al estereotipo del adolescente de nuestros barrios precarios.

Si alguna vez los medios de comunicación disimularon su clara función política, ahora han perdido todo pudor y, descaradamente fomentan las contradicciones, los odios, la venganza, la destrucción del tejido social. Impunemente ensucian a quienes molestan los bastardos intereses corporativos.

El narcotráfico es tan funcional a esto en nuestra región, que cabe preguntarse si se trata de crimen organizado o de una organización del crimen.

Esta inmensa capacidad de control –externo e interno– está cada día más al servicio de corporaciones que concentran capital, pero no conforme lo había previsto Marx. Esa previsión no se ha cumplido: el capitalismo no se extendió a todo el mundo como lo soñaba y como paso previo al socialismo, sino que hoy, por lo menos formalmente, unas sesenta personas son titulares de bienes equivalentes a los de miles de millones de habitantes más pobres del planeta. La ilusión del capitalismo expansivo fue lo que le impidió al propio Marx comprender el fenómeno del colonialismo.

Nada hace prever que el capitalismo se extienda a otras regiones, sin contar con que la ilusión de planetarizar el bienestar de las clases medias centrales (aún con el empobrecimiento actual) agotaría los recursos y acabaría con las condiciones de vida humana sobre la tierra, lo que tampoco parece interesarles, a juzgar por la creciente e irresponsable contaminación atmosférica.

Tampoco es previsible que se les derrame nada, pues cada día aumentan su consumo absurdamente suntuario. La distribución de riqueza en el planeta a veces parece una radiografía de las sociedades que quieren formatear en los propios países centrales.

Las clases medias europeas empobrecidas se vuelven xenófobas y construyen sus chivos expiatorios con los

extracomunitarios, a los que repelen en el Mediterráneo del modo más inhumano. Las viejas potencias colonialistas rechazan a los productos humanos de los genocidios que cometieron hace poco más de un siglo.

En los Estados Unidos se polariza la riqueza y se postulan las políticas neonazistas del *tea party*. Construyeron un aparato punitivo descomunal a partir de los años setenta (antes eran un país normal) y en sus millones de presos predominan desde hace más de dos décadas los afroamericanos. Tan enorme es la demanda de servicios de este aparato colosal que tiene incidencia sobre el índice de empleo.

Con el giro punitivista norteamericano de finales de los setenta (tan detalladamente descrito en el libro de Jonathan Simon) se cerró el momento del neocolonialismo y se abrió la globalización como etapa de poder mundial. No creo que tengamos más dictaduras de seguridad nacional. No es probable que nos ocupen militarmente con nuestros propios ejércitos, como no nos ocuparon políticamente en el neocolonialismo. Prefieren corromper a nuestros ejércitos ensuciándolos en el narcotráfico y desmantelándolos por vía de perversión. Manipularán los miedos, nos construirán realidades terribles conforme a sus intereses transnacionales. Crearán más contradicciones entre nuestros propios excluidos para incentivar la violencia en el interior de las capas más carenciadas de la población. En tiempos de globalización, el control social punitivo es mucho más perverso e insidioso.

Es bueno que nadie se adentre en las contribuciones de este libro perdiendo de vista el panorama del poder planetario y los intereses que están en juego, pues de hacerlo, creará que estamos defendiendo criterios penales o criminológicos, cuestiones de tal o cual escuela o corriente, meras disputas académicas, cuando en realidad lo que está en discusión es el modelo mismo de Estado y la sociedad que ese Estado quiere modelar.

Al defender las garantías penales, al pretender prudencia en el ejercicio del poder punitivo, al desnudar la construcción de realidad de la televisión, al denunciar la autonomización policial y la demagogia vindicativa, estamos previniendo la amenaza de un estado totalitario de control omnividente, adecuando a una sociedad polarizada, cuya única función sea la de garantizar los intereses de las corporaciones trasnacionales mediante la vigilancia de los excluidos y de los disidentes.

No nos amenaza un estado totalitario nazista, fascista o stalinista, sino un nuevo modelo, vigilantista, con creciente poder de control electrónico, químico y mediático, que no dudará en aniquilar a los chivos expiatorios que inventa cuando lo crea necesario o simplemente conveniente. No se basa en mitos de raza, de estado popular ni de dictadura del proletariado, sino en un impresionante aparato de marketing, que nos venderá miedos, tranquilidad o inquietud, según convenga en cada caso, y que nos construirá políticos a su medida en las mismas coyunturas.

Todo esto no es inexorable, por cierto, sino sólo una síntesis de la dirección en que se mueve el poder en el mundo, pero esto ni significa que no encuentre resistencia ni que logre sus objetivos. En buena medida, de cada uno de nosotros depende que no los logre y que podamos salvar y perfeccionar las democracias, marchar hacia sociedades algo redistributivas y solidarias y neutralizar las pulsiones del poder descontrolado. Pero, en todo caso, tengamos en cuenta de qué se trata y cuál es el material que manejamos.

La lectura de este libro, en que la mayoría de las contribuciones provienen de jóvenes académicos de nuestro sur, es prueba de que la consciencia del momento y la resistencia al poder inhumano impedirá el triunfo del nuevo totalitarismo.

E. Raúl Zaffaroni  
Profesor Emérito  
Universidad de Buenos Aires



## INTRODUCCIÓN

El libro se titula “Inseguridades”, porque no existe la inseguridad, existen diversas situaciones y vulneraciones de derechos que generan distintos miedos según el sector social desde el que se mire.

El material se propone analizar algunas aristas vinculadas a la problemática de la inseguridad desde diversas ópticas y distintos campos profesionales. La intención es desmenuzar aspectos de esta problemática multicausal y compleja que nos atraviesa.

A partir del eje “Inseguridades” se analiza el rol de los medios de comunicación, las estigmatizaciones, los imaginarios sociales, las formas en que se piensa la niñez, el lugar que ocupa la cárcel en el imaginario social, el accionar del Poder Judicial y la formación de las policías. Es decir, conceptos diversos, que se retroalimentan en la construcción de esta problemática.

En ese marco, el libro se divide en tres grandes capítulos: “Las inseguridades y los medios de comunicación”, “Inseguridades, vulnerabilidades y Derechos Humanos” y, por último “Inseguridades y el rol del Estado”.

### **“Las inseguridades y los medios de comunicación”**

En el primer capítulo dedicado a la problemática de los medios masivos de comunicación, a partir del artículo “Imaginarios y miedos”, analizo los imaginarios sociales y las

estigmatizaciones que circulan en la sociedad y que se fortalecen a partir del discurso del miedo que propaga la “Criminología mediática” y sus consecuencias concretas en las políticas de seguridad.

Asimismo, Guillermo Berto, desde su experiencia profesional desarrolla el texto "El delito y el rol de los medios", poniendo el eje en la noticia policial. Vinculan el accionar policial con el lugar que ocupan los grandes medios de comunicación, siendo éstos, empresas con intereses económicos y políticos.

Por su parte Silvio Waisbord en “La “mediatización” de la violencia y la seguridad ciudadana”, nos propone pensar la violencia y su vínculo con los medios de comunicación sin descuidar el contexto social, ya que éste será determinante de las percepciones. Propone situar a los medios de comunicación como mediadores de conflictos.

Por último, en el texto “Juventudes en el relato televisivo”, con Soledad Arréguez Manozzo, analizamos la construcción de la agenda informativa y consecuentemente lo que entendemos por realidad. Abordamos la estigmatización de los jóvenes y el discurso consumista que los atraviesa.

### **“Inseguridades, vulnerabilidades y Derechos Humanos”**

En este capítulo Beatriz Gentile y Marcelo Medrano se proponen en su artículo “Seguridad y Derechos Humanos: ¿protección para los débiles?”, reflexionar sobre qué entendemos por seguridad, el ejercicio de derechos y la



gestión de las conflictividades sociales como contrapunto de los discursos hegemónicos de la mano dura.

Por su parte, Germán Darío Martín en el texto “Adolescentes NINI. Ni menores, ni jóvenes, ni conflictivos, ni locos. Infancia, adolescencia y cuestión penal” propone dismantelar culturalmente el paradigma tutelar y la desjuridización del lenguaje y del abordaje de la temática.

Cerrando el capítulo, Silvia Couyoupetrou, en “La cárcel. Ese horror que nos tranquiliza”, analiza el rol de la cárcel en el imaginario social. La criminalización de la pobreza, el castigo y la vinculación con la idea del Contrato Social.

### **“Las inseguridades y el rol del Estado”**

En este capítulo Silvia Contrafatto, desmenuza el rol del Poder Judicial. Describe la necesidad de que los Derechos Humanos atraviesen toda política de Estado.

Por último, en palabras de Martín Díaz y Fernando Casullo, se aborda el eje vinculado a la formación de las policías y las experiencias de la provincia de Río Negro

Es un libro que busca abrir interrogantes y problematizar aspectos de lo que entendemos por seguridad. No se encontrarán soluciones lineales, ni recetas mágicas, sino que se busca enriquecer un debate que mediáticamente se plantea en forma superficial.



## CAPÍTULO 1

# LAS INSEGURIDADES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Panic -TV

### 1- IMAGINARIOS Y MIEDOS

por Roberto Samar

Pensar la seguridad viene de la mano de pensar qué nos da inseguridad. Es decir, qué es lo que nos da miedo.

Cuando nos detenemos un segundo a pensar cómo percibimos estos fenómenos, nos encontramos que están en

estrecha relación con la noción de imaginarios sociales. Estos imaginarios son los lentes con los cuales leemos la realidad.

Según Stella Martini y Gerardo Halpern, *“el imaginario social es un modo (cultural) de interpretar e interpelar al mundo... Se puede decir que el imaginario es un conjunto de imágenes, la representación hecha de memoria, experiencias y proyectos y/o utopías de que se vale un grupo social para explicar, organizar, ordenar el mundo social, situarse y actuar en él. Es una construcción tanto consciente como inconsciente.”*<sup>1</sup>

Este imaginario es el que define nuestros sueños y expectativas, mientras que paralelamente define al otro. Al que nos da miedo, rechazamos y estigmatizamos. En palabras de Martini y Halpern, *“el imaginario permite que se hable de un nosotros (por ende de un ‘los otros’) y definir conductas en función a esas definiciones”*.

Para ilustrar claramente cómo desde la primera infancia interpretamos la realidad atravesada por relaciones de poder y por patrones culturales e ideológicos, podemos tomar el estudio que realizó en México, el grupo 11.11 Cambio Social como parte de la campaña "Racismo en México", el cual dejó en evidencia cierta dominación cultural. El informe replicó el experimento con niños/as y muñecos diseñado por Kenneth y Mammie Clark en los años treinta en Estados Unidos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MARTINI, Stella y HALPERN, Gerardo. (1998) *“Imaginarios Sociales”*. Buenos Aires. Documento de la Cátedra.

<sup>2</sup> Viral Racismo en México - <http://www.youtube.com/watch?v=Z341bBS7oj0>

En dicho estudio les dieron a niños de entre seis y diez años un muñeco de tez blanca, rubio y de ojos claros y otro de tez morena y de ojos de marrones. Todos los chicos dijeron lo mismo: les gustaba el muñeco blanco, mientras que le atribuyeron características negativas al juguete morocho; ese era el malo.

Cuando le preguntaron a un niño a cuál se parecía, él señaló al muñeco blanco. Pero tuvo que hacer un gran esfuerzo para explicar en qué se asemejaba. Finalmente dijo, "me parezco en la forma de la oreja".

¿Qué es lo que hace que un niño asocie ser feo y malo a ser morocho?

Evidentemente, los mensajes que circulan en publicidades, dibujitos, juguetes, remeras, series y películas asocian lo bello y lo bueno a una determinada estética. Luego, esta forma de ver el mundo nos atraviesa y se constituye como parte de nuestra identidad, la cual naturalizamos y es una parte de los cimientos de nuestro sentido común.

Asimismo, estos imaginarios tienen que ver con nuestra historia. La cual también incide en nuestra forma de percibir el mundo. En ese sentido, en nuestra región se asoció la idea de progreso a la población europea y a Estados Unidos. Ya la expresaba Domingo Faustino Sarmiento en la dicotomía "civilización y barbarie". La civilización era la forma de vida europea, con su gente, cultura, modelo y sistema. La barbarie era lo nativo, los gauchos, los pueblos originarios, lo distinto al pensamiento hegemónico.

Estos discursos circulan e inciden en nuestras miradas. Luego son naturalizadas y se plasman en nuestras normativas.

Como evidencia, el INADI “en el año 1853 se sancionó la Constitución de la Nación Argentina, cuyo artículo 25 expresaba (y aún hoy lo hace): “El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea”. “La letra constitucional indica la clara intención de sus redactores de poblar el país con inmigrantes europeos. La concepción eurocéntrica tiende a considerar despectivamente a las migraciones provenientes de países no europeos, e indeseable toda influencia cultural de poblaciones no blancas.”<sup>3</sup>

En el mismo camino, durante años se invisibilizaron nuestras características identitarias, para ilustrarlo podemos tomar la expresión "los argentinos descendemos de los barcos". Sin embargo, el 56% de los argentinos tiene antepasados indígenas. Así lo determinó un estudio realizado por el Servicio de Huellas Digitales Genéticas de la Universidad de Buenos Aires. Según Daniel Corach, director del servicio, profesor en la cátedra de Genética y Biología Molecular de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA e investigador del CONICET, "lo que queda al descubierto es que no somos tan europeos como creemos ser"<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CONTRERAS, Julia. (2012). Documentos temáticos INADI. “*Migrantes y discriminación*” – <http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/documentos-tematicos/migrantes/marco-general-documento-migrantes/>

<sup>4</sup> *Clarín* 16/01/05 <http://old.clarin.com/diario/2005/01/16/sociedad/s-03415.htm>

Estas construcciones de sentido teñirán nuestra forma de interpretar qué nos da seguridad y placer; y qué nos produce miedo y rechazo. Probablemente una persona rubia, de tez blanca y de origen europeo tenga menos posibilidades de ser demorada por averiguación de antecedentes que un morocho latinoamericano.

### **Otredad**

En cada momento histórico se constituyeron discursos hegemónicos que definían nuestra identidad en función del rechazo a otro. Una otredad que fue modificándose y retroalimentándose con el paso del tiempo.

Fueron los pueblos originarios para la generación del '80, los inmigrantes a principios del siglo pasado, los "cabecitas negras" en la década del '40 y los "subversivos" en la última dictadura militar.

En la actualidad, cuando en la agenda mediática la inseguridad se presenta como dominante, ese "otro" es representado principalmente por los sectores de bajos recursos en general, y en particular por los inmigrantes de los países limítrofes y los jóvenes de los barrios carenciados.

A modo de ejemplo de cómo este rechazo atraviesa a los medios de comunicación, el monitoreo de niñez y adolescencia en la prensa argentina del año 2008, desarrollado por Periodismo Social, señala que, "los artículos que se refieren concretamente a medidas de privación de libertad de los

adolescentes sospechosos de delinquir incluyeron términos peyorativos en el 65 por ciento de los casos”<sup>5</sup>.

En el mismo sentido, podemos tomar la publicidad de puertas de seguridad Pentágono. Donde una familia de clase media intenta ser atacada por un hombre pobre y morocho, quien es detenido cuando se choca violentamente con la puerta Pentágono.

Como denunció oportunamente el Observatorio de la Discriminación en la Radio y la Televisión, en esa propaganda se<sup>6</sup> "presenta a personas con determinados rasgos físicos como 'peligrosas' dando lugar a la creación y refuerzo de estereotipos". En ese sentido, "pareciera asociarse la violencia y delincuencia con las personas de tez oscura y/o a las clases de bajos recursos".

La publicación del INADI de *Buenas Prácticas en la Comunicación Pública* sostiene, “el caso prototípico de la estigmatización de la pobreza es el que la asocia a la delincuencia. El prejuicio más común, utilizado de manera recurrente por los medios de comunicación, es que las personas en situación de pobreza salen a robar desde asentamientos, villas o barrios populares y que esto se vincula

---

<sup>5</sup> Periodismo social. Capítulo infancia, “El encierro mediático. Cómo hablan los diarios sobre los chicos en conflicto con la ley penal”

<sup>6</sup> Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión - Informe sobre Publicidad Puertas Pentágono <http://www.obserdiscriminacion.gob.ar/?p=72>



directamente con los crímenes y homicidios ligados a la idea de ‘inseguridad’”<sup>7</sup>.

Para evidenciar la naturalización del miedo a la pobreza hasta el sistema global de navegación por satélite (GPS) nos alerta que cuando pasamos cerca de un barrio precario, estamos en una “zona peligrosa”. Lo cual no es más que el miedo a las clases bajas. Que si lo analizamos desde la perspectiva opuesta, ese miedo se traduce en discriminación, que al ser sostenida en el tiempo es una violencia naturalizada que padece un sector social.

Según la publicación *Seguridad y Derechos Humanos* “los jóvenes pobres o inmigrantes se nos presentan como los culpables de todos nuestros padecimientos y angustias diarias. La culpa la tienen los ‘pibes’. Esos grupos de jóvenes suelen convertirse en el mejor chivo expiatorio de una sociedad que tiene miedo y no se da cuenta de que cuando apunta con el dedo al otro –como una profecía autocumplida- contribuye a inventar también el problema que tiene: la sensación de inseguridad.”<sup>8</sup>

En el mismo sentido, en particular en la década del 90, a los migrantes se los ha responsabilizado por los problemas en el

---

<sup>7</sup> LAFERRANDERIE, Ana; CASTAÑEDA, Marilina; GÓMEZ, Víctor y TABAROVSKY Damián. (2012) *Buenas Prácticas en la Comunicación Pública 2*. Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Buenos Aires. P. 70

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ, Esteban. *Seguridad y Derechos Humanos*. (2011). p. 53 <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/SEGURIDAD-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

acceso a los servicios públicos, de la falta de empleo y de la inseguridad.

Sin embargo, la construcción en el imaginario colectivo de ese “otro” que nos da miedo y que se presenta como la causa de nuestros problemas no tiene necesariamente un correlato con la realidad.

A partir del informe que realizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos, el Dr. Raúl Zaffaroni sostuvo: “los pobres no salen a matar a ricos o a gente de clase media, sino que se matan entre ellos”. En el caso de los delitos de homicidios dolosos con respecto a extranjeros fue muy claro: “una de las comunidades más estigmatizadas es la boliviana”<sup>9</sup>, dijo y en los datos que se desprenden del informe “no hay ni un homicidio de bolivianos”.

Asimismo, es mínima la incidencia de los chicos de menos de 16 años (inimputables) que participan en hechos de violencia. El porcentaje llega al 1 por ciento en la Capital Federal y al 2 por ciento en el conurbano y en La Plata<sup>10</sup>.

Es decir, no hay una relación entre lo que nos da miedo y lo que realmente nos pone en peligro. Este contrapunto queda claramente evidenciado por la alta tasa de muerte por

---

<sup>9</sup> Centro de Información Judicial. Artículo “Raúl Zaffaroni presentó una nueva investigación sobre homicidios dolosos” <http://www.cij.gov.ar/nota-12496-Ra-l-Zaffaroni-present--una-nueva-investigaci-n-sobre-homicidios-dolosos.html>

<sup>10</sup> Diario *Página 12*. Artículo “División social del homicidio” <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-233902-2013-11-19.html>

accidentes de tránsito<sup>11</sup> y el relativamente bajo nivel de muertes por homicidios. Sin embargo tenemos miedo a morir en un intento de robo y para evitarlo cruzamos los semáforos en rojo.

Este discurso que estigmatiza a los jóvenes pobres se reinstala en la agenda mediática año tras año. Ofreciendo como solución una política coercitiva: bajar la edad de imputabilidad.

Pero tampoco existe una relación entre la baja de edad de imputabilidad y la reducción del delito. Según un estudio de la organización Panamericana de la Salud<sup>12</sup>, en El Salvador y en Brasil la edad de imputabilidad es a partir de los 12 años y la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes es de 43,4 y 31 respectivamente. Mientras que en Argentina la edad en que los chicos pueden ser condenados es a partir de los 16 años y la tasa es de 6,8.

Nuevamente las soluciones superficiales para mitigar el miedo que circulan en la agendas mediáticas no tienen comprobación empírica.

---

<sup>11</sup> En el año 2011 la cifra total de muertos en accidentes fue de 5.200. Según datos de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en base a cifras aportadas por las empresas aseguradoras, sostienen que en Argentina ocurrieron el año pasado 687.174 siniestros de casos por daños parciales (671.125) y daños totales (16.049), lo que significa 1.882 accidentes diarios, o uno cada 46 segundos. <http://www.diariopopular.com.ar/notas/123852-cada-46-segundos-se-registra-un-accidente-vial-argentina>

<sup>12</sup> Diario *Página 12*. Artículo “Inseguridad y política”. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-160975-2011-01-23.html>

## **Los miedos y la criminología mediática**

Estos imaginarios sociales arraigados en nuestra cultura se complementan con el discurso de una criminología mediática que nace en Estados Unidos y se expande por el mundo.

Como sostiene el juez de la Corte Suprema Raúl Zaffaroni, dicho fenómeno toma como chivo expiatorio a un grupo social: en los Estados Unidos son los negros; en Europa son los inmigrantes, los turcos en Alemania o los islámicos en Francia. Acá son los jóvenes de los barrios más vulnerables<sup>13</sup>.

Se basa en la idea central de una sociedad bipolar, donde “los buenos” luchan contra “los malos”. En ese esquema no hay posibilidad de cambio, nuevamente sólo son posibles soluciones coercitivas: la eliminación del mal o bien el encierro por tiempo ilimitado de quien lo represente. Pensar al otro como “malo” no le permite la posibilidad de cambio, ya que lo define como una característica constitutiva. Por lo tanto, cuantos más “malos” podamos encerrar y por mayor cantidad de tiempo, mejor.

Ese discurso se replica en series, dibujitos, videojuegos y películas, y con el tiempo inciden en nuestra subjetividad y nuestra forma de percibir la realidad.

Ese pensamiento es funcional a modelos basados en el castigo y la exclusión, ya que pone al “otro” en el lugar del “malo”.

A modo de ejemplo de este pensamiento que circula en los grandes medios de comunicación, un detenido “es un

---

<sup>13</sup> Bajada de Línea-Víctor Hugo Morales y Raúl Eugenio Zaffaroni - 3-10-2010. <http://www.youtube.com/watch?v=ZFIYSTKETvw>

delincuente”, “es malo” y no una persona que se sospecha que cometió un delito en un momento determinado. Por lo cual, en primera instancia es inocente y luego, si infringió la ley, no necesariamente volverá a hacerlo.

Según Zaffaroni *“las series transmiten la certeza de que el mundo se divide entre buenos y malos y de que la única solución es punitiva y violenta. No hay espacio para la reparación, tratamiento, conciliación; sólo el modelo punitivo violento es el que limpia a la sociedad”*<sup>14</sup>.

Así, se va construyendo un “nosotros” los “buenos”. Y nuestra identidad se define y toma fuerza en relación con un “otro”, sobre quien cargamos la idea del mal o le depositamos las causas de nuestras limitaciones. En otras palabras, lo constituimos como chivo expiatorio. Como soy lo que no es el otro, cuanto más negativa sea esa imagen, mayor será mi diferenciación.

En ese sentido, según el juez de la Corte Suprema Raúl Eugenio Zaffaroni, *“la 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 diferentes y malos”*<sup>15</sup>.

Lo complejo es que ese relato aplicado a las políticas de seguridad nos lleva a pensar que en la cárcel están detenidos “los malos” de la sociedad. Por lo cual vivimos en la fantasía de que si hay más detenidos estamos en una sociedad más segura.

---

<sup>14</sup> ZAFFARONI, Raúl. (2011). *La cuestión Criminal*. Buenos Aires. Editorial Planeta. P. 221.

<sup>15</sup> ZAFFARONI, R. op. cit. P. 212.

Este imaginario social criminalizador atraviesa los distintos sectores sociales, así como también los poderes del Estado. En ese sentido, el joven pobre que responde al estereotipo del “delincuente” tiene más posibilidades de ser denunciado por vecinos, de ser para la policía el primer sospechoso de un delito y de recibir del Poder Judicial una prisión preventiva hasta que finalice el proceso. Es decir, tiene más posibilidades que se le vulneren sus derechos.

### **Oliendo estereotipos**

Para entender hasta qué punto inciden los medios de comunicación y los imaginarios sociales en la construcción de estereotipos: cerrá los ojos e imaginate un delincuente. Seguramente, te imaginaste un joven de bajos recursos. El problema es que este estereotipo atraviesa a los distintos sectores de la sociedad; obviamente, también al Estado.

Es ilustrativo cómo, muchas veces, cuando se habla de inseguridad, se menciona como parte de una acción preventiva el famoso “olfato policial”, que no es más que una serie de prejuicios y estereotipos sobre los cuales se selecciona cierto modelo de delincuente.

En ese sentido, el “olfato policial” es la metáfora simpática para justificar el accionar de la policía sin suficientes elementos probatorios. Es como si la falaz teoría criminológica de Cesare Lombroso –quien asociaba las causas de la criminalidad de acuerdo con la forma, características físicas y biológicas como por ejemplo el tamaño del cráneo– se

actualizara pero bajo otros patrones estéticos y sin ningún fundamento teórico.

Tomemos unos ejemplos de repercusión mediática. El diario *Clarín* afirma que un “a un hombre lo pararon porque caminaba ‘de manera sospechosa’”.<sup>16</sup> En el mismo sentido, en el diario *La Nación* del 26/1/09 “...Integrantes de la Sala Séptima del Tribunal admitieron el denominado ‘olfato policial’ para requisar o detener a sospechosos en la vía pública sin que exista un estado predelictual o elementos ‘objetivos’ que avalen esas medidas cautelares”.

En el mismo orden, para el informe del año 2010 de la Defensoría del Pueblo porteña “existen estereotipos creados por la policía, como el ‘olfato policial’ o la ‘actitud sospechosa’, que caen siempre sobre determinados sectores vulnerables de la población. Estereotipos que, a pesar del bloqueo constitucional y legal en vigor, continúan existiendo de hecho en el proceder de la institución”<sup>17</sup>.

### **Miedo a la inseguridad**

Los discursos del miedo, no sólo inciden en los imaginarios colectivos, sino que generan efectos concretos. En ese sentido en los últimos años la población detenida creció en un 147 %

---

<sup>16</sup> *Clarín* 14/10/06. <http://old.clarin.com/diario/2006/10/14/policiales/g-08001.htm>

<sup>17</sup> *Infobae* <http://www.infobae.com/2010/04/12/510714-la-defensora-del-pueblo-denuncia-abusos-y-dice-que-la-policia-actua-como-la-dictadura-militar>

Contradiciendo la premonición de la criminología mediática, con este aumento de las detenciones el miedo no bajó, sino que hasta podríamos suponer que se acrecentó.

Año	Personas detenidas
1996	25.163
1997	29.690
1998	31.621
1999	34.040
2000	37.885
2001	41.007
2002	46.288
2003	51.998
2004	54.472
2005	55.423
2006	54.000
2007	52.457
2008	54.537
2009	57.403
2010	59.227
2011	60.789
2012	62.263

Asimismo, si comparamos nuestra tasa de detenciones con la tasa de homicidios de distintos países podremos observar que no se encuentra una relación entre las dos variables.



Nuestra tasa es de 5,45 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>18</sup>. Esta cifra es inferior al 26,6 de Brasil y levemente superior al 4,9 de Estados Unidos. Pero nosotros tenemos 150,82 detenidos cada 100 mil habitantes. Estados Unidos tiene 716 detenidos y Brasil 274<sup>19</sup>. Claramente, no hay una relación lineal entre las detenciones y la cantidad de homicidios, ya que tenemos menos homicidios y menos población encarcelada.

### **No somos todos iguales**

El detalle es que el sistema penal no detiene a “los malos”, ni simplemente a los que cometen un delito, sino que afecta directamente a las personas con carencias (sean de recursos económicos, intelectuales, de capacidad laboral). Porque el sistema de detención se aboca a los casos más fáciles y a los que cuentan con menos herramientas para defenderse.

Para ilustrar las vulnerabilidades de nuestra población detenida, en el informe del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal del año 2007<sup>20</sup> se sostiene que en el plano educativo el 47 % tiene sólo el primario completo y hay un 23 % que ni siquiera logró terminarlo. Asimismo, el 55 %

---

<sup>18</sup> Tasa de Homicidios Dolosos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación <http://www.jus.gob.ar/media/109985/informe-homicidiosinternacional%20h2.pdf>

<sup>19</sup> Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Informe Anual. SNEEP. (2012). <http://www.jus.gob.ar/media/1125932/Informe%20SNEEP%20ARGENTINA%202012.pdf>

<sup>20</sup> Informe del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución Penal del año 2007 – Dirección Nacional de Política Criminal. P. 11. <http://bibliotecasabiertas.files.wordpress.com/2011/08/sneep-2007.pdf>

no tenía profesión ni oficio al momento de la detención. En el mismo sentido, cabe aclarar que el 58 % de los detenidos son procesados, es decir, técnicamente inocentes.

Como sostiene el Plan Nacional contra la discriminación del INADI “la población carcelaria generalmente duplica o triplica la capacidad proyectada para las penitenciarías. No están debidamente separados encausados de condenados. Se abusa de las penas de encierros prolongados (de 15 a 20 días); se ha acrecentado la rigidez de los controles de seguridad (acción antimotines, exhibición provocadora de armas, intimidación, etc.); las condiciones de la vida carcelaria son ‘perversas’. No existe, prácticamente, una atención psicológica adecuada. El porcentaje de muertes o suicidios en cárceles es muy alto y continúa aumentando; los pabellones de mujeres son insuficientes y carecen de privacidad; las condiciones sanitarias son malas. No hay proyectos para rehabilitación de los condenados, la salud de los internos es precaria y la atención médica insuficiente”<sup>21</sup>.

Para el Dr. Zaffaroni *“la cárcel se convierte en una máquina de fijar roles, generalmente desviados, y por ello suele condicionar desviaciones secundarias más graves que las que determinaron la prisión, o sea que, en lugar de prevenir, suele reproducir conductas desviadas”*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> INADI. Plan Nacional contra la discriminación. Buenos Aires. (2005). P. 227 <http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2010/04/plannacional.pdf>

<sup>22</sup> Revistapp. Artículo “La Cárcel” <http://www.revistapp.com.ar/colzaffaroni.html>

Asimismo, la cárcel genera efectos que muchas veces dificultarán aún más la inclusión pospenitenciaria. El haber estado preso es un estigma, a esa persona se le dificultará vincularse con su entorno familiar, con sus vecinos, con sus afectos. Le será difícil conseguir empleo. Incluso, paradójicamente, el Estado, que tiene entre sus políticas la inclusión laboral pospenitenciaria, solicita antecedentes a la hora de incorporar un nuevo trabajador.<sup>23</sup>

Porque, como señalábamos anteriormente, a la persona que estuvo detenida se lo asocia con “el mal”. Por lo cual el discurso del miedo no le dará posibilidad de cambio.

Por último como dijo el sociólogo argentino Gabriel Kessler (2004), *“si a un joven, que sabe que robar está mal (que sabe que está cometiendo un delito), y sabe además que el trabajo es lo que le aporta honorabilidad y respetabilidad en su barrio, de cara a las generaciones mayores, se lo lleva a la cárcel de buenas a primeras, además de generar en él resentimiento y un estigma que le resultará muy difícil sacarse de encima una vez que cumpla su condena y salga de la cárcel, se lo podrá estar vinculando con otros individuos en una carrera profesional del delito. De esa manera, la cárcel, lejos de resolver los problemas recrea las condiciones para que se agraven, toda vez que la persona que pasó una temporada en prisión tendrá muchas dificultades para conseguir un trabajo formal y digno y será*

---

<sup>23</sup> Contrariamente a este paradigma estigmatizante, la Ordenanza N° 28638 de Farrel y Juan D. Perón del 27/10/1944 contemplaba un porcentaje de empleos en dependencias oficiales y de los contratista de obras de servicios públicos para personas que estuvieron detenidas

*molestado permanentemente por la policía, alertada por los vecinos prejuiciosos del barrio. Otras veces, la cárcel le aporta capital social (contactos, afiliación en redes criminales profesionales), capital simbólico ('chapa') y capital cultural (experiencia), que perfilan una trayectoria criminal cada vez más difícil de desandar"*<sup>24</sup>.

En ese marco, el pensamiento de la Criminología Mediática lleva a aumentar las detenciones en condiciones precarias. Porque la idea que subyace es conductista. Por lo tanto, cuando más profundo y brutal sea el castigo, mejor.

Este discurso del miedo cierra puentes. Obviamente, la falta de redes de inclusión y de alternativas es funcional a la reincidencia.

Es muy probable que un aumento exponencial de detenciones en condiciones precarias, de hacinamiento y donde no se garantice el ejercicio de los derechos fundamentales, generará mayores niveles de violencia.

Sólo como contraejemplo, por las aulas del Centro Universitario Devoto (CUD) pasaron más de 2.000 alumnos. Entre los estudiantes del programa se registra una tasa de reincidencia menor al 3%, cuando el promedio general en el Servicio Penitenciario Federal ronda el 30%<sup>25</sup>. Es decir, consolidar derechos es una forma de reducir la violencia.

---

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ, Esteban. *Seguridad y Derechos Humanos*. (2011). P. 63. <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/SEGURIDAD-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

<sup>25</sup> Convenio entre la UBA y el Servicio Penitenciario Federal <http://www.uba.ar/comunicacion/noticia.php?id=1770>

## Seguridad

Otro punto central para pensar las inseguridades es qué entendemos por seguridad. Qué pensamos que debe ser una sociedad más segura.

Muchas veces la idea de seguridad se asocia directamente a un ideal de orden sin conflictos. Un orden funcional a la mirada hegemónica del mundo.

Una sociedad sin pobres recorriendo centros comerciales, sin homosexuales besándose, sin jóvenes de barrios precarios tomando cerveza, sin trabajadores pidiendo mejores condiciones laborales, sin pueblos originarios defendiendo sus territorios.

Pero en cualquier sociedad los conflictos son inevitables, más aún cuando se consolidan nuevos derechos.

Según el Ministerio de Seguridad de la Nación, “si la seguridad es un servicio público, entonces es un deber del Estado: los gobiernos están obligados a extenderla a toda la ciudadanía, sobre todo a aquellos que se encuentran en una situación de desventaja”<sup>26</sup>.

Es decir, si queremos construir una sociedad más segura e inclusiva, debemos desarrollar discursos e imaginarios sociales que desasocien la pobreza de la criminalidad. Paralelamente, en materia de seguridad se deben desarrollar políticas activas que pongan el eje no sólo en los grupos

---

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ, Esteban. *Seguridad y Derechos Humanos*. (2011). P. 44. <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/SEGURIDAD-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

hegemónicos de la sociedad, sino sobre todo en los sectores históricamente vulnerados.

## **Miedos**

Asimismo, podemos afirmar que ciertas acciones que se instalan desde el sentido común como soluciones lineales a la problemática de la inseguridad, en realidad la agravan, ya que pueden terminar reforzando la discriminación social, la fragmentación y los abusos.

El miedo hará que “la gente” atemorizada se aisle, abandone los espacios públicos, se traslade a barrios privados y profundice su individualismo. Es decir, que tienda a desvincularse de los demás. En consecuencia, se debilita el tejido social y se profundiza la segmentación de la población.

El miedo también nos lleva a una sociedad del control. Frente a la posibilidad constante de ser víctima de un delito, se desarrollan mecanismos de control: cámaras de seguridad, sistemas de alarma, operativos de cuadrículas y empresas de seguridad<sup>27</sup>.

Quizás las preguntas sean ¿a quién responden estos controles? ¿Bajo qué paradigma se desarrollan esas políticas y trabajan esas empresas? ¿Los sectores más vulnerables y estereotipados de la sociedad se sentirán más seguros?

---

<sup>27</sup> Actualmente tenemos cerca de 700 empresas que operan en todo el país y emplean a alrededor de 150.000 personas. Los efectivos del Estado Nacional no alcanzan esa cifra. La Policía Federal, Prefectura y Gendarmería suman aproximadamente 101.500 efectivos

En ese sentido, el miedo consolida una seguridad con características autoritarias, cuyo objetivo es intentar garantizar un orden funcional a las miradas dominantes.

En el plano comunicacional, es necesario tener presente que los discursos de entretenimiento que circulan en los medios masivos de comunicación no son neutrales, muchas veces inciden en la construcción de las subjetividades y en la naturalización de falsas soluciones. Probablemente, generar otros discursos y prácticas inclusivas sean pilares importantes en la tarea de construir una sociedad más segura para todos y todas.

## **2 - EL DELITO Y EL ROL DE LOS MEDIOS**

**por Guillermo Berto**

### **Producir información policial es barato**

A los medios de comunicación les demanda un mínimo gasto, a veces sólo el costo de una llamada telefónica, y les genera buenos dividendos: la información policial atrae audiencias y esparce valores morales e ideología casi de manera natural.

¿Pero quiénes son los que, en la inmensa mayoría de los casos, aportan la información que nutre las secciones policiales de los medios? ¿Por qué los medios de comunicación publican, muchas veces sin matizar ni complejizar, lo que les transmiten esas fuentes? Y finalmente, ¿cuál es el resultado de todo esto?

### **Algunas aclaraciones previas**

Los grandes medios de comunicación son empresas con intereses económicos y políticos. En algunos casos forman parte de grupos económicos que no tienen nada que ver con el periodismo, en otras mantienen alianzas o relaciones de interdependencia con el poder económico o la política por razones de conveniencia mutua.

Son en esencia plataformas que nos presentan una selección ordenada por categorías y jerarquías de los sucesos que ocurren en el mundo.

La selección responde a una serie de variables entre las que figuran la ideología del medio, su necesidad de vender un



producto, las imposiciones de los anunciantes, el público al que se dirige, el marco político del momento, entre otras.

Las empresas periodísticas, entonces, pujan en el mundo discursivo para imponer una "verdad". La que les interesa. Que a veces coincide con la de sus audiencias, o al menos eso creen las audiencias. Volveremos sobre este punto.

Hay un sitio web que analiza las publicaciones de la prensa escrita y digital que tiene, entre sus frases de cabecera, una de Malcom X: "Si usted no está atento, los periódicos harán que usted odie a los oprimidos y ame a los opresores"<sup>28</sup>.

Por estas razones, en las secciones policiales (y en las demás también, claro) vemos que algunas noticias aparecen más destacadas que otras.

Esta selección interesada provoca, por definición, que numerosos hechos y voces queden excluidas del discurso público predominante: problemáticas de las que no nos enteramos, versiones que nunca llegan a nuestro conocimiento, ideas que jamás podremos confrontar.

No todas las noticias sobre delitos se publican en la sección policial, y tampoco con el mismo despliegue.

Por lo general, los mayores espacios los ocupan aquellos episodios que los medios de comunicación consideran graves o de alto impacto social, como los homicidios, los robos con armas y los secuestros, entre otros. Son también algunos de los que reciben penas más altas según el Código Penal Argentino.

---

<sup>28</sup> Diario sobre Diarios. Dirección digital:  
<http://www.diariosobrediarios.com.ar/>

De todos modos, dentro de estos delitos existen subcategorías. El asesinato de un comerciante durante un asalto, el de un hombre o una mujer al llegar a su casa después de un día de trabajo, generará títulos de escándalo.

Tanto más si la víctima es "un padre" o "una madre", y si el crimen fue "delante de sus hijos" en una zona urbana de clase media.

Por el contrario, el asesinato de un chico de 9 años en una villa de Buenos Aires no será considerado un caso de "inseguridad".

Los mismos que se acercan con postura en entomólogo a mostrarles a sus audiencias "cómo viven en las villas", ignorarán el crimen, en especial si estuvieron involucradas las fuerzas de seguridad.

Pueden verlo en el tratamiento del caso Kevin Molina, que tuvo un efímero paso (cuando no inexistente) por las noticias policiales de los grandes medios.

*"¿Dónde estarán ahora los que vienen a la villa para hacer sus crónicas malditas? Vengan a ver cómo está su madre, sus amigos, sus hermanitas, pero van a tener que embarrarse los zapatos en esos pasillos inundados que la gorra sólo camina para cerrar sus negociados. (...) ¿O van a decir que acaso fue un caso aislado? ¡Qué quilombo armarían si hubiera pasado en otro lado!", escribió el medio alternativo La Garganta Poderosa<sup>29</sup>.*

---

<sup>29</sup> *La Garganta Poderosa* (7 de setiembre de 2013). "Nos mataron a Kevin". Edición digital <http://lapoderosa.org.ar/?p=10373>

Tampoco alcanza gran repercusión el asesinato de una mujer a manos de su pareja violenta dentro de la "intimidad" del hogar. Y la muerte de una persona detenida dentro de la unidad carcelaria será casi ignorada, presentada como "un ajuste de cuentas" o "un motín".

En cambio, sí es probable que gane espacio el caso de "una madre" que mata a su hijo.

Con el espacio asignado a cada noticia, los grandes medios revelan su escala de valores y la transmiten a la sociedad. Recortan la realidad, imponen la parte de la cual quieren que se hable, la ofrecen como la única verdad y la repiten a través de numerosas bocas de expendio. La construcción no se detiene nunca.

### **Vayamos a las fuentes**

Como dice Pascual Serrano, *"la mayor parte de las noticias que nos llegan se elaboran resumiendo, sin crítica y sin contrastarlas, algo que una fuente interesada ha contado al periodista"*<sup>30</sup>.

En materia de hechos delictivos la principal fuente de información para los medios de comunicación es la policía.

Se trata de una institución compleja, verticalizada, de estructura antidemocrática (sus integrantes no se pueden sindicalizar), de gran dominio territorial, fuertemente vinculada con la administración y gestión del delito y de la violencia.

---

<sup>30</sup> SERRANO, Pascual (2009). *Desinformación*. Barcelona, Ediciones Península.

La policía es, además, una estructura política. Su jefe (por lo general "un hombre de la fuerza") es designado por el jefe o jefa del Poder Ejecutivo, y es el encargado de lograr los objetivos políticos que le traza el Poder Ejecutivo.

Esto no quiere decir que siempre la Policía tenga un control de parte del poder político. Por el contrario, con los años ha ganado una perniciosa autonomía.

Como enseña Marcelo Saín, hay un doble pacto: político-policial y policial-criminal. El poder político deja operar a la policía incluso con negocios ilegales, y la policía mantiene controlado el delito dentro de determinadas zonas.

Los autoacuartelamientos de diciembre de 2013 en demanda de mejoras salariales resquebrajaron ese pacto, al decir del mismo Saín<sup>31</sup>. La policía demostró su poder, en algunas provincias liberando zonas para que se cometieran saqueos a comercios con saldo de personas muertas. En otras ni hizo falta llegar a tales extremos para obtener lo que pedía.

A los efectos de la construcción mediática del delito o del delincuente, la policía es, por lo general, la primera fuente de información no sólo de los medios sino de otro de los actores protagónicos: los jueces y los fiscales.

Policías, jueces y fiscales pueden no compartir la misma clase social, pero se parecen en el manejo sesgado de la información.

---

<sup>31</sup> SAÍN, Marcelo entrevistado en *Página 12* el 15 de diciembre de 2013. Edición digital: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-235740-2013-12-15.html>

Hubo una época en que sólo cierta prensa escrita se ocupaba de los casos policiales. Pero luego la prensa generalista, como la podríamos denominar, esos diarios que en su tapa sólo incluían información política dura y, los lunes, resultados deportivos destacados, empezaron a incluir en primera plana información policial.

Esto creó una generación de periodistas más especializados en el tema, y motivó que la policía redoblara su esfuerzo para controlar el flujo de la información.

Aparecieron las oficinas de prensa y los voceros policiales a los cuales los medios pueden acudir para obtener noticias. De todos modos el tráfico de información sigue siendo oscuro, basado muchas veces en transacciones poco higiénicas que pueden incluir protección mediática para algunas fuentes.

Como decíamos, por presencia territorial y por mandato legal, la policía es la primera en tomar contacto con el delito.

Ahora bien, ninguna fuente de información es neutra y esto incluye a la policía. Siempre, de una u otra manera, es parte interesada.

En el mejor de los casos, es parte interesada porque se encuentra frente a hecho delictivo que no pudo prevenir ni evitar. Entonces debe ensayar una autodefensa, propia de su instinto de autoconservación.

Pero muchas veces la policía es parte del delito. Lo administra y gestiona para que se mantenga en niveles tolerables. O lo comete.

Y en esos casos también es la encargada de transmitir la información, incluso a las agencias del sistema penal.

El 19 de diciembre de 2013, en un barrio de la provincia de Neuquén, un oficial de policía llamado Claudio Salas disparó contra un automóvil en que iban 7 adolescentes y mató a uno de ellos, Braian Hernández, de 14 años.

La primera comunicación que la policía ofreció a la fiscalía encargada de investigar el homicidio fue que se había producido "un atentado y resistencia a la autoridad".

La verdad no tardó en descubrirse. El disparo contra el vehículo había estado vinculado con otras motivaciones, algunas de las cuales son hasta este momento materia de investigación, pero de ningún modo se produjo en el contexto de un "atentado y resistencia a la autoridad".

Los miembros de la policía están precarizados y sometidos a un régimen sin derechos laborales básicos ni posibilidad de negociar mejores condiciones. Trabajan turnos extensos y en algunos casos destinan horas de descanso a cumplir tareas de custodia adicional para aumentar sus ingresos. Es más de lo que cualquiera consideraría razonable para una persona que por ley está obligada a portar un arma las 24 horas.

La comisaría o su equivalente puede ser, en algunas ocasiones, la única presencia del Estado en determinadas zonas urbanas o rurales.

La comisaría es ese lugar al que la ciudadanía debe acudir para presentar una denuncia, que puede ser recibida o

no. Son conocidos los mecanismos para desalentar determinado tipo de denuncias, por ejemplo porque empeoran "las estadísticas" de la unidad ya que quedarían registradas como hechos no esclarecidos.

La mayoría de las policías provinciales tienen la facultad de detener a las personas por un lapso determinado de tiempo, siempre extenso, sin dar ninguna explicación a nadie, con la excusa de "averiguar sus antecedentes".

Esta sola atribución le da un poder enorme y muy poco regulado. Si una persona cae dentro del radar policial, ella y su familia pueden sufrir las consecuencias de por vida: detenciones arbitrarias, allanamientos, cacheos, cada vez que al oficial de turno se le ocurra.

Si esa persona termina en la cárcel, seguirá bajo control de fuerzas de seguridad emparentadas con aquellas que lo privaron de su libertad. De ellas dependerán desde la posibilidad de recibir visitas familiares con normalidad hasta el contenido de los informes sobre su conducta dentro de la unidad de detención, independientemente de cual sea su comportamiento.

De esta institución se nutren los medios de comunicación para obtener la información con la que llenan sus secciones policiales.

Este actor es la voz que dará la primera versión del relato, fijará sus límites, controlará su profundidad, y siempre lo hará de forma que responda a sus propios intereses todo el tiempo que sea posible.

El ejemplo citado del asesinato de Braian Hernández es una buena muestra de ello. Si se descubrió la mentira fue porque resultó demasiado burda y el homicidio provocó demasiado ruido.

En su clasificación interesada de los ciudadanos, la policía siempre considerará más peligrosos a unos que a otros. A veces porque por su formación algunos policías creen realmente que es así, y por sus condicionamientos políticos necesitan que sea así.

La policía nos transmite entonces que los jóvenes son los peligrosos, que los que viven en determinados barrios son los peligrosos, que los de determinada situación económica son los peligrosos.

Si hace falta convencernos con prueba documental nos exhibirán (o harán referencia a) una parte recortada del prontuario de la persona en cuestión: la cantidad de entradas a la comisaría, sin distinguir las detenciones arbitrarias de las que fueron motivadas a punto tal que terminaron en una sentencia condenatoria firme.

La cárcel está llena de aquellas personas que la policía dice que son peligrosas: jóvenes, que viven en los barrios, y que son pobres.

Lo que nunca se investiga es la criminalidad compleja. Lo que Alberto Binder llama las estructuras de mercado. Y esto alcanza a las agencias penales (jueces, fiscales) que, por falta de vocación en algunos casos, por estar maniatados por una policía vinculada al delito en otros, se quedan con el relato



que les ofrecen y se dedican a perseguir caso por caso, sin coordinación ni base estadística alguna.

En palabras de Binder:

*"En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común gira alrededor de regularidades sociales que responden a la estructura de mercado. Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financistas, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe interesarles el caso y las personas, en tanto forman parte de esa estructura"*<sup>32</sup>.

De nada de esto nos hablan los medios, que se alimentan de la información interesada que les transmiten la policía o las agencias penales.

¿Desconocen estos antecedentes? Claramente no.  
¿Tienen antídotos contra la información sesgada? Los grandes medios, sí.

---

<sup>32</sup> BINDER, Alberto: *El control de la criminalidad en una sociedad democrática*. Publicado por la Asociación Pensamiento Penal. Edición digital: <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf>

Pero sucede que en muchos casos los medios de comunicación coinciden con esta visión y la multiplican con entusiasmo.

Así como seleccionan y jerarquizan la información que ofrecen a sus audiencias, saben quiénes son los proveedores. Y salvo excepciones, ni lo dicen ni matizan el discurso.

Porque como hemos dicho los medios de comunicación construyen realidad, y con un objetivo muy claro.

Uno de los que mejor lo ha expresado fue Raúl Zaffaroni al hablar de "la construcción del ellos por semejanza":

*"Este ellos se construye por semejanzas, para lo cual la televisión es el medio ideal. El ellos no se compone de delincuentes, no se trata del conjunto relativamente pequeño de criminales violentos, sino del mundo más amplio de estereotipados que no cometieron ningún delito y que nunca lo han de cometer. Para eso la criminología mediática juega con imágenes, seleccionando las que muestran a los pocos estereotipados que delinquen o que sólo incurren en infracciones menores, pero son parecidos. No necesita verbalizar para comunicar que en cualquier momento los parecidos harán lo mismo que el criminal. Lejos de interesarse por los homicidas y violadores, lo que realmente interesa a la criminología mediática es fabricar un ellos mucho más amplio, o sea, abarcar a todos los que presentan caracteres estereotípicos análogos, a los parecidos y, por extensión, a todos los que defienden el libertinaje, que en el pensamiento mágico es la causa del delito, o sea, todo lo que se aparte de la normalidad controlada, de orden -que en realidad se*

*acerca más al caos- y del respeto, que más bien es respetabilidad autoritaria*"<sup>33</sup>.

Para que esta construcción sea eficaz, el relato debe cumplir algunos requisitos.

Se atribuye al periodista uruguayo Federico Fasano la célebre frase "No queremos que nos den un océano de información con sólo 15 centímetros de profundidad. No queremos recibir un periodismo chatarra de fácil consumo".

Si prestamos atención a las noticias policiales (de nuevo: no sólo las policiales), podremos advertir fácilmente que carecen de profundidad.

Puede ser que tengan muchos detalles sobre la forma en que ocurrió determinado hecho, incluso en ocasiones bien verificados, pero lo llamativo es que navegan en la superficialidad de las emociones.

### **Buscan impactar, no explicar, ni ayudar a comprender**

Parecen decirnos: "¿qué hay que explicar de la violación y el asesinato de una jovencita? ¡Es obsceno plantear eso!". E instalan el debate, por ejemplo, en torno a qué hay que hacer con el que fue capaz de cometer semejante delito, abriendo sus micrófonos a seudoespecialistas o a personas sin ninguna especialidad en el tema.

Menos obsceno les parece, en cambio, exhibir el cadáver de la víctima, o acosar a sus familiares con preguntas tan

---

<sup>33</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. (2012). *La palabra de los muertos*. Buenos Aires. Ediar.

impertinentes para su dolor como poco útiles a los fines informativos, del estilo "¿qué siente? ¿qué haría si tuviera al asesino enfrente suyo?".

Y si el crimen no se esclarece, y si la policía o algún aliado político resultan estar implicados, se replegarán dejando un ruidoso vacío. Recortarán. Sustraerán estos matices del debate público.

Hay noticieros de la televisión que presentan casos policiales con la estética de una película de terror.

La tipografía, el encuadre de las imágenes, los términos elegidos (nunca faltan "miedo" o "pesadilla"), se emparentan más con el cine de entretenimiento que con el rigor informativo. Agregan más violencia porque magnifican, exageran, y conectan el hecho en sí con las películas que hemos visto.

Alguien podrá argumentar que los medios tienen que encontrar nuevos caminos para diferenciarse de los demás y llamar la atención de las audiencias con nuevas estéticas porque las voces se han multiplicado debido a las nuevas tecnologías.

### **Esto no tiene nada que ver con el rigor informativo**

Por un lado, más voces no significa voces diferentes, y mucho menos, voces con calidad. Al contrario, proliferan las confusiones.

Como dice Ignacio Ramonet, *"el mundo de la comunicación, cuyo oficio consiste en difundir mensajes*

*complacientes y aduladores a favor de las empresas que se los encargan, tiende a imbricarse en el de la información (...) Cada vez es más difícil distinguir a un comunicador de un periodista. Y eso que sus funciones son bien diferentes: uno elogia mientras que el otro informa*"<sup>34</sup>.

Por otro lado, hace mucho tiempo que los medios vienen copiando estrategias cinematográficas o de la publicidad para revestir sus productos. Hacen infoentretenimiento, "una innovación en los procesos de creación de piezas periodísticas que utilizan la imagen y el texto para enganchar a la audiencia, que a su vez se convierte en protagonista, en la nueva fuente de información del nuevo género"<sup>35</sup>.

Pero entre el envase y el contenido no hay relación, como sabe cualquier consumidor.

Es cierto que los medios de comunicación están en crisis porque su modelo de negocios lo está. Y arrastran en su caída al periodismo.

### **El ejemplo más notorio son los diarios**

Haciendo un poco de historia, recuerda Paul Starr que *"la clave del surgimiento de diarios independientes y poderosos en los Estados Unidos a principios del siglo 19 fue su rol como intermediarios en el mercado, es decir, conectar a un gran número de vendedores*

---

<sup>34</sup> RAMONET, Ignacio. (2011) *La explosión del periodismo*. Buenos Aires. Capital Intelectual.

<sup>35</sup> ORTELLS, Sara: *La redefinición de los géneros periodísticos, el infoentretenimiento como punto de partida del cambio*. Edición digital: <http://www.uji.es/bin/publ/edicions/jfi13/38.pdf>

(anunciantes) con compradores en el área local (...) Los diarios eran la principal fuente de información del público norteamericano (...) sus anuncios eran la manera más fácil de encontrar oportunidades laborales o de conocer el precio de los productos del supermercado”<sup>36</sup>.

Al decir de Ignacio Ramonet, los medios venden audiencias a los auspiciantes, y no al revés. Lo ejemplifica con una frase brutal atribuida a Patrick Le Lay, ex director del canal TF1, gigante de los medios de comunicación franceses:

*“La función de TF1 es ayudar a Coca Cola a vender su producto. Lo que nosotros vendemos a Coca Cola es tiempo disponible de cerebro humano”*<sup>37</sup>.

El modelo de negocios de los medios de comunicación cambió con las nuevas tecnologías.

Sigue Starr: *“Internet ha socavado el papel de la prensa escrita como intermediario en el mercado. Los anunciantes no necesitan de las noticias para llegar a los consumidores, y los consumidores tienen otros métodos para enterarse de productos y descuentos”*<sup>38</sup>.

Las nuevas tecnologías no han hecho sino acelerar una crisis que venía madurando lentamente, con la caída sostenida de las ventas de los periódicos.

Este declive responde a numerosas causas. La baja calidad de la información es una de ellas. Y entre las razones

---

<sup>36</sup> STARR, Paul. *Adiós a la era de los periódicos*. Publicado por la FNPI. Edición digital: [http://www.fnpi.org/fileadmin/documentos/Publicaciones/Adios\\_era\\_periodicos.pdf](http://www.fnpi.org/fileadmin/documentos/Publicaciones/Adios_era_periodicos.pdf)

<sup>37</sup> STARR, P. Obra citada.

<sup>38</sup> STARR, P. Obra citada.

figuran los compromisos económicos y políticos de los grandes medios de comunicación que necesitan influir en el discurso público en beneficio de sus propios intereses, ahora diversificados por haberse convertido en enormes grupos económicos.

Cada medio de comunicación está buscando la manera de salir de esta crisis del modelo de negocios.

Hacia afuera, el discurso suele ser "necesitamos periodismo de más calidad para volver a atraer a los lectores" (y convencerlos de que paguen por la información que les proveemos).

Pero resulta que el periodismo de calidad no es barato de producir, y las empresas periodísticas ya no cuentan con los mismos ingresos que antes por la caída en las ventas de publicidad (y ejemplares, en el caso de los diarios).

En la práctica se está recorriendo un camino inverso al discurso: pérdidas masivas de puestos de trabajo en medios de comunicación, aumento de la jornada laboral, exigencia a las y los periodistas de que trabajen para las múltiples plataformas de la empresa (papel, página web, radio, canal de televisión).

Todo esto acentúa la baja en la calidad de la información.

Se dejan de lado las investigaciones de largo aliento, la complejidad social se transmite de manera aplanada, se obvia el contexto.

Ante el acoso de los medios digitales que nos trajeron la instantaneidad, aumenta el valor de transmitir una noticia

rápido, antes que la competencia, aunque para ello haya que saltarse los mecanismos de verificación.

Hay canales de televisión que llenan horas de su programación retransmitiendo videos tomados de las redes sociales, sin explicar cuándo y cómo fueron obtenidos, así como alientan a la gente a votar los más populares y a enviar los suyos.

También prolifera la difusión de los videos tomados por cámaras de seguridad, pero nunca sabemos qué sucedió con los protagonistas de aquello que nos están mostrando. No nos enteramos si la cámara de seguridad es un medio de prueba idóneo para determinar la autoría de un delito, o si ayudan a bajar las estadísticas criminales, o si desalientan la comisión de delitos.

Sólo podemos sospechar que la difusión constante de tales imágenes en los noticieros de televisión fomentan la venta de esos dispositivos, para regocijo de aquellos que aspiran a una sociedad más controlada.

En los medios se hace un culto de "lo que quieren las audiencias" en base a los sacrosantos clicks en las páginas web. La televisión tiene su medición del rating minuto a minuto para saber si un tema funciona y debe permanecer en pantalla, y los sitios web de noticias su contador de visitas para decidir la ubicación de un título en la *home*.

Dice Ramonet: *"A la pregunta ¿qué es una noticia? hoy los medios de comunicación, acorralados, tienden a responder únicamente en términos de audiencia. Una 'buena' noticia es aquella*



*que puede interesar al mayor número de gente. No aquella que, por ejemplo, es más útil a la población, más decisiva o más esclarecedora en materia de economía, de ecología, de política. De modo que los grandes medios de comunicación han perdido de vista su misión. Habiéndose dedicado durante demasiado tiempo al objetivo principal de domesticar a la sociedad, ya no saben para qué sirven”<sup>39</sup>.*

Cuando la audiencia ingresa a la plataforma digital de un medio de comunicación, entrega información valiosa que determina la toma de decisiones.

Los editores saben a qué hora se produce el mayor flujo de visitantes, cuáles son las noticias que le despiertan mayor intereses, y dónde se producen los debates. Avanzan en esa dirección por temor a "perder audiencias".

Y en ese recorrido, refuerzan la transformación de los ciudadanos en consumidores.

Las audiencias han transitado su propio cambio. En nuestras sociedades individualistas, en las que no se fomentan destinos colectivos y se insta a sospechar del prójimo (es el "otro" que nos puede robar, al decir de Zaffaroni) cada quien se conecta con los medios por su lado y escucha el mismo discurso.

Edgardo Mocca refiere:

*"El televidente no es una víctima crédula e indefensa frente a la pantalla; si los medios no le hablaran de un modo relativamente compatible con el mundo en el que vive, simplemente no les prestaría*

---

<sup>39</sup> RAMONET, I. Obra citada.

*mayor atención. Claro que la televisión ha dejado de ser –si alguna vez lo fue– simplemente una arena de la disputa política para convertirse en una herramienta, en un arma de ese combate. La posición dominante de mercado ha facilitado la creación de un dispositivo complejo, intenso y eficaz de intervención en la lucha política, sobre la base de fijar, de anclar en la audiencia, una variedad de ‘verdades’ del sentido común. No hay pues “invento” de una realidad, sino activación sistemática y manipuladora de los resortes subjetivos que no nacen en la pantalla, sino que se configuran en una práctica social. La esencia de esa manera de vivir es la dispersión, la desagregación social, el individualismo extremo. Es el modo de vivir que corresponde al desmantelamiento de la sociedad industrial y salarial, a la flexibilización de las relaciones laborales, al debilitamiento de las viejas formas productivas fordistas y el auge de los servicios, puestos a disposición de un impulso consumista que se mueve en forma vertiginosa”<sup>40</sup>.*

*Como dice Pascual Serrano, “ya nadie discute el interés ideológico y político que muestran los medios en su actividad diaria”<sup>41</sup>.*

Por eso nunca un medio promocionará una noticia que vaya en contra de su ideología o de sus intereses. Si las audiencias demuestran excesivo interés en ella, le asignará un

---

<sup>40</sup> MOCCA, Edgardo. *Los medios en discusión*. Publicado en *Página 12* el 9 de febrero de 2014. Edición digital <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-239496-2014-02-09.html>

<sup>41</sup> SERRANO, Pascual. (2013) *Medios, poder y contrapoder*. Buenos Aires. Biblos.

espacio pero rara vez será el principal, y buscará la forma de matizarlo.

Un buen ejemplo son las actividades políticas a favor o en contra de un gobierno, fomentadas en las redes sociales. Algunas llegan a la primera plana, y otras son ignoradas por completo.

En este cuadro que combina intencionalidad con precarización se comprenden mejor los alcances de lo enunciado al principio: producir información policial es barato.

Como dijimos también al empezar, los datos duros se consiguen con un simple llamado telefónico a la fuente policial de turno. Si la historia, según los criterios del medio, vale la pena, y dispone de los recursos para ello, la ampliará con la búsqueda de testimonios de víctimas o testigos.

Le dará "voces" a la historia. Voces interesadas, por supuesto.

Los medios suelen transmitir el testimonio de víctimas o testigos como "la verdad" sobre determinado episodio. Pasan por alto errores de percepción, prejuicios, o el sencillo hecho de que haber sido víctima de un delito no convierte a nadie en un experto en criminología. Siempre habrá un seudoespecialista que salga a darle su aval.

La víctima, la historia contada en primera persona, es imbatible ante cualquier argumento racional que se le oponga.

Francois Jost, investigador francés de la comunicación, lo explica así:

*"Desde los años '90 el régimen de creencia y de verdad ha cambiado. La historia, la sociología, la psicología, nos habían advertido que hay que desconfiar de los testimonios. La televisión hizo el procedimiento contrario, puso en primer plano al individuo como criterio de verdad. Es decir, un testimonio no puede ser cuestionado y resulta muchas veces más verdadero que cualquier ley. Recuerdo un episodio vergonzoso que vi en la televisión, donde la Ministra de Justicia presentaba un proyecto de ley que apuntaba a evitar la prisión por delitos menores. A lo cual se contraponía un testimonio anónimo, irreconocible por causa de un contraluz, que narraba el cruel asesinato de su marido. La testigo anónima ponía su sufrimiento como consecuencia directa de la ley que la ministra estaba promoviendo. De esta forma aparecía en oposición el sufrimiento particular de este individuo a la ley misma, que parece más lejana y menos verosímil en la sociedad contemporánea que el testimonio de un individuo. Es decir, esta discusión se estaba dando en un terreno muy distinto del terreno de la ley. Entonces, el efecto es que el testigo pareciera ser más verídico que la ley, que intenta ser una expresión general"*<sup>42</sup>.

El relato con límites fijado por la policía, consolidado por el Poder Judicial, ratificado por la víctima o los testigos, empuja en una sola dirección: el autor es culpable, sin atenuantes de ninguna clase, y debe ser condenado a la pena más alta posible.

---

<sup>42</sup> JOST, Francois. Entrevistado en *Página 12* el 11 de noviembre de 2013. Edición digital <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-233307-2013-11-11.html>

Si después en un juicio se descubre que la imputación tiene fallas, que los hechos no ocurrieron de la manera en que fueron narrados, o que la calificación legal anunciada es imposible de aplicar y por ende, corresponde una pena menor a la prometida ante los medios en forma previa, todos esos detalles, esa rugosidad que tiene la realidad y que la prensa se encargó de alisar, será tomada como artugios de defensores (que los hay) o fallas en el sistema judicial (¡que las hay!), sin importar si viene al caso o no.

El discurso que imponen los grandes medios de comunicación sobre "la inseguridad" genera políticas públicas. El Código Penal Argentino, lleno de parches, es una de las pruebas.

Ante cada hecho policial que se sostiene durante más de un día en la tapa de los diarios o en la apertura de los noticieros de televisión, los políticos corren a darle una respuesta que es siempre la misma: aumento de la punitividad.

Muchas veces lo hacen empujados por el reclamo de las víctimas cuyo dolor es indiscutible, pero sí es discutible que se convierta en un programa político.

Y los políticos manejan políticas penales al tanteo, en respuesta a reclamos viscerales y puntuales, empujados por la demagogia de una respuesta fácil.

Daniel Erbetta, ministro de la Corte Suprema de Santa Fe, nos alerta:

*"No tenemos diagnósticos serios sobre la violencia, lo que es un déficit enorme en materia de seguridad, porque no se puede prevenir lo que no se conoce. Esta insuficiencia refuerza el despliegue de estrategias y políticas demagógicas, ineficaces y autistas que, cerrándose a los datos de la realidad, han permitido una brutal simplificación de un problema complejo. Y ese vacío dejado por la criminología de campo fue ocupado por una criminología periodística que condiciona a la política y la lleva muchas veces a tomar decisiones no en base a indicadores de frecuencia, vulnerabilidad victimizante o criminalizante sino conforme a la intuición"*<sup>43</sup>.

Las cárceles del país están más llenas que nunca, y la sociedad sabe que la resocialización es una utopía. Pero en vez de pedir que mejoren las condiciones de detención, y porque intuye que una persona saldrá peor de lo que entró, reclama prisión de por vida.

Es una reacción casi natural de una sociedad bombardeada por noticias escandalosas, sin matices, sin complejidad ni contexto, que sólo transmite el mensaje del miedo. Y el miedo paraliza, rompe lazos, aísla.

Acorralada, temerosa, sin conocer las múltiples causas del problema y sus múltiples posibles soluciones, la sociedad en forma mayoritaria acepta la solución más radical y en

---

<sup>43</sup> ERBETTA, Daniel entrevistado en *La Capital* de Rosario el 23 de enero de 2014. Edición digital: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/Crimenes-en-Rosario-una-ciudad-donde-los-que-matan-y-mueren-se-parecen-20140123-0012.html>

aparición sencilla que se le ofrece: sacar del escenario a los que fueron contruidos como indeseables.

Lo único que vemos en la superficie es al pibe chorro. Y para él, el político en campaña o en el gobierno propone una sola cosa: prisión.

Nicolás Laino, de la Asociación Pensamiento Penal, explica muy bien la razón:

*“La cárcel cumple una función de depósito. De control de población excedente. El Estado no sabe qué hacer con ellos entonces los mete en la cárcel y los tiene la mayor cantidad de tiempo posible”<sup>44</sup>.*

Como ciudadanos y ciudadanas no estamos indefensos ante el bombardeo mediático. En cada quien está la responsabilidad de construirse en algo más que un consumidor acrítico de noticias, buscar discursos que confronten el menú que nos ofrecen a cada minuto los grandes medios, exigir mejor calidad de información.

Es una tarea ardua, compleja, y de resultados inciertos. Pero el otro camino ya sabemos hacia dónde conduce.

---

<sup>44</sup> LAINO, Nicolás entrevistado en *Fuera del Expediente* el 21 de junio de 2012. Edición digital: <http://fueraexpediente.com.ar/2012/06/21/el-estado-no-quiere-resocializar-a-los-detenidos-porque-no-hay-donde-insertarlos-despues/>

### 3- LA 'MEDIATIZACIÓN' DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

por Silvio Waisbord

#### **Introducción**

Cualquier reflexión sobre medios, violencia y seguridad ciudadana debe reconocer el contexto contemporáneo en América Latina. La razón es sencilla. Es equivocado entender esta compleja relación fuera del contexto particular de funcionamiento de los medios o las situaciones particulares de la ciudadanía y su interacción con los medios.

Esta aclaración es importante porque, desafortunadamente, aún persiste el “medio-centrismo” analítico en este tema, como si la “mediatización” de la violencia y la seguridad se redujera a una cuestión de efectos en percepciones y conductas ciudadanas. Esta tendencia se expresa en la reiterada pregunta sobre el impacto de los medios en actitudes sobre la seguridad ciudadana y la violencia, pregunta que no puede ser respondida en abstracto, sin consideración del contexto particular. Examinar cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana, desde percepciones públicas hasta índices de criminalidad, colocando a los medios al centro conduce a un análisis inevitablemente parcial y errado. En cambio, 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, de “los medios a las mediaciones”.<sup>45</sup> Aquí propongo repensar la “mediatización” de los medios sobre la violencia y la seguridad, invitando a una visión de los medios como actores públicos más que como instrumentos de adoctrinamiento de conciencias y manipulación de prácticas.

El “centrismo mediático” que solamente ve a los medios como culpables por distorsionar percepciones o inflamar la violencia es un durable pecado de juventud del campo de estudio de la comunicación y los medios. Es entendible que tal posición sea atractiva para improvisados que opinan libremente y piensan que los medios son responsables de cuanta desgracia o alegría exista en la sociedad. Reflejan la visión simplista que les atribuye enorme poder a los medios, desconociendo la abultada literatura que ofrece conclusiones ambiguas. Tampoco sorprende que la clase política insista con elegir a los medios como los grandes culpables de fomentar la violencia o generar visiones erradas sobre la seguridad, como si las personas actuaran como autómatas fácilmente influenciables, o sean masilla fresca fácil de moldear. Este un argumento fácil, que libra de cualquier responsabilidad a quienes deberían contribuir a resolver el problema y dirige la acusación a un actor colectivo y abstracto – “los medios”.

---

<sup>45</sup>BARBERO, Martín Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gili: Barcelona.

Estas posiciones suscriben a la idea de “medios todopoderosos” que no se sostiene en décadas de estudios sobre el tema, que ofrecen conclusiones más sofisticadas que lo que el sentido común presume. Sorprende que académicos de la comunicación suscriban a posiciones facilistas, ignorando estantes de bibliotecas dedicadas al tema o desechando datos empíricos que no encajan en convicciones subjetivas. A pesar de torrentes de estudios sobre una vasta gama de temas, desde la política hasta sensación de seguridad, la respuesta ofrecida hace más de medio siglo aún se aplica: algunos tipos de comunicación (mediática) en algunos temas, que concitan la atención de algún tipo de gente en determinados tipos de condiciones tienen determinados tipos de efectos. Claramente, esta no es una conclusión fácil de pronunciar o que satisfaga a quienes pretendan encontrar respuestas fáciles o señalar acusatoriamente a los medios de cuanto mal ocurra. No tiene la misma resonancia fácil y directa. De ahí que debemos abordar al tema por otro costado – entrar por los medios exclusivamente en términos de “impacto” en percepciones y conductas es el camino equivocado ya que las conclusiones son previsibles y no ayudan a entender el problema o posibles soluciones.

### **Violencia y razones**

Que América Latina es una región con índices elevados de violencia a nivel mundial no es, desgraciadamente, ninguna novedad. Numerosos estudios recientes producidos por

académicos y organismos mundiales demuestran esta realidad.<sup>46</sup> La violencia no constituye un fenómeno nuevo en una región históricamente sometida a diferentes formas de violencia política (colonialismo, dictaduras, movimientos guerrilleros, revoluciones) y con altos índices de violencia doméstica (maltrato de niños y adolescentes, violencia contra mujeres y adultos mayores), y criminal. Desde la violencia sexual perpetrada por conocidos hasta los crímenes asociados con pandillas, desde actos violentos perpetrados por el crimen organizado y la policía, desde la violencia en escuelas hasta accidentes de tránsito, los tipos y lugares incluyen una amplia gama.<sup>47</sup>

La tasa de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, tres veces superior al promedio mundial, es uno de los datos que mejor muestra la profundidad del problema. En algunos países, las tasas ampliamente superan el promedio como

---

<sup>46</sup> BERGMAN, Marcelo y Laurence Whitehead (2009). *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*. South Bend: Universidad de Notre Dame Press; Di TELLA, Rafael, Sebastian Edwards, y Ernesto Schargrodsky, editores (2010) *The Economics of Crime: Lessons For and From Latin America*. University of Chicago Press; VERNER, Dorte, and Alessandra Heinemann (2006). *Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.

<sup>47</sup> CONTRERAS, Juan Manuel, Bott, Sarah, Guedes, Alessandra, Ishida, Kanako, y Fields, Abbie (2010). *Violencia sexual en Latinoamérica y El Caribe: análisis de datos secundarios*; UNICEF (2011) *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: Superficie y fondo*; ARNSON, Cynthia J. y Erik Olson, editores, (2011) *Organized Crime in Central America. The Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No 29; y COSTA, Gino (2012) *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*.

Honduras con 90, Venezuela con 53 y El Salvador con 41. De acuerdo a un informe de Naciones Unidas del 2013, América Latina supera a África como la región con el número más alto de asesinatos, en larga medida alimentado por el recrudecimiento del crimen organizado. Casi 40% de los asesinatos cometidos en el 2012 a nivel global ocurrieron en la región, de los cuales el 30% son atribuidos a bandas criminales.<sup>48</sup>

Un rasgo notable de esta tendencia es que el incremento de los índices de violencia ocurre en medio de la expansión y consolidación de regímenes democráticos en la región. La violencia es principalmente social en tanto la violencia política sensiblemente disminuyó en una época sin guerras civiles, insurrecciones guerrilleras activas, o dictaduras militares. Por otra parte, las democracias no solamente han visto el aumento de la violencia sino que, en líneas generales, han fracasado en resolver el problema y ofrecer soluciones concretas y sostenidas.<sup>49</sup>

Consecuentemente, el “pluralismo violento” es un denominador común a lo largo de la región – coincide la estabilización de características propias de sistemas democráticos pluralistas (elecciones, rotación entre partidos, funcionamiento de instituciones constitucionales, garantía de

---

<sup>48</sup> NACIONES UNIDAS, Oficina de Drogas y Crimen (2013) *Global Study on Homicide*.

<sup>49</sup> Ver encuesta Gallup, <http://www.gallup.com/poll/156236/latin-americans-least-likely-worldwide-feel-safe.aspx>

libertades legales) con un inusitado cuadro de violencia social.<sup>50</sup> La sobreposición de estas dos situaciones – violencia y democracia – merece atención si consideramos que la democracia es históricamente considerada, desde la teoría política, como una forma de resolver o eliminar la violencia bajo el imperio de la ley y la permanencia de acuerdo mínimos para evitar la “guerra de todos contra todos” o la regresión a estadios previos. Claro se puede observar, que la democracia apunta a resolver el problema de la violencia política que excluye la posibilidad de paz y consensos más que la violencia social que toma forma de diferentes tipos de crímenes. Sin embargo, es necesario, y dado el contexto particular de América Latina, pensar la democracia como un sistema político incompatible con la violencia social en tanto esta última implica sino la ausencia absoluta, el debilitamiento de la ley, el funcionamiento eficaz de instituciones constitucionales, las garantías de derechos individuales y otros atributos centrales. La violencia no es solo un problema social más, una molestia que afecta la calidad de vida, sino que impide la actualización de principios democráticos centrales.

La persistencia de la escalada de violencia durante las últimas décadas alimenta conclusiones pesimistas sobre la factibilidad de implementar soluciones que tuerzan el rumbo

---

<sup>50</sup> DESMOND ARIAS, Enrique y Daniel M. Goldstein, Editores, (2010) *Violent Democracies in Latin America*. Duke University Press.

de una espiral sin final aparente.<sup>51</sup> Una variedad de acciones han sido propuestas e implementadas para reducir o solucionar el problema, desde recetas de “mano dura” hasta acciones ciudadanas destinadas a corregir los problemas estructurales, desde “pacificar” barrios mediante incrementos de fuerzas policiales o patrullas ciudadanas hasta incrementar medidas de protección, desde aumentar penalidades hasta el resguardo de víctimas. Puesto que este punto no es el tema de este artículo, basta con decir que los resultados han sido diferentes y ambiguos, y que se carece de conclusiones finales o explicaciones contundentes sobre formas efectivas de resolver el problema a lo largo de la región.<sup>52</sup>

Es imposible pensar posibles y eficientes cursos de acción, incluyendo el rol de los medios, sin entender las causas subyacentes de la violencia. Mientras que hay consenso sobre la gravedad de la situación, no existen acuerdos sobre las variables que explican la alta incidencia en la región y

---

<sup>51</sup> SALAMA, Pierre (2013) Homicides, Is violence ineluctable in Latin America? *Frontera Norte* 25, 49.

<sup>52</sup> FRUHLING, Hugo (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Banco Interamericano de Desarrollo; BELTRAME, Florencia (2013) La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuevas estrategias de control del delito en Argentina, *Sociológica* 29, 80, 189-208; FEVRE, Chloe, Soares, Yuri, Ramirez, Santiago, Atuesta, Laura, Rangel, Diana, Ruiz, Mayra y Aulet, María (2012) *The Implementation Challenge: Lessons From Five Citizen Security Projects*. Banco Interamericano de Desarrollo. MOCKUS, Antanas, Murraín, Henry, y Villa, María, editores. *Antípodas de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

diferencias entre países. Aunque algunos argumentos pretendan esgrimir una explicación maestra que da cuenta general de las causas de la violencia, ya sea la desigualdad social o la corrupción de los organismos estatales, cualquier argumento mono-causal no atiende las complejidades del problema y considera los datos disponibles.

Es difícil desglosar causas y responsabilidades en un entramado confuso.<sup>53</sup> Hay múltiples causas que se retroalimentan en un círculo vicioso. La pobreza alimenta la violencia y es la peor forma de violencia, como observara Gandhi. El fracaso de las instituciones permite la expansión del tráfico de drogas y el crimen organizado que, a su vez, profundiza la crisis institucional. La consolidación del crimen se asienta sobre sociedades con enormes desigualdades sociales estructurales, agudizadas en las últimas décadas, y sobre un tamiz histórico de exclusión y violencia social. La violencia policial refleja el malfuncionamiento y descomposición de las instituciones constitucionales sumadas a la continuación de formas preexistentes de violencia. La justicia de mano propia responde a la ausencia de solidaridad y confianza social en medio de la ausencia del Estado. Los enormes déficits del Estado, desde su ausencia en vastas zonas de la región hasta su inoperancia en la aplicación de leyes y políticas y la responsabilidad de sus propios agentes en

---

<sup>53</sup> BRICENO-LEON, Roberto (2012) *Understanding homicides in Latin America: poverty or institutionalization?* *Ciência e saúde coletiva* 17, 12.

ejecutar actos de violencia, echan gasolina a una situación explosiva generada por abismales desigualdades sociales.<sup>54</sup>

La sumatoria de estos factores ocurre en sociedades donde el contrato social básico pareciera estar en crisis o quebrado. El contrato social se sostiene en la obediencia a la ley, acuerdos mínimos entre diversos sectores, políticas públicas destinadas a cultivar la idea de lo común, y normas sociales que regulen el desorden. Cuando está resquebrajado, la violencia predomina.

Considerando la situación de violencia exacerbada y la preocupación pública existente a lo largo de la región, sería sorprendente si los medios no cubrieran el tema.<sup>55</sup> No parece difícil para los medios “localizar” violencia donde no la existe en vista de los índices existentes más allá que existan posiciones editoriales o sesgos periodísticos que lleven a prestar atención desmesurada a ciertas formas de violencia en perjuicio de otras o que la noticia lleve intencionalidad partidaria e ideológica en vez de estar impulsada por un puro interés público. Ni tampoco es imposible pensar, si

---

<sup>54</sup> BANCO MUNDIAL (2011) *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*; DIAZ, Francisco Javier, y Meller Bock, Patricio (2012) *Violencia y cohesión social en América Latina*. CIEPLAN; KLISBERG, Bernardo (2007) *Mitos y Realidades sobre la criminalidad en América Latina*, FIAPP; SOARES, Rodrigo R y Joana Naritomi (2012) *Understanding High Crime Rates in Latin America The Role of Social and Policy Factors*, en Di TELLA, Edwards, y Schargrotsky, op., cit.; WALDMANN, Peter (2003) *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

<sup>55</sup> LAGOS, Marta y L. Dammert (2012) *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina* Santiago: Latinobarómetro.



consideramos estudios sobre la enorme cantidad de experiencias directas de la población con diferentes formas de violencia, que imágenes e información sobre diferentes tipos de crímenes sean la única conexión con la violencia existente. Los medios ofrecen una entrada, una experiencia parasocial pero no el único contacto con la violencia. El problema, como se discute más adelante, es la falta de correspondencia entre las imágenes desconectadas que los medios ofrecen y la realidad. Pretender que los medios ofrezcan una radiografía ajustada y perfecta es, obviamente, imposible, considerando los múltiples intereses de la producción de contenidos.

### **El “medio centrismo” analítico y sus problemas**

En vista del contexto regional, la espiral de violencia de las últimas décadas y las frustraciones de soluciones para reducir el problema, es inadecuado plantear la pregunta sobre medios, violencia y seguridad despojada del contexto. Si colocamos a los medios al centro, es factible que obtengamos respuestas sobre “los medios” y perdamos de vista sus lazos con el contexto social general de violencia y seguridad. El problema, por más que hiera el ego profesional de los especialistas, no son los medios estrictamente hablando; el problema a entender es las causas de la violencia y la inseguridad y soluciones posibles. Si la pregunta se formula de manera equivocada, se encuentra lo que se busca en vez de aquello que se precisa encontrar o las dimensiones centrales del análisis. Se corre el riesgo que cualquier evidencia sea recogida

como verdad absoluta que confirma verdades existentes y de pie a generalizaciones sin pie ni cabeza. Si uno pregunta solamente sobre los lazos entre medios y causa de violencia o formadores de percepción pública sobre (in)seguridad, los argumentos quedan expresados de tal manera, sin atención a otros factores. Ciertamente, este defecto no es único de parte de la literatura en América Latina, sino que continúa siendo un problema del análisis estrechamente interesado en cuestiones mediáticas, divorciado de procesos políticos, sociales y económicos.

Ser sensible al contexto es fundamental, particularmente considerando la centralidad de la violencia en el tejido social y político latinoamericano actual. Aquí resulta curioso que los mismos analistas que critican a los medios por “decontextualizar” la violencia o presentar imágenes fragmentadas de la seguridad, en vez de intentar ofrecer una visión compleja de la situación, sean quienes aborden la problemática de forma decontextualizada, sin colocar a los medios en procesos sociales.

¿Por qué ser escéptico frente el análisis de los medios y la violencia separado del contexto social? Encontrar la prueba contundente que demuestra, de una vez y para siempre, que “los medios conducen a la violencia” o que “los medios alimentan miedos desbordados” es como la búsqueda sempiterna del verdadero Santo Sudario o la espera a Godot. Aspirar a encontrar conclusiones categóricas sobre la reacción entre representaciones mediáticas, crimen y seguridad es

imposible tal como lo demuestra la literatura plena de ambigüedades y hallazgos importantes pero que distan de tener el poder de generalización que algunos esperan. En otras palabras, no podemos explicar el miedo como producto exclusivo de la cobertura mediática de la violencia, porque las líneas causales son borrosas. Algunos podrían sorprenderse de que no existan resultados concluyentes al respecto, considerando que la tradición de investigación sobre este tema se remonta varias décadas. Son búsquedas sin resultado porque el problema se formula erradamente.

Cuando se espera, confiadamente, que los medios influyan la criminalidad o moldeen actitudes, no se puede explicar fácilmente tendencias que contradicen las expectativas. Si contenidos violentos generan percepción sobre la sociedad violenta o conducen a actos violentos, ¿cómo explicar cuando esto no ocurre? Esta pregunta, por ejemplo, flota en el aire de la investigación reciente sobre medios y violencia en Estados Unidos. Los índices de criminalidad descendieron a los niveles más bajos del último medio siglo al mismo tiempo que proliferaron los contenidos violentos de las últimas décadas, desde películas, series de televisión y juegos, con la fragmentación de las audiencias y la multiplicación de plataformas de producción y consumo. Aunque los noticieros de televisión locales no han disminuido su insaciable apetito por encontrar homicidios diariamente, el índice de homicidio se redujo notablemente.

A esta altura del desarrollo de la literatura, asumir que “los contenidos de ficción” o “las noticias sobre inseguridad” necesariamente hacen que la sociedad sea más violenta o que la ciudadanía piense que vive en comunidades cruzadas por la violencia es desconocer la evidencia. Implica afiliarse innecesariamente con la visión universalista existente en ciertos claustros intelectuales, desde el tecnologicismo de inspiración McLuhaniana hasta el posestructuralismo Baudrillardiano que convierte a los medios y la realidad (en singular) en sinónimos, que reducen la posibilidad que los medios ofrezcan una versión, incompleta como cualquiera, y rechazan visiones de la construcción social y mediática de la realidad.

Desde la posición “medios-centristas” del análisis sobre la violencia, se sienta a “los medios” en el banquillo de los acusados sin complejizar la relación compleja existente. Tal conclusión ignora el error de pensar que los supuestos “efectos” son similares más allá de la diversidad de contenidos posibles. No se puede asumir que los contenidos violentos de origen local y extranjero tengan el mismo impacto en diferentes comunidades por la simple razón que la realidad percibida puede ser interpretada como nuestra o ajena. Tampoco es razonable pensar que los contenidos de ficción, dibujos animados y poesía violenta tengan similar impacto en diferentes poblaciones. O que el impacto sea similar en comunidades con relativa seguridad personal y colectiva o estén sometidas a la violencia cotidiana, en familias afectadas

directamente por diversos crímenes, o sobre la percepción individual sobre crímenes comunes y poco habituales.

### **Situando la percepción de la seguridad**

Estas dinámicas no llevan a concluir que no haya relación alguna entre medios y violencia o que debamos descartar cualquier conexión posible, sino que sugieren que la relación es más compleja de lo que comunmente se supone. Las percepciones de crimen son socialmente subjetivadas según identidades raciales, étnicas y de género. Lo que la ciudadanía ya sabe y conoce de múltiples fuentes está integrado en identidades individuales y sociales concretas que filtran el mundo y acontecer diario, incluidos el miedo y percepciones de seguridad.

Estas experiencias de vida que se conjugan en determinadas identidades, son lentes para entender la realidad y la visión que presentan los medios, especialmente si es realidad con la cual se tiene poco o nulo contacto directo.<sup>56</sup> En Estados Unidos, poblaciones afro-americanas tienen percepciones diferentes sobre violencia – proclividad a ser víctima o conocer gente afectada – que poblaciones blancas, aunque sus dietas de “contenidos violentos” no son fundamentalmente diferentes. Las mujeres tienen opiniones

---

<sup>56</sup> SMOLEJ, M., y Kivivuori, J. (2006). The relation between crime news and fear of violence. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7(2), 211-227. CHADEE, D. y Ditton, J. (2005). Fear of crime and the media: Assessing the lack of relationship, *Crime, Media, Culture*, 1(3), 322-332.

diferentes sobre la frecuencia de la violencia doméstica comparadas con los hombres, más allá del consumo particular de noticias sobre crimen y violencia. Las experiencias particulares y episodios previos con la violencia influyen en cómo se interpreta y se relacionan las personas con contenidos en los medios. La experiencia social es el ancla interpretativa desde la cual se entiende y percibe la seguridad y la violencia presentada por los medios.

Esta línea argumental confirma el conocido (y frustrante) argumento de la investigación sobre “efectos de medios” – el impacto es contingente según varios factores. No se puede formular generalizaciones sobre el tema porque, como observara irónicamente Mark Twain, todas las generalizaciones, incluyendo esta misma, están equivocadas. El impacto depende de variables desvinculadas de los medios y relacionadas con las audiencias particulares – disposiciones, opiniones y actitudes existentes a nivel individual y colectivo engarzadas en contextos sociales particulares.<sup>57</sup> De hecho, sería sorprendente, por ejemplo, si noticias sobre diferentes tipos de violencia y distintos tipos de poblaciones tuvieran impacto similar en contextos diferentes con altos y bajos niveles objetivos de violencia o entre víctimas o no víctimas más allá

---

<sup>57</sup> HEATH, L., y Gilbert, K. (1996). Mass media and fear of crime. *American Behavioral Scientist*, 39(4), 379-386; O'KEEFE, G. J., y Reid-Nash, K. (1987). Crime News and Real-World Blues The Effects of the Media on Social Reality *Communication Research*, 14(2), 147-163; WINKEL, F. W. (1990). Fear of crime and mass media crime reports testing similarity hypotheses, *International Review of Victimology*, 1(3), 251-265.

de variaciones de conocimiento o experiencia personal. Asumir que los “video-juegos” o películas con contenidos violentos originan reacciones similares en poblaciones con relaciones diferentes con la seguridad, es cargar las tintas en el lugar equivocado. Las condiciones sociales existentes intensifican percepciones formadas por la exposición a contenidos violentos.

Desafortunadamente, la evidencia no está del lado de quienes maniqueamente culpan a los medios de todas las causas y percepciones sobre la inseguridad o fervientemente creen que la violencia de la realidad copia la violencia mediática. No hay evidencia que demuestre que, sin excepciones, la violencia mediática es una “disciplinadora de conciencias” o convierta a determinados ciudadanos en sujetos violentos. En cambio, los medios hacen lo que suelen hacer: contribuyen a fomentar impresiones erradas sobre temas, personas y espacios sobre los cuales se tienen escasa experiencia directa. Distorsionan la percepción sobre temas que no interesan (“la violencia en otros barrios”) y sobre los cuales se carece de fuentes variadas de información. Si los medios son el único cable de conexión con la violencia fuera del ámbito cotidiano, es factible que alimenten o refuercen actitudes preexistentes. Por el contrario, no hay evidencia que contribuyan a crear falsas ideas sobre la comunidad donde se reside.

Por lo tanto, no debemos focalizarnos en tratar de entender o encontrar efectos en la “población en general”,

dirección analítica que lleva a callejón sin salida y conclusiones que no se sostienen en la evidencia. En cambio, hay que buscar argumentos más modestos que examinen la relación entre medios y opinión pública en poblaciones particulares considerando determinadas variables sociales – situar percepciones sociales dentro de contextos sociales.

Estas conclusiones están en sintonía con trabajos producidos desde la criminología que encuentran que la percepción de riesgo de victimización y miedo al crimen está vinculada con “factores estructurales” – el medio ambiente que rodea la vida cotidiana y variables personales (experiencias anteriores con el crimen, conocimiento directo de víctimas).<sup>58</sup> Hay mayores posibilidades que sentimientos de inseguridad existan en comunidades donde las personas tienen baja satisfacción o identidad con su espacio de vida, menor participación en la vida del barrio, o estén desconectados de otras personas. Sobre este último, el capital social es una mejor explicación sobre creencias y actitudes sobre seguridad. La debilidad del capital social, es decir poca conexión social con otros, la ausencia de instituciones locales arraigadas, y desconfianza hacia vecinos, explican mejor que la idea de “exposición a contenidos mediáticos” las características de las actitudes y creencias existentes.

---

<sup>58</sup> VALERA, Sergi y Joan Guàrdia (2014) Perceived insecurity and fear of crime in a city with low-crime rates, *Journal of Environmental Psychology* 38, 195–205.



Los medios influyen la percepción sobre seguridad de lugares desconocidos con los cuales se tiene poca o nula relación directa más que sobre el propio espacio de residencia. Puesto que el contacto con la totalidad de una geografía determinada, ya sea otras regiones o barrios de la ciudad, es limitado, no sorprende que haya mayor incidencia en percepciones sobre la vulnerabilidad de “otros” desconocidos a la violencia que en contextos mejor conocidos.<sup>59</sup>

Las noticias sobre (in)seguridad son filtradas para confirmar percepciones existentes más que para cuestionar ideas propias. Cuando los medios se conectan con comunidades con capital social débil, es más factible que agiten inseguridades o sean vistos como prueba infalible de creencias existentes. Pero el problema fundamental son las condiciones sociales más que los contenidos mediáticos. Existe una correlación pero focalizarse en los medios es ignorar la cadena de “causalidad” subyacente.

Más allá de los desacuerdos existentes, ¿qué conclusiones pueden obtenerse sobre medios y percepciones de seguridad? Veamos una lista breve de conclusiones relevantes. Aquellos que deliberadamente consumen contenidos violentos son más proclives a tener miedo que a ser víctimas de la violencia. Las percepciones generales sobre seguridad reflejan ansiedades sobre el medio ambiente social y político. Canales interpersonales de comunicación, desde los

---

<sup>59</sup> ROMER, D., Jamieson, K. H., y Aday, S. (2003). Television news and the cultivation of fear of crime, *Journal of Communication*, 53(1), 88-104.

rumores hasta información de primera mano de familiares y vecinos, tienen mayor incidencia que “los medios” en las actitudes sobre el crimen. Si los medios estigmatizan determinados barrios o poblaciones al cubrirlos como “lugares violentos” no es que reviertan opiniones diferentes, sino que ocupan vacíos informativos o alimentan creencias existentes sobre diversos lugares de una ciudad o comunidad.<sup>60</sup>

Se podría argumentar que el grueso de estas conclusiones están basadas en estudios realizados en Estados Unidos, pero esto no es suficiente para cuestionarlas o pensar que no son relevantes para los casos de América Latina, particularmente si consideramos que los trabajos fueron hechos en diferentes épocas – con altos y bajos índices de criminalidad y considerando poblaciones con diferentes “capital social”. La lección más importante es, justamente, que no podemos generalizar en diferentes contextos sociales ya que, más allá del contenido de los medios, las percepciones y conductas no pueden ser entendidas despegadas de entornos sociales y políticos.

### **Redefinir el análisis**

Desde esta perspectiva, se re-tematiza la preocupación sobre el vínculo entre medios y violencia. Admitir que los medios no

---

<sup>60</sup> BANKS, M. (2005). Spaces of (in) security: Media and fear of crime in a local context. *Crime, Media, Culture*, 1(2), 169-187; SACCO, V. F. (1982). The effects of mass media on perceptions of crime: a reanalysis of the issues, *Pacific Sociological Review*, 25(4), 475-493; y SHELEY, J. F., y Ashkins, C. D. (1981) Crime, crime news, and crime views. *Public Opinion Quarterly*, 45(4), 492-506.

necesariamente moldean actitudes (falsas) sobre percepción de (in)seguridad o contribuyen a conductas violentas no implica quitarles toda responsabilidad sobre la cuestión de la seguridad pública. Lo que se precisa es preguntar qué deberían hacer los medios frente a estos temas. Pensar el problema estrechamente en términos de “culpabilidad” en formar percepciones y conductas, no solamente es un reduccionismo innecesario sino que conduce a conclusiones desilusionantes puesto que la responsabilidad de los medios, en el peor de los casos, es limitada en términos de causalidad de actitudes violentas y crimen. “Los medios” (desde dueños hasta periodistas) pueden tranquilamente contra-argumentar apoyándose en la literatura académica, que si los medios tienen efectos limitados (o nulos), no vale la pena seguir preocupándose por sus contenidos y es mejor dirigir la atención a otras instituciones y causas de la violencia. Si los contenidos (violentos) tienen limitado impacto, ¿por qué preocuparse?

Frente a esta pregunta que presume exculpar a los medios de sus responsabilidades públicas, es necesario adoptar una visión amplia que interrogue el papel de los medios dentro de la formación de ciudadanía y el debate de políticas sobre el tema de la seguridad como un bien público.

Aquí es donde los medios están crónicamente en falta, según testimonian varios trabajos recientes en la región, confirmando argumentos expresados en otras democracias.<sup>61</sup>

Un problema central de las noticias es cubrir la seguridad siguiendo normas profesionales desvinculadas de cualquier idea del bien público. Repasemos algunos problemas que, curiosamente, no son exclusivos de “los medios” en un país, sino que son tendencias generales marcadas. El periodismo tiende a cubrir la violencia como una sucesión de episodios y no como un problema de fondo, estructural y de largo plazo. Porque los hechos violentos son considerados noticiables, a diferencia del tema de “la violencia” o “la seguridad”, se proyecta una sucesión cotidianas de imágenes desconectadas.

---

<sup>61</sup> AMADEO, Belén y Natalia Aruguete (2013) Medios y miedos: La cobertura de la inseguridad en la Argentina, *RiHumSo* 2, 3, 17-33; BONILLA, Jorge Iván y Camilo Tamayo Gómez (2007) Violencias y medios de comunicación en América Latina: una cartografía para el análisis, *Signo y Pensamiento*, 50, 213-231. REY, Germán (2005) *El cuerpo del delito: Representación y narrativas mediáticas de la (in)seguridad ciudadana*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina: Bogotá; REY, Germán, Editor (2007) *Los relatos periodísticos del crimen*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina: Bogotá; MORICONI BEZERRA, Marcelo (2011) El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la (in)seguridad ciudadana, *Revista Mexicana de Sociología*, volumen.73 no.4; REGUILLO, Rosana (1996) Ensayo(s) sobre la(s) violencia(s): breve agenda para la discusión, *Signo y Pensamiento* 29, 23-30. Para un resumen de argumentos clásicos sobre el tema de cobertura mediática del crimen y violencia, ver CHIBNALL, Steve (2001) *Law-and-Order News: An Analysis of Crime Reporting in the British Press*. Tavistock.

Otra tendencia es articular la violencia en series incesantes de “pánicos morales” vinculados a determinados tipos de crímenes cometidos por determinados sujetos que amenazan determinados valores sociales. Esto se ejemplifica en la información sobre “olas/modas de crímenes” ya sea determinados tipos de robos/asaltos y homicidios, violencia por imitación, violencia entre grupos sociales determinados, hechos causados por determinadas personas y poblaciones definidos por edad, etnicidad, nacionalidad y otras variables. Más allá del problema de estereotipar determinados grupos sociales, asociándolos a determinados actos de violencia (e ignorándolos en otros contextos), el problema es la inclinación a “encontrar” olas de violencia sin ofrecer un panorama amplio y minucioso del tema de la seguridad. Las noticias encuentran repentinamente determinados tipos de delitos y crímenes (ej., abuso sexual doméstico, violencia en las escuelas, asaltos a bancos, “salideras” bancarias, homicidio intrafamiliar) que desaparecen inexplicablemente del contenido informativo. Inventan olas que presuntamente desaparecen cuando la atención gira hacia otro lugar.

Las noticias tienden a cubrir violencia “mediática” que tiene aristas que encajan con las expectativas de sensacionalismo, amarillismo, entretenimiento y personajes famosos. Los homicidios reciben atención desproporcionada comparados con otros tipos de violencia – agresiones mentales, físicas, y verbales. Aquellos homicidios que ofrecen dosis de morbo y voyeurismo concentran enorme tiempo. Estos

sesgos hacen que el fenómeno de la violencia cotidiana, en su diversidad y complejidad, permanezca en silencio mediático.

Finalmente, las noticias se focalizan en hechos de violencia que afectan preponderadamente a poblaciones urbanas de clase media y media alta, generando una visión sesgada de la incidencia de diversos tipos de violencias. El “clasismo” sobre la violencia redondea el panorama incompleto, pleno de sesgos sociales negativos, que ignora las causas y expresiones múltiples de la violencia. La lente noticiosa opera con una abertura mínima. Cubre la violencia como crimen, no como una cuestión de seguridad pública. Presta atención a la violencia, más que debates y acciones para la prevención.

Obviamente, estos sesgos periodísticos están tamizados por la economía política de los medios en la región. No todos los medios prestan similar atención al problema de la seguridad. Medios opositores al gobierno de turno suelen insistir con el problema, con fogonazos de atención, tendientes a crear alarma y fortalecer prejuicios y miedos, más que comprensión de la situación. En cambio, medios simpatizantes con gobiernos desalientan una mirada seria y minuciosa de la cuestión, echando información bajo la alfombra que muestra luces negativas sobre la gestión oficial. Ninguna posición contribuye a informar debidamente, alimentar debates profundos, cotejar propuestas, examinar evidencia, puesto que su norte informativo esta en otro lugar.

## Medios y seguridad pública

Si queremos entender la relación entre medios e imaginarios sociales sobre violencia, se debe analizar al tema formulando preguntas diferentes que converjan en una preocupación central de la América Latina contemporánea: ¿Cómo contribuyen los medios a pensar, debatir y accionar sobre la seguridad ciudadana? Esto implica colocar el análisis en otro lugar, más allá de la cuestión de percepciones moldeadas por “los medios”, y hacer preguntas más productivas que ayuden no solo a la reflexión académica sino a los debates y acciones ciudadanas. ¿Cómo pueden los medios ser parte de la solución al problema de la violencia? ¿Qué deberían hacer los medios frente a la crisis de la seguridad pública en la región? ¿Cómo trabajan los medios junto a gobiernos, organizaciones cívicas y el sector privado? ¿Qué temas merecen atención? ¿Cómo cubrir las instituciones públicas como la Justicia y la Policía en temas de seguridad? ¿Qué impacto tienen en la calidad de vida diferentes intervenciones como la “seguridad ciudadana” en comparación a políticas de “mano dura”? ¿Cuál es el resultado de reformas instrumentadas en los últimos años? ¿Cómo explicar fracasos y éxitos?<sup>62</sup>

Estas preguntas colocan a los medios en roles diferentes a los habituales, ya sea escanear la realidad en búsqueda de homicidios y enmarcar temas de violencia como cuestión de

---

<sup>62</sup> ARIAS, P. (2009) *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, Reporte del Sector Seguridad 6. FLACSO: San José de Chile.

“páginas/secciones” policiales en vez de prioridades de seguridad pública. Implica entender a los medios como instituciones con roles importantes en canalizar demandas y guiar debates más que, de forma limitada, como canales de información que ofrecen una visión incompleta sobre la situación.

Partiendo de la idea que tanto las causas como las soluciones posibles de la violencia son múltiples, debemos pensar a los medios como recursos públicos necesarios para comprender el problema e identificar y debatir soluciones y sus logros. Si consideramos que la inequidad y la debilidad de las instituciones estatales y normas sociales subyacen a la epidemia de violencia contemporánea, los medios debieran ayudar a comprender los lazos entre estos factores y formas específicas de crimen. Si la violencia es síntoma del quiebre de la sociedad civil y la consolidación de sociedades “no-civiles”,<sup>63</sup> los medios debieran ayudar a comprender estrategias para reconstruir vínculos de sociabilidad y confianza y mejorar el funcionamiento de las instituciones estatales, y evitar la tentación de colocarse en el lugar de ser simples “testigos” de la incesante sucesión de episodios violentos. Puesto que el capital social y la calidad de las instituciones públicas inciden en la disminución de la

---

<sup>63</sup> KEANE, John (1996) *Reflections on Violence*. Verso: Londres. Ver también su texto *Violence and Democracy*. Cambridge.



violencia,<sup>64</sup> los medios deberían poner el foco de atención en estos temas.

Puesto que los desafíos que presenta la violencia existen en múltiples frentes, la atención mediática debe estar colocada en diferentes lugares. Las convencionales secciones de “policiales”, los flashes informativos que alertan sobre crímenes recientes, la atención espasmódica sobre la violencia doméstica y otras dimensiones de la violencia, y la espectacularización de hechos violentos con dosis generosas de morbosidad son pobres ejemplos de la tarea del periodismo. Es indispensable que el periodismo repiense cómo cubrir la violencia, considerando los enormes desafíos y el descrédito de las instituciones públicas, y que no es una “noticia” o una “tendencia” sino una cuestión estructural que cruza las sociedades de la región.

Brindar atención a diferentes formas de prevención y respuesta a hechos violentos es fundamental para evitar la reificación de retazos de ideas recogidas de noticieros sensacionalistas y programas de televisión estadounidenses. Ayudar a una mejor comprensión de los sistemas judiciales y penitenciarios es necesario para alimentar el debate. Mostrar avances en la reducción del crimen, sin caer en el

---

<sup>64</sup> FRANCESCHET, Susan (2010) Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina, *Latin American Politics and Society* 52, 3: 1–29; GUTIERREZ SANIN, Francisco, María Teresa Pinto, Juan Carlos Arenas, Tania Guzmán, María Teresa Gutiérrez, Dennis Rodgers, Jo Beall, y Ravi Kanbur (2011) *Latin American Urban Development Into the Twenty First Century*. Palgrave

propagandismo partidario, es importante para cotejar problemas y soluciones. Difundir formas innovadoras de prevención y reducción de la violencia es importante para quebrar los límites estrechos de debates entre posiciones convencionales. Informar sobre el impacto de diferentes políticas para combatir la violencia en ciudades, provincias y países es necesario para estimular el conocimiento y debate público.

Estas tareas colocan a los medios en un lugar diferente en la esfera pública, como recursos necesarios para debatir y resolver el problema más que como alarmas falladas o espejos que distorsionan la realidad. Los medios deben ser entendidos dentro de la red de instituciones y problemáticas vinculadas a la violencia. El “medio-centrismo” no es solamente perjudicial para lograr una comprensión abarcadora de la situación, sino que ofrece un fácil chivo expiatorio para quienes son responsables, o deberían ser responsables, de liderar la movilización social sobre este problema. Los medios y sus enormes y crónicas fallas en el abordaje cotidiano son un blanco importante para la crítica pero son un blanco fácil, que convenientemente olvida que no son ni la causa principal ni el principal responsable en cualquier proceso de resolución de la violencia. Son instituciones necesarias para comprender, debatir, monitorear y considerar la situación y las intervenciones existentes y posibles.

La noción de “medios para la paz” impulsada por periodistas, organizaciones civiles y algunos medios en

Colombia, en virtud de la violencia política y social que azota al país desde décadas, ofrece ideas coherentes para el resto de la región que repiensa a los medios como actores públicos, engarzados en las demandas de la sociedad. Invita a concebir a los medios ya no solo como mediadores de la información y comunicación, sino como “mediadores” de conflictos. Exige que los medios abandonen la tendencia a solamente reflejar lo que ocurre, sensacionalizar la violencia, o tomar partido por sectores en pugna.

A pesar de los notables cambios de la última década en el panorama mediático, específicamente la consolidación de plataformas digitales y la proliferación de sitios y segmentación de públicos, los medios tradicionales mantienen funciones críticas como espacios para el conocimiento, reconocimiento y debate de temas de interés público. No hay instituciones que puedan reemplazarlos o tener funciones similares a medida que la sociedad y la política se “mediatizan” – miran a los medios como el centro de la escena pública y dirigen sus esfuerzos a captar la atención de públicos/audiencias.

Se puede objetar que las ideas propuestas – las contribuciones que los medios y el periodismo deberían hacer sobre la violencia para servir al interés público – han sido implementadas en cuentagotas o que son contrarias a la vorágine y las presiones que influyen sobre las redacciones y la producción de contenidos. Es factible que así sea. Pero el realismo sin visión es una pobre receta para definir respuestas

alternativas frente a la tragedia de la violencia que sacude a las democracias latinoamericanas. Así como requiere la participación del conjunto de las instituciones del Estado, el mercado, y la sociedad civil, la resolución de la violencia demanda que los medios y el periodismo tomen una posición proactiva más que queden relegados a meros espectadores, ya sea “imparciales” o “interesados”.

Reposicionar a los medios en el debate hacia futuro sobre la seguridad es necesario para evitar visiones limitadas y erradas sobre su papel, y capitalizar su potencial como instituciones que contribuyen al bienestar público y la reconstrucción de la sociedad civil y el Estado. Deben contribuir a entender las causas de la violencia, a visibilizar diferentes formas de violencia, a encontrar formas para evitar la privatización de la seguridad que termina por destruir cualquier concepto de “lo público”, y a entender los dilemas éticos y políticos de cualquier solución.

#### 4- JUVENTUDES EN EL RELATO TELEVISIVO

por Soledad Arréguez Manozzo y Roberto Samar

En nuestra región, 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. Pantalla roja. Imagen dividida. Zapping. Publicidad. Novelas *prime time*. Flash informativo. Móviles en vivo. Las representaciones que día a día aparecen sobre la pantalla chica tienden a construir una imagen de los diferentes grupos sociales y las problemáticas que nos aquejan como sociedad.

Los medios informativos, con recortes de vivencias, hechos y circunstancias, intervienen en la construcción de lo cotidiano al delimitar con diferentes herramientas técnicas y discursivas la realidad bajo unos lentes predeterminados. El relato televisivo se edifica así desde el foco de la cámara, con una perspectiva específica. Y así dándonos un recorte que luego entenderemos por “realidad”.

En ese marco, nos dicen qué es noticia y qué no. Es decir, nos informan qué es lo que pasa y qué es lo que no pasa hoy. Por lo cual nos plantean sobre qué tenemos que discutir y reflexionar.

Es decir, los medios instalan una agenda informativa. A esta capacidad de los medios de decirnos qué discutir se la

denomina “*agenda setting*”. Según Donald L. Shaw<sup>65</sup>, como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de la “realidad”. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los medios masivos de comunicación incluyen o excluyen de su propio contenido informativo.

Cabe aclarar que también los comunicadores tienen un rol preponderante en las rutinas productivas, ya que brindan un enfoque y tratamiento determinado a los sucesos durante la cobertura periodística. Los profesionales de los medios de comunicación son un eslabón vital del circuito de la producción de la noticia.

En televisión, la presencia de la cámara no es neutral. El dispositivo no reproduce un suceso en forma inocua. La lente repercute en el otro. Las personas tienden a cambiar sus conductas al saber que están siendo filmados y observados por millones de televidentes. Cuando la cámara enciende la luz roja, la persona filmada tiende a exacerbar sus reclamos, se exageran roles, inevitablemente se actúa para la televisión. La pantalla corre riesgo de volverse tan solo un simulacro que desnaturaliza lo real.

Los medios de comunicación actúan como mediadores con la capacidad de tematizar la realidad a partir del discurso

---

<sup>65</sup> MCCOMBS, Maxwell y SHAW, Donald realizaron el estudio *La Teoría de la Agenda Setting* en 1972

social y la construcción de nuestra visión del mundo. Existe una relación estrecha entre los efectos de los medios y la formación de la opinión pública.

La acción mediática constituye un importante recurso para la conformación de valoraciones sobre los temas de interés general. Los medios llevan adelante un mecanismo de selección de noticias, por las cuales algunas tendrán mayor exposición en detrimento de otras.

La politóloga alemana Noelle-Neumann destaca que los medios pueden afectar las percepciones de la gente sobre el estado actual o futuro del clima de opinión de una determinada problemática, ya sea “ofreciendo las opiniones que son dominantes, otorgando mayor visibilidad a las opiniones que están ganando crédito o diciendo qué opiniones pueden mantenerse en público sin caer en el aislamiento”. De esta forma, los medios inciden sobre el tratamiento público de determinada cuestión.

En los últimos años, la problemática de la inseguridad se instala como un clima de opinión incuestionable en los medios de la región. Los puntos de vista sobre la cuestión se plantean como dominantes dependiendo del ángulo que indique la línea editorial de las empresas mediáticas. En otras palabras, los medios influyen sobre cuáles serán las opiniones dominantes. Cualquiera que cuestione esta postura, tendrá miedo de sentirse aislado.

Como sostenía la Teoría del Espiral del Silencio<sup>66</sup>, quien encuentre su posición reflejada en los medios de comunicación sentirá que su opinión es mayoritaria y se expresará más seguro en público. En cambio, quien sienta que su opinión es minoritaria tenderá a callarse por miedo a la represión o al aislamiento social. La espiral actúa sobre las opiniones disidentes que se esconden en el silencio hasta encontrar alguna grieta que modifique el espacio público informativo.

Es importante notar que muchas veces el clima de opinión dominante no se corresponde con lo que la población mayoritariamente siente o piensa sobre los asuntos políticos, económicos o sociales<sup>67</sup>. Estas cuestiones abren interrogantes sobre cómo los medios de comunicación consideran a la estadística y la percepción social, lo objetivo y lo subjetivo.

### **La inseguridad que nos cuentan**

Según el investigador Omar Rincón, los campeones en América Latina sobre noticias de inseguridad son El Salvador, Argentina y Perú. Pero los lugares con más problemas de seguridad son Brasil, Colombia y México. Es decir, frente a esta incongruencia, queda claro que los medios no reflejan la realidad, sino que construyen un relato que en el imaginario

---

<sup>66</sup> NEUMANN, Elisabeth Noelle, (1977). *La Espiral del silencio*. Opinión pública: nuestra piel social.

<sup>67</sup> CARBAJAL, Mariana. “Lo que se piensa pero no se dice en voz alta”. *Página 12*. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207155-2012-11-05.html>



colectivo se presenta como real. Si bien los medios no generan la inseguridad, no significa que hagan una lectura inocente sobre el tema.

La menor cobertura de los delitos y homicidios en Brasil, Colombia y México podría deberse a que hay una naturalización de los hechos delictivos por parte de esas sociedades. Entonces, un fenómeno al volverse cotidiano termina saliendo de la agenda mediática. Sin embargo, que los hechos delictivos sean noticiables o no para las empresas periodísticas o que incluso la población no sienta temor, no implica que sea una sociedad más segura. La percepción del fenómeno está atravesada por los patrones culturales que abordan la inseguridad y la vulnerabilidad.

El peso de la percepción social influye en la difusión de la noticia. Podemos ilustrarlo con el abordaje de violencia de género en los medios de comunicación. Cada vez hay más denuncias sobre parejas violentas y una mayor cantidad de casos tienen cobertura mediática. Pero esto no necesariamente significa que el escenario de la situación de violencia de género se haya agravado. El fenómeno puede ser producto de la visibilidad que cobró el tema en la agenda mediática a partir de la lucha que lleva adelante un sector social.

Otro elemento que interviene en la percepción de la seguridad son el resto de los problemas que nos aquejan durante una coyuntura determinada. Como se demuestra en la

última encuesta de Raúl Aragón & Asociados<sup>68</sup>, hay una caída de la preocupación sobre la seguridad a partir de la preocupación por la economía. Es decir nuestras formas de entender nuestros problemas son siempre relativas.

### **Juventudes bajo el lente**

Estos marcos simbólicos que cimientan la realidad ficticia no escapan de las luchas ideológicas del entramado social. En ese sentido, los informativos, como otros géneros televisivos, tienen la capacidad de reproducir y (des) legitimar un conjunto de estereotipos, prácticas y valores para caracterizar los hechos y grupos sociales.

En cada emisión, la pantalla chica nos entrega representaciones sobre lo real. Cada historia narrada por la televisión está atravesada por los factores inherentes a las rutinas periodísticas, la selección informativa y la línea editorial del medio. Cada etapa de la construcción de la noticia televisiva por lo tanto se ve envuelta en pequeñas decisiones que modelan los informes televisivos.

La cámara realiza el recorte temporal, espacial e ideológico. Los comunicadores eligen sobre qué escena de la

---

<sup>68</sup> *Infobae* - En enero se produjo también el desplome de la preocupación por la inseguridad. En noviembre, más de la mitad de los encuestados (51,2%) la había señalado como principal cuestión. En diciembre, ese número bajó a 42,9 por ciento. Sin embargo, el descenso más abrupto ocurrió el mes pasado, con una caída de más de un tercio: la delincuencia fue elegida "apenas" por el 26,7% de las personas relevadas. <http://www.infobae.com/2014/02/11/1542935-la-inflacion-y-la-economia-superaron-la-inseguridad-como-principal-preocupacion-la-sociedad>

realidad se posará la lente como así también qué tratamiento se le dará a esos sucesos. Se aplica un marco, se delimita lo que observarán los televidentes. Lo que queda por fuera no tiene representación, por lo tanto no existe. Incluso cuando se trata de la realización de un móvil en vivo, los comunicadores operan sobre la realidad. Es decir que lo que se cuenta a cámara, los informantes que se seleccionan y lo que se muestra de la escena real, son el resultado de decisiones del medio.

En esta tarea, gran parte de la comunicación periodística reproduce esquemas de discriminación que padecen los niños, niñas y adolescentes de los sectores populares. Existe una tendencia a construir una imagen de las juventudes, ligada a la violencia y al abuso de alcohol y otras sustancias, según un informe del Observatorio de la Discriminación del INADI. Estos estereotipos, percepciones simplificadas sobre un individuo o grupo, se transmiten a partir del discurso televisivo elaborado por un conjunto de imágenes y sonidos.

En ese sentido, el informe señala que “desde los medios masivos de comunicación se construye una imagen de las/os jóvenes asociada a la euforia, la rebeldía, el sexo, el alcohol y las drogas. Todo esto contribuye a la construcción de la serie de estigmas”<sup>69</sup>. Asimismo, sostiene que “construye perfiles por una combinación de rasgos y luego naturaliza este vínculo; por ejemplo, el vínculo entre pobreza y delito o entre sexualidad y promiscuidad en el marco de una política de

---

<sup>69</sup> Informe sobre la representación de las juventudes en programas informativos y periodísticos <http://www.obserdiscriminacion.gob.ar/?p=235>

exclusión social creciente.” Finalmente, “convierte ese perfil en ‘problema’ o amenaza potencial, para legitimar los reclamos de seguridad en la supuesta ‘peligrosidad’ de los grupos y colectivos.”

Los medios audiovisuales tienen la capacidad de producir un efecto de realidad, un verosímil dentro del relato diagramado. Digamos que no existe una realidad concreta en la pantalla sino la ilusión de un mundo real. Según el sociólogo francés Pierre Bourdieu, el principio de selección de la televisión “es la búsqueda de lo sensacional, de lo espectacular”, por lo que el medio “apela a la dramatización, en el doble sentido: pone en escena, en imágenes, un hecho y exagera su importancia, la gravedad y el carácter dramático, trágico”<sup>70</sup>.

Música, fragmentos de frases descontextualizadas y primeros planos refuerzan el valor emotivo. Si es necesario, la puesta en escena y la escenografía refuerzan el efecto de realidad; ya que no importa que sea real sino creíble. Frente a la pantalla, el espectador se emociona, siente el dolor que ve en el primer plano de la persona que llora una pérdida, se identifica con la bronca de una situación injusta. Este dispositivo se vuelve especialmente funcional a la “Criminología Mediática”, ligado a los pedidos de mano dura y al aumento de penas a la supuesta adolescencia criminal.

---

<sup>70</sup> BOURDIE, Pierre. (1996) “*Sobre la televisión*”. Editorial Anagrama S.A.

El lenguaje televisivo brinda un anclaje a la sucesión de imágenes, dota de sentido al recorte televisivo, crea realidad. Desde los noticieros televisivos, se refuerza habitualmente la premisa de que existe un aumento de los delitos cometidos por personas cada vez más jóvenes. Si bien “hay hechos aislados de niños de corta edad que cometen violencia, (pero) no hay ninguna curva que sostenga la idea de que existe una tendencia al fenómeno cuantitativamente significativo”<sup>71</sup>.

La televisión, por otra parte, discrimina a los jóvenes cuando se los trata en las noticias de forma diferenciada al resto. Pareciera que existen dos infancias posibles: la de los niños criados en las familias “adecuadas”, y la de los menores en un contexto familiar desfavorable, acusados de tener conflictos con la ley penal. Los menores son concebidos como objetos, a los cuales se los margina por su conducta y conflictos con la ley penal. Esos modos de nombrar a los niños y jóvenes tienden a estigmatizar a esos grupos sociales reforzando de forma involuntaria la mirada punitiva. No son concebidos como personas con derechos, sino reducidos a delincuentes, a “pibes chorros”.

En este escenario, las juventudes no suelen tener los recursos para intervenir en este complejo campo mediático, y a su vez, tampoco suelen ser tomados en cuenta para hacer aportes, aún cuando los temas les conciernen, según advierten

---

<sup>71</sup> MULEIRO, Hugo. (2013) “*Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia*”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Argentina.

desde Periodismo Social, organización que promueve la inclusión de todos los actores de la sociedad a través de los medios de comunicación.

Las voces de las juventudes vinculadas al delito en la pantalla suelen estar solo presentes para representar a personajes de historias violentas que reproducen los estigmas que luego viven en su barrio. La subjetividad de los jóvenes en conflicto con la ley pasa a ser reducida al imaginario de los “pibes chorros”.

### **Historias reales y de ficción**

Las publicidades también pueden reproducir estereotipos sociales, prácticas machistas, discursos violentos, consumistas y/o discriminatorios. Así los comerciales y spots sobre seguridad asocian a determinados grupos sociales, escenarios, vestimentas y costumbres con relatos de violencia y delincuencia. El estereotipo del “pibe chorro” vestido con gorras y ropa deportiva conduce a estigmas y prejuicios que recaen sobre los jóvenes de los sectores populares.

Los informes televisivos, docu realities y publicidades suelen asociar a estos jóvenes con el miedo y la inseguridad. De esta forma, las juventudes son simplificadas y deformadas, dotadas por un velo de desconfianza y temor. El discurso modela la percepción que se puede tener de ellos, y así estipula qué se puede esperar de esos jóvenes.

La comunicación está dotada de sentido. Muchas veces el tratamiento de la noticia está cargado de preconceptos y

prejuicios que poseen los periodistas. En primer lugar, los comunicadores realizan una interpretación sobre el acontecimiento que deben informar donde quedarán las huellas del autor.

La construcción del discurso periodístico estará modalizado dado que el comunicador expresa su opinión, punto de vista y posición sobre los hechos. La subjetividad del hablante se manifestará por medio de palabras que actúan como subjetivemas, es decir aquellos sustantivos, verbos, adjetivos o construcciones lingüísticas que manifiestan una valoración por parte del hablante. Esto se puede observar, por ejemplo en las frases “los pibes que aterrorizan al barrio”, “la brutalidad de los hechos”, “los chorros”.

Es decir que la reproducción del mensaje noticioso contará con la carga de los valores e ideas que vuelquen los periodistas sobre los hechos. De este modo, los espectadores recibirán una interpretación de segundo o tercer grado. Siempre el mensaje poseerá las marcas ideológicas de los interlocutores anteriores.

Por otra parte, los comunicadores suelen reproducir categorías o estigmas hacia las juventudes cuando no mencionan las fuentes de información. De este modo, los interlocutores toman como propias frases que se encadenan de una escena a otra de los noticieros. Es importante establecer la fuente dado que indica la procedencia de la información y su carga ideológica.

La utilización de los verbos en condicional permite establecer verdades a medias que impactarán en el sentido común, dado que refiere a acciones hipotéticas. Algunos comunicadores utilizan este tiempo verbal cuando carecen de información certera o no tienen seguridad sobre lo acontecido. En estos casos también se manifiesta una interpretación posible de la realidad, la cual no escapará de la ideología.

Cuando es necesario, se recurre al humor. Los chistes atraviesan el relato periodístico para reafirmar lo dicho con la complicidad del televidente. No se debe reparar solo en lo anecdótico o gracioso de la lectura superficial sino en aquello que no se dice a simple vista.

Después de la exposición mediática, el rating da su veredicto. Si crece la cantidad de puntos, se entiende que el mensaje es creíble y se refuerza el discurso. El mensaje luego será tomado por otros medios de la misma línea editorial y se construirá la agenda informativa: dirán en qué pensar. Es decir, lo establecerán como nuestra preocupación de la semana. Sin posibilidad de derecho a réplica, las desmentidas por otros medios a veces sólo servirán como catarsis testimonial.

En algunos casos, los noticieros recurren al panel de “especialistas” en el piso televisivo para analizar las problemáticas expuestas. Sin embargo, se suelen legitimar voces que no necesariamente son las más representativas para abordar la problemática.



En las mesas de discusión, disertan a menudo aquellos que pueden adaptarse mejor al medio, capaces de exponer sus ideas en 30 segundos, en forma simple y con impacto mediático. Es decir, la profundidad de la reflexión no es la prioridad. Será como sostiene Bourdieu, “la televisión no es muy favorable a la expresión del pensamiento”. La legitimidad que le den los medios hegemónicos al supuesto especialista reforzará su discurso. Él será nuevamente citado como autoridad en la temática, entrando en una cadena de exposiciones mediáticas.

Es importante destacar el rol de la imagen en la construcción del discurso televisivo y en particular, su incidencia sobre la conformación de la identidad de los jóvenes y adolescentes. La cuestión requiere un análisis complejo. Sin embargo, podemos señalar que la televisión incide en la conformación de las imágenes sociales de los grupos y colectivos sociales a partir de los que se muestra en la pantalla.

### **Legítimo consumidor**

Paralelamente algunos contenidos mediáticos suelen tomar a la niñez y a la juventud como meros usuarios o consumidores, y no son tomados en cuenta como sujetos de derecho. Los más pequeños puestos en el rol de compradores compulsivos o como medio para que sus padres adquieran más y más productos. Así la felicidad se asocia a la obtención de objetos. Se podría sintetizar en que: "Ser es tener los objetos/felicidad."

Como sostiene el sociólogo y filósofo Zygmunt Bauman, *"la sociedad contemporánea integra a sus miembros, fundamentalmente, como consumidores. Para ser reconocidos, hay que responder a las tentaciones del mercado."* Acompañando al deseo del objeto, va la inmediata frustración. Lo que genera que se deposite la fantasía de felicidad en un nuevo objeto. Así se produce un círculo de deseo permanente de consumo.

Paralelamente, mientras todos somos atravesados por este tipo de mensajes, son sólo algunos los que efectivamente pueden disfrutar de la supuesta felicidad que propone el sistema. En ese sentido, cabe preguntarse, ¿qué ocurre con aquellos que se ven imposibilitados de cumplir con estas fantasías? ¿Qué ocurre con las personas estimuladas permanentemente a consumir, a quienes se les construye un deseo que se torna imposible de lograr?

Bauman sostiene que *"el consumismo puede promover la uniformidad, pero también es un poderoso diferenciador. La incapacidad de consumir es una receta segura para la exclusión. Quienes no pueden consumir son vistos como personas que no merecen cuidado y asistencia. Entonces, en la sociedad actual, consumir más es el único camino hacia la inclusión social."* Podríamos sintetizarlo así: "Consumo, luego existo."

En ese sentido, mediante el consumo definimos nuestra identidad. Los objetos nos dan un estatus, nos permiten ingresar a determinados lugares. Nos muestran deseables frente a otros, por poseerlos. Nos permiten vincularnos con

determinados grupos de personas. Nos dan la ilusión de acceder a la felicidad.

Por lo tanto, si uno es por lo que consume, quien no puede acceder a ese bien, “no es”. Está excluido. Pero no sólo del objeto material, sino de todo lo que se construye alrededor de él. Esta es una violencia simbólica a la que están sometidos los sectores mayoritarios de nuestra población. Así se construye una cultura hegemónica consumista, que es violenta y excluyente.

Esta forma de ver el mundo se consolida en los medios de comunicación hegemónicos. Esto se puede ejemplificar en la programación de la señal Disney Junior, en la cual en una hora un chico llega a recibir el estímulo de comprar 16 productos mediante publicidades y recibe 21 promociones de los programas de la señal. Es decir que si un niño ve dos horas diarias de dibujitos en este canal, puede llegar a recibir en un mes más de 960 estímulos de compra de productos.

Como señalan Santiago González Bienes y Gustavo Gaccetta, licenciados en psicología y especializados en infancia, los “niños se van haciendo cada vez más ‘dependientes’ de los objetos. La falta de éstos se vuelve terrible, insoportable e intolerable. Pero detrás de estas demandas concretas, lo que el niño pide es amor, y lo que el paradigma actual le ofrece son cosas”.

Ante este panorama, es importante destacar que existen señales televisivas que buscan romper con estas estrategias consumistas para dar lugar a una programación de calidad

para los chicos. Paka Paka, el canal público e infantil, la señal del Ministerio de Educación, es uno de los espacios donde se busca fomentar una grilla de calidad que forme a los niños, niñas y adolescentes bajo la pluralidad de expresiones culturales.

Se torna necesario romper el paradigma dominante para desasociar la idea de felicidad a la obtención de objetos si queremos construir una sociedad más inclusiva y, sobre todo, menos violenta y devastadora.

### **Comunicación y democracia**

Los medios de comunicación mantienen una posición dominante a la hora de formar opinión ya que actúan como mediadores de la realidad. Su poder radica gran parte en su capacidad para interactuar con los diferentes actores de la sociedad en el espacio público. Sin embargo, su poder no es ilimitado. No se trata de medios todopoderosos ni omnipotentes. Pensar el campo mediático de esta forma sería reducir la complejidad social.

Los medios masivos tienen un rol preponderante como actores sociales. Sus mensajes pueden permear todo el entramado social. Pero sus efectos no son directos. No podemos menospreciar la instancia de recepción de los mensajes mediáticos dado que la audiencia participa activamente en la construcción social del sentido. En tanto siempre nos referimos a representaciones simbólicas, las

comunidades participan en el proceso de la comunicación al legitimar, negociar o rechazar los discursos del *mainstream*.

En cuanto a seguridad se trata, los discursos televisivos inciden en la conformación de las representaciones sobre los grupos sociales que tendrán consecuencias en los imaginarios sociales y luego en las políticas públicas. Es decir, quien responda a los estereotipos de criminal difundidos por los discursos hegemónicos, tendrá más posibilidades de ser seleccionado por el sistema penal.

Por lo tanto, se vuelve imprescindible fomentar tratamientos no discriminatorios y prácticas periodísticas que incluyan a los diferentes actores sociales (sobre todo a los más vulnerables) como sujetos de derechos.

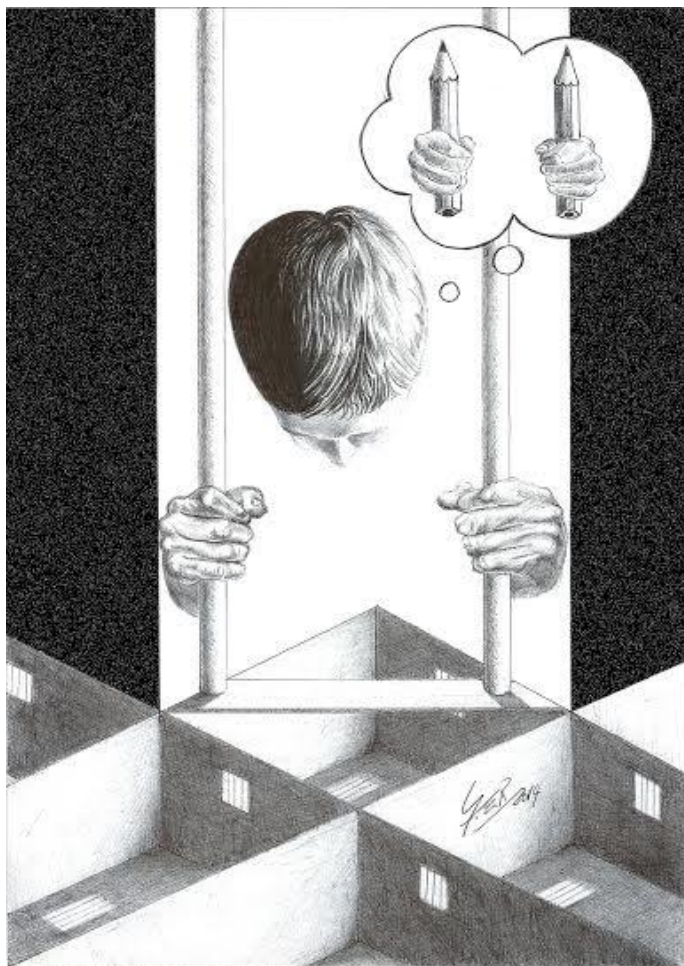
Los comunicadores por tanto ejercen una profesión que requiere de compromiso con la promoción de derechos humanos. Por eso, la comunicación representa un espacio de resistencia para la acción social. Como sostiene el periodista Washington Uranga, *“comunicar para la transformación implica pensar al sujeto comunicador como un protagonista de la historia social que se construye y constituye a través simultáneamente por sus entornos más próximos (el grupo de referencia y de pertenencia, el trabajo, la escuela, el ámbito familiar, etc.) y por su inserción en el espacio de la cultura masiva”*<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> URANGA, Washington. (2012). *“Comunicación para la transformación social. Un itinerario para la acción”*



**CAPÍTULO 2**  
**INSEGURIDADES, VULNERABILIDADES Y DERECHOS**  
**HUMANOS**



Barrotes

## 5- SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS:

### ¿PROTECCIÓN PARA LOS DÉBILES?

por M. Beatriz Gentile y Marcelo G. Medrano

Suele plantearse que la aparición de nuevas formas de delincuencia, el fortalecimiento de determinados actores violentos, la inseguridad en las calles o la impunidad, son razones suficientes para una creciente inconformidad social que ha convertido el tema de la seguridad, en uno de los motivos de permanente presión por parte de la ciudadanía.

Las grandes transformaciones que atravesó la sociedad en la segunda mitad del siglo XX algo tienen que ver en todo ello; en particular cuestiones referidas a la dinámica de la producción capitalista y del intercambio de mercado; los avances en la tecnología, el transporte y las comunicaciones; la reestructuración de la familia y el hogar; los cambios en la ecología social de las ciudades y los suburbios; el surgimiento de los medios electrónicos de comunicación y la democratización de la vida social y cultural: "Mientras que los contornos de la modernidad democrática y capitalista aún enmarcan nuestra existencia social, la segunda mitad del siglo XX ha introducido profundos cambios en la manera en que se vive la vida, cambios que tienen importantes implicaciones para las cuestiones relativas al delito y su control".<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> GARLAND, David (2005). *La cultura del control*. Gedisa: Barcelona. p. 141



¿Cuál es el grado de correspondencia entre lo que realmente acontece en materia de inseguridad y la percepción que la ciudadanía detenta sobre la misma? ¿Cuánta responsabilidad le cabe al desarme neoliberal de las políticas de bienestar, en el incremento de la inseguridad? ¿Qué otras cuestiones deberían considerarse para que el análisis no siga recorriendo el camino voluntarista de suponer que políticas de “mano dura” por un lado o fuerzas de seguridad más respetuosas de los derechos humanos por el otro, alcanzaría para encontrar una salida?

### **Seguridad para los triunfadores, derechos humanos para perdedores**

El neoliberalismo además de una teoría económica fue el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio capaz de proponer, con gran éxito, una extraordinaria síntesis sobre los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la riqueza, los derechos. La noción de recompensa por el mérito que instaló este modelo civilizatorio se convirtió rápidamente en un estatuto de autocomplacencia con el que los triunfadores del modelo se autorizaron a sí mismos a disponer de generosos beneficios tomados de los recursos sociales, plantea Zygmunt Baumann (2010). Bajo esta cosmovisión meritocrática llegaron rápidamente a la conclusión de la necesidad de dismantelar las garantías del estado de bienestar o su reconversión en una limosna que se debía destinar a “quienes la necesitaran”. ¿Quiénes fueron

estos triunfadores? aquellos que lograron convertir “la individualidad de *jure* en individualidad de *facto*”.<sup>74</sup>

En sentido contrario, el concepto de comunidad implica la idea de “obligación fraternal” (Geoff Dench, 1986); de compartir los beneficios entre sus miembros con independencia de cuánto mérito posean. Esta característica por sí sola convierte al “comunitarismo” en una “filosofía de los débiles” según el autor. Y los débiles son entonces aquellos individuos de *jure* que no fueron capaces de practicar la individualidad de *facto*: “*la sociedad abierta a todos los talentos, pronto se convierte, a efectos prácticos en una sociedad en la que la incapacidad de demostrar una habilidad especial se trata como un motivo suficiente para que alguien sea destinado a una vida de sumisión*”.<sup>75</sup>

Bajo esta nueva impronta ideológica las nociones de *comunidad*, *libertad* e *igualdad* perdieron su significativo emancipador para adaptarse al nuevo esquema interpretativo. La noción de comunidad fue opacada por la existencia de la aldea global de la cual, en teoría, participábamos todos; la libertad fue pregonada básicamente para denunciar los atropellos y abusos del Estado en materia de control y regulación social; y la igualdad por último, fue limitada a condición jurídica de todos los individuos ante la ley. De esta forma se ocultó el real fracaso del neoliberalismo en articular

---

<sup>74</sup> BAUMAN Zygmunt (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI: Argentina. p 72 y ss

<sup>75</sup> BAUMANN, Z op.cit. p.72

políticas que lograran superar la enorme inequidad existente. Tampoco se logró establecer pautas para el desarrollo económico ni instrumentalizar la protección de derechos y garantías fundamentales. La legalidad del Estado para finales del siglo XX no alcanzaba a vastas regiones donde otros tipos de ley –básicamente variaciones de la ley de la mafia según O’Donnell- eran las que efectivamente regían.<sup>76</sup>

En este contexto histórico la cuestión de la seguridad comenzó a delinearse con un perfil propio, cobrando una autonomía creciente alimentada por la no resolución del conflicto pero además por el agravamiento de las condiciones socioeconómicas. Los derechos sociales básicos y civiles les fueron negados a grandes porciones de la población. Todas estas personas, los perdedores del modelo, no fueron solo materialmente pobres, sino también legalmente pobres.<sup>77</sup> Asimismo la furia anti-estatal de la mayoría de los programas de ajuste económico que se instalaron en los años noventa, contribuyó a generar un Estado anémico en términos sociales pero fuerte bajo la lógica punitiva, donde la intensificación del castigo se presentó como única solución de los conflictos.

Lo que no percibieron quienes pretendían o sentían poder prescindir de la comunidad, es la gran incertidumbre generada por un contexto desregulado, globalizado y poco

---

<sup>76</sup> O’DONNELL, Guillermo, Iazzetta O y Jorge Vargas Cullell (comp) (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Homo Sapiens-PNUD: Santa Fe, Argentina.

<sup>77</sup> Idem.

predecible. La transformación de las ciudades y la reconfiguración de los lazos sociales, los sentidos de pertenencia y el significado de las regulaciones influyeron notablemente en los modos de convivencia democrática *“Cuando tanto los sectores populares como las capas medias (por razones diferentes y desigualmente fundadas) sienten que el Estado ha dejado de darles la seguridad que, por definición, le toca garantizar, se debilitan los motivos de pertenencia que, en la tradición filosófico-política y sus narraciones fundadoras, sustentan el contrato de producción de lo estatal”*.<sup>78</sup> A su vez las sociedades actuales se vieron atravesadas por los efectos de una comunicación global que así como posibilita que los asuntos internacionales pasen a ser más cercanos, el sentido de Nación se debilita en la medida en que la Nación parece ser menos autosuficiente y más dependiente de la política y la economía internacional (Leca, J; 2012).

Para algunos esta realidad puede ser descrita como una “vida en riesgo” donde ha colapsado la noción de certidumbre y con ello la percepción de la seguridad. Esto no solo ha afectado a quienes lograron superar exitosamente el embate del neoliberalismo, y se ven ahora posiblemente asediados por quienes quedaron fuera, sino que también afecta a esas mayorías excluidas donde la pérdida de la fuente laboral, de la vivienda, de seguridad social ha alterado definitivamente las condiciones de producción y reproducción de una vida digna.

---

<sup>78</sup> SARLO, Beatriz (2001) *Tiempo presente*. Siglo XXI; Buenos Aires.

Pero mientras en el primer caso, la elusión de esa incertidumbre/inseguridad se objetiva fundamentalmente la lucha contra el delito y la criminalidad; en el segundo la demanda se centra en la protección frente a la violencia estatal y la defensa de los derechos sociales y económicos.

En este esquema los poderosos podrán percibir su *diferencia* con los *débiles* y su rechazo a los lazos comunitarios, pero al igual que el resto de quienes viven en sociedad, encuentran que la vida fuera de la comunidad es precaria e insegura. De allí que Victoria Rangugni (2010), nos proponga una noción de seguridad vinculada con un valor u objetivo deseable que apuntarían a la reducción de la incertidumbre, la desprotección, la inseguridad, las amenazas. Asimismo, la seguridad es una necesidad humana que no tiene contenido propio, que no es un fin en sí mismo (A. Baratta, 2003) y por lo tanto su definición se encuentra determinada históricamente.

En nuestro país, desde la consolidación del Estado Nacional, la noción de seguridad estuvo asociada básicamente a la idea de “seguridad interna” o seguridad nacional. El resguardo y control del orden público fue una de las tareas esenciales del Estado, quien en ejercicio del monopolio de la violencia que le confería la Constitución, tenía en sus manos el control de la conflictividad social y política.

A partir de los años cuarenta y en coincidencia con el desarrollo del Estado de Bienestar, la seguridad se vinculó fuertemente a la cuestión social “*La resolución de los conflictos y las situaciones violentas merecían un tratamiento correctivo e in-*

*tegrador que no siempre involucraba a las agencias del sistema penal y a las fuerzas policiales. Si había que asistir e incluir en las redes sociales, la cárcel no parecía la mejor respuesta ni la única”.<sup>79</sup>*

Pero fue básicamente desde los años noventa que el problema de la criminalidad asociada a la delincuencia y las estrategias orientadas a reeducar al “delincuente”, cedieron ante el fenómeno de la “inseguridad”. Como lo han explicitado distintos autores, en el contexto del neoliberalismo la problemática de la seguridad dio lugar a la lógica penal como sentido común, es decir el enfoque de la seguridad como camino para conseguir la paz social. Esta perspectiva comenzó a ser discutida desde hace algunos años. La seguridad ya no se presenta como problemática vinculada al resguardo del orden público sino preferentemente orientada a lo que se llama “seguridad ciudadana”: *“Desde este enfoque, la preocupación por el orden asume una forma que no contradice ni pone en peligro la vigencia de los derechos humanos sino que, por el contrario, se presenta como su condición de posibilidad y reaseguro”*.<sup>80</sup> La definición de “seguridad ciudadana” conlleva cambios profundos en la forma en que se concibe el rol del Estado, plantean las autoras. No se trata de si el Estado debe proteger

---

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ, Esteban. *Seguridad y Derechos Humanos*. (2011). Herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

<sup>80</sup> GALVANI, Mariana, Karina Mouzo y Alina Rios (2010) “¿Qué estudiamos cuando estudiamos las fuerzas de seguridad? Una revisión crítica sobre la construcción del objeto”. En AAVV. *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas mediáticas y políticas*. Editorial Hekht; Buenos Aires

el derecho ciudadano o resguardar la paz interior, sino que se reconoce una pluralidad de actores que en forma conjunta con el Estado aportan a la seguridad pública.

A pesar de lo importante que resulta un cambio de enfoque en la dirección mencionada, resulta complejo plantear una seguridad ciudadana sin preguntarse por el contenido que expresa la ciudadanía actual. ¿En qué ciudadanos estamos pensando al hablar de participación de la ciudadanía en el diseño de una política de seguridad?

### **Seguridad ciudadana: un concepto problemático**

En términos históricos, en América Latina el concepto europeo sobre los “Derechos del Hombre y el Ciudadano” se incorporó tempranamente a los textos constitucionales y a la legislación ordinaria, sin embargo esto no se tradujo en una apropiación directa por parte de las sociedades en términos de valores colectivos. Para los historiadores la formación de la ciudadanía en este continente fue parte de la propia formación de la nacionalidad. En un mundo donde las diferencias de fortuna llegaron a ser más importantes que las diferencias ideológicas, la supervivencia de muchos de nuestros países pasó a depender de la consolidación de las lealtades nacionales, lealtades que a su vez solo fueron viables en tanto los gobiernos fueron capaces de garantizar a los habitantes el disfrute de una ciudadanía plena.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr MURILO DE CARVALHO, Jose (1995). *Desarrollo de la*

La secuencia establecida por T. H Marshall para la historia de Gran Bretaña en la adquisición de derechos – civiles, políticos y sociales-, no tuvo su correlato en nuestra región. Su célebre estudio *Class, Citizenship and Social Development* (1973) puso en evidencia y con precisa argumentación, la relación entre clase y ciudadanía y entre democracia y capitalismo. Desde aquí el autor pensó a la ciudadanía como la plena pertenencia a una comunidad, donde la misma implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es un status que garantiza derechos y deberes a individuos iguales.<sup>82</sup>

No podría entenderse la preocupación de Marshall por buscar un vínculo entre Ciudadanía y Clase social si descuidáramos el contexto histórico de la posguerra marcado por el auge del Estado Benefactor y las políticas de inclusión social emanadas en este sentido. Marshall creyó encontrar en el ejercicio de la ciudadanía - sobre todo en los derechos sociales- un status capaz de mitigar el efecto de las

---

*ciudadanía en Brasil*. Fondo de Cultura Económica: México; SABATO, Hilda (coord.)(1999). *Ciudadanía política y formación de las Naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. FCE: México; GUERRA, Françoise Xavier. "La metamorfosis de la representación en el siglo XIX" en COUFFIGNAL, G (comp)(1993). *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*. FCE: México y ANNINO, Antonio (coord.)(1995). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. FCE: México

MARSHALL, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. (1973) Greenwood Press; Connecticut. P. 84.



desigualdades en el mercado a partir de crear un derecho universal a la participación en la distribución de la riqueza.

Antony Giddens, a pesar de ser un crítico de la obra de Marshall, se sumó a este planteo al coincidir en que la existencia de la ciudadanía presupone la existencia de un Estado Nacional consolidado o en vías de serlo. El desarrollo del "aparato de gobierno" del Estado fue posible en buena medida por la expansión de su capacidad de control; y la expansión de la soberanía estatal ayudó a fomentar la identidad de los dominados como sujetos políticos.<sup>83</sup> La diferencia más importante con Marshall es que para Giddens el conflicto de clases fue un medio para la extensión de los derechos de la ciudadanía y no un mecanismo que mitigara sus efectos.<sup>84</sup>

No cabe duda entonces, que el desarrollo de la ciudadanía estuvo vinculado al ordenamiento del poder político y a la politización de las relaciones sociales. La pertenencia a una comunidad con derecho a participar en ella y establecer quien debía participar fue esencial en la historia de las sociedades occidentales.

En términos más actuales a la ciudadanía se la concibe como un conjunto ideal de tres características. En primer lugar, está la condición jurídica que confiere derechos y

---

<sup>83</sup> GIDDENS, A. (1985) "The Nation-State and Violence," En *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan; Londres. Vol. II.

<sup>84</sup> CROMPTON, Rosemary (1994). *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Tecnos; Madrid

obligaciones con respecto a la colectividad política. En segundo lugar, la ciudadanía es también un grupo de funciones sociales específicas; es aquello que se denomina “competencia política” del ciudadano; es decir la capacidad, en uso de sus derechos, para intervenir y promover con éxito sus intereses como miembro de diferentes grupos sociales, étnicos, de clase, de género, etc. Y por último, la ciudadanía es un conjunto de cualidades morales que hacen al “buen ciudadano”, esto es lo que generalmente se llama “civismo” e históricamente se ha identificado con la obligación virtuosa del ciudadano de interesarse por los asuntos del país, el respeto a las leyes, etc.

Es para destacar que desde finales del pasado siglo, la noción cívica de la ciudadanía fue sobreestimada en detrimento de la condición política del concepto. El *civismo* se presentó como sustento de una moralidad pública no corrompida por la política, donde incluso la instancia del sufragio, muy estimada en los años ochenta, en la década siguiente gozó de una relativa consideración. En vez de pensar la cuestión política y la cívica en forma articulada, se objetivó a la primera bajo las lentes del corporativismo, del estatismo, del totalitarismo y todo ello en detrimento del interés del individuo, ciudadano, elector, contribuyente, vecino. La pérdida de la perspectiva política implicó también la devaluación de la noción de comunidad, de interés público, de bien común.

Retomar el debate acerca de la ciudadanía es considerar que si bien ésta no mitiga la lucha de clases como pretendía Marshall, constituye un mecanismo capaz de articular sectores que conciben el interés público de diferente manera. Esto a su vez pone de manifiesto que el “interés público” existe y que se ejercita constantemente. Es esto último lo que debe articular el planteo de una “seguridad ciudadana”, no se trata de la suma de intereses sectoriales sino en la concepción misma de una política que garantice en mayor medida los derechos del conjunto y esto último nos lleva a pensar a la cuestión de la seguridad como gestión de la conflictividad.

En las sociedades actuales cada vez es más notorio que la conflictividad social no responde sólo a causas socioeconómicas. Los nuevos sujetos sociales que se han desplegado desde las últimas décadas, algunos conformando movimientos sociales significativos, ya no exigen tanto que la representación política les mejore su posición en el contrato social o en el mercado laboral; sino que básicamente les asegure su autonomía y su identidad en términos absolutos (identidad étnica, de género, sexual, edad, etc.). Es decir buscan que el Estado les ayude a constituir su soberanía interna.<sup>85</sup>

Al menoscabarse la idea de comunidad y despojar al concepto de ciudadanía del carácter contractual que hace al

---

<sup>85</sup> LECA, Jean (2012) “Preguntas sobre ciudadanía” en Chantal Mouffe (editora) *Dimensiones de la democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad*. Prometeo; Buenos Aires. p.41

“bien común”, cada grupo se siente en condiciones de interpretar “a su modo” lo que hace a la esfera pública y a la esfera privada y por lo tanto una cantidad infinita de problemas pasan a ser asuntos de Estado, en la que cada individuo reclama mayores garantías para sus necesidades privadas, con la utilización de medios públicos. Para J. Leca, esto constituye un problema donde el derecho a la diferencia se puede llegar a transformar en un “narcicismo colectivo” que impida la interacción y cooperación.<sup>86</sup>

Por todo ello si se piensa o se habla de seguridad ciudadana habrá que tener en cuenta estos indicios. Resulta una tarea muy compleja hacer coincidir esta tendencia cada vez más autonomista de los movimientos sociales en términos de identidad y su intervención/compromiso en el diseño de políticas para la comunidad en general, cuando a su vez la comunidad se delinea a partir de los estrictos intereses sectoriales o de grupo. ¿Qué es “seguridad ciudadana” para alguien cuya vida laboral, social y cultural se desarrolla exclusivamente en el ámbito privado? ¿Para qué requiere del Estado? ¿Por qué pagar impuestos para mantener una educación, salud y seguridad pública que no utiliza? Este ciudadano no tiene, o percibe no tener, vínculos comunitarios con quien por el contrario depende parcial o totalmente de las políticas públicas. ¿El compromiso de este último será mayor? No necesariamente, porque lo que está en juego es la

---

<sup>86</sup> LECA, Jean Op.cit. p. 42

contradicción planteada entre una demanda de mayor presencia del Estado para garantizar derechos, pero menos presencia en la regulación y control de las obligaciones ciudadanas en relación al “bien público” o a lo comunitario.

Una posible respuesta tal vez se encuentre en la recuperación de la dimensión política de la ciudadanía: abandonar la noción del ciudadano como el receptor pasivo de derechos específicos que goza de la protección del Estado, y retomar aquella comprendida en la identidad política del ciudadano con la cosa pública: *“(la ciudadanía)..Es una identidad política donde las personas que podrían participar en muchas empresas con fines diferentes...aceptan la sumisión a las reglas prescritas por la ‘res publica’ en búsqueda de sus satisfacciones...lo que los une es el reconocimiento común de un conjunto de valores ético-políticos.”*<sup>87</sup>

El problema de la seguridad ciudadana se encuadra entonces también dentro de estos otros problemas. Aunque ya no identificada exclusivamente con el delito callejero, la propuesta de abrir a la participación ciudadana el diseño de una política pública de esta naturaleza conlleva a tener en cuenta el cambio ocurrido en la configuración de los sujetos sociales y políticos en las últimas décadas y el umbral de expectativas con que cada uno de ellos se inserta en el ordenamiento social.

---

<sup>87</sup> MOUFFE, Chantal. “Ciudadanía democrática y comunidad política” En Mouffe Chantal (editora) (2012). *Dimensiones de la democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad.* Buenos Aires: Prometeo. p.296

Otro ángulo de análisis, tal vez de menor densidad teórica pero de fuerte impacto político, es la utilización del problema en el contexto del discurso y las prácticas gubernamentales. Algo que no escapa a un buen observador del tema es la forma en que el problema de la seguridad se ha convertido superficialmente, en el billete ganador de la política. Trataremos de pensar esto a través de un breve análisis sobre un caso específico.

### **La seguridad como billete ganador en la política: el caso de la Provincia del Neuquén**

En los primeros meses del año 2005 la policía de Neuquén informaba que se habían registrado 1.883 robos, hurtos y estafas entre otros delitos y que por estos hechos sólo el 6% de los detenidos había terminado preso. A partir de ello el gobierno decidió invertir algo más de 150 millones de pesos en un Plan de Seguridad. La estrategia del gobierno neuquino, en aquel momento, implicaba equipar a la policía provincial y dotarla de ciertas herramientas que la hicieran más eficiente en la represión del delito. La decisión se tomaba en el marco de la gestión del ministro de Seguridad y Trabajo, Luis Manganaro, quien consideraba que la protesta social por un lado y la delincuencia por el otro, constituían los dos aspectos más importantes de la inseguridad provincial. En una oportunidad, ante un playón colmado por policías y funcionarios provinciales -entre los que estaba el gobernador Jorge Sobisch-Manganaro afirmaba que la provincia se encontraba *"frente a*

*un nuevo intento para hacer resurgir la represión".* Primero explicaba que represión era antónimo de libertad y que los mecanismos de protesta utilizados por gremios y desocupados, constituían las herramientas para llevar adelante esta "represión": *"Cortar rutas, sacarle dinero a los desocupados de los subsidios, destruir y saquear comercios, impedir transitar a la gente y golpear a funcionarios, son algunas de las nuevas formas de esta represión que estamos viviendo hoy en día".* Más adelante agregaba que defendería los Derechos Humanos *"de todos los ciudadanos y no sólo de los que tengan pensamiento de izquierda o sean infractores de la ley".*<sup>88</sup>

Con ello, claramente el Ministro ponía de manifiesto la criminalización de la protesta social e identificaba el "orden en las calles" como único objetivo de una política de seguridad. La inseguridad era presentada como un estado de guerra contra determinados individuos, *"los delincuentes"*, que debían ser controlados por una autoridad eficaz, *"la policía"*.

El planteo de "mano dura" -acorde a los discursos hegemónicos de la época- iba acompañado de un planteo de "mano blanda" para los contratos financieros que implicaran la ejecución de ese Plan de seguridad. En este caso, las contrataciones se hicieron en forma directa, sin licitación, y eso permitió seleccionar sin ninguna garantía de corrección

---

<sup>88</sup> INDYMEDIA, 17 /12/2003. <http://argentina.indymedia.org/news>

administrativa a la empresa *Damovo SA*, como adjudicataria de un contrato superior a los cien millones de pesos.<sup>89</sup>

Un año antes del lanzamiento oficial del Plan, el gobernador neuquino Sobisch y Mauricio Macri -en ese entonces candidato a la Jefatura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- presidieron unas jornadas de Seguridad que se hicieron en Villa La Angostura. Estas fueron el sostén argumentativo del Plan pero a la vez sirvieron para presentar una alianza política entre los dos protagonistas. Mauricio Macri en uno de sus discursos de campaña afirmaba *“el siglo XX fue el siglo de los Derechos Humanos; el XXI es el de las responsabilidades cívicas”*. Extraña conclusión acerca del siglo XX donde dos guerras mundiales, holocausto, apartheid, bomba atómica y genocidios, produjeron aproximadamente la muerte de unas 187 millones de personas. Sin embargo la afirmación no resultaba inocente. Presentarse como empresario-administrador del orden público con “tolerancia cero” para el delito callejero coincidía con aquello de que: *“... las promesas de ser implacables ante el delito y de aumentar el número de criminales condenados a muerte han figurado de hecho como primer tema de los programas electorales, independientemente de la denominación política del candidato. Para los políticos actuales o aspirantes, el fortalecimiento de la pena de muerte es el billete*

---

<sup>89</sup> Cfr. GADANO Jorge y María Pía Mendiberri (2011) *Plan de Seguridad: contratos a dedo y en secreto por \$ 200 millones*. Diario Río Negro, 29 de agosto.



*ganador de la lotería de la popularidad. Inversamente, la oposición a la pena capital implica el suicidio político”.*<sup>90</sup>

Los resultados de este oscuro Plan de Seguridad no fueron nunca publicados y a ciencia cierta no se supo cuál fue el impacto concreto de la política implementada ni el costo real de la inversión.<sup>91</sup>

Siete años después, en el año 2012, el gobierno de la provincia publicó un Informe titulado “*Aspectos de la delincuencia en la Provincia de Neuquén*”, en el que se afirmaba que la tasa de delincuencia entre los años 2001 y 2011, se había mantenido estable.<sup>92</sup> En la introducción el informe planteaba: “*Los delitos en general responden a un fenómeno social muy complejo en el sentido que está determinado por diversos factores (económicos, sociales, institucionales, políticos, etc.). Algunos estudios lo relacionan con la exclusión social, la desigualdad en la distribución del ingreso, la pobreza, etc. Otros incorporaron al análisis las prácticas de las agencias estatales de seguridad y sus*

---

<sup>90</sup> BAUMAN,Z. (2002) *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires. p. 20 y 21.

<sup>91</sup> En febrero de 2005 *Damovo* -presidida por Manuel Requejo García, amigo de Mauricio Macri- recibió un primer pago de 22 millones de pesos. GADANO Jorge y María Pía Mendiberri (2011) *Plan de Seguridad: contratos a dedo y en secreto por \$ 200 millones*. Diario Rio Negro, 29 de agosto.

<sup>92</sup> Dicha tasa considera las proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y los hechos delictivos computados por la Asesoría de Planeamiento de la Policía de la Provincia del Neuquén. Se calcula midiendo la cantidad de delitos con intervención policial cada 10.000 habitantes. PROVINCIA DE NEUQUEN. Ministerio de Economía y Obras públicas. Dirección provincial de estadísticas y Censo (2012). *Aspectos de la delincuencia en la Provincia de Neuquén*

*articulaciones con el sistema político y judicial. Las últimas investigaciones también han incluido al análisis el estado de la opinión pública, considerando la interacción entre medios, agentes estatales y sociedad civil. De esta manera, podría señalarse que la 'inseguridad' es un tema recurrente que urge resolver y ha irrumpido con mayor fuerza en la escena pública en los últimos años."*<sup>93</sup>

Luego de mostrar una serie de cuadros comparativos, el informe sintetizaba que en los delitos contra las personas (20,1%) y los delitos contra la libertad (19,7%) se había producido una disminución; mientras que se habían incrementado los delitos contra la propiedad (8,5%), los delitos contra la integridad sexual (2,9%) y los clasificados como otros (51,6%). El informe concluía advirtiendo sobre las especificidades del registro de los datos y reclamando una activa participación de la ciudadanía en relación a la denuncia de los hechos delictivos para establecer estadísticas: *"Ésto permitiría evaluar tanto la frecuencia y distribución de los distintos tipos de delitos como obtener información de las repercusiones de los mismos en las víctimas. También posibilitaría, desde un punto de vista estadístico, dar a conocer a la sociedad el estado de situación en el que se encuentra la provincia respecto a la temática y a su vez facilitaría la sensibilización de la misma."*<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> PROVINCIA DE NEUQUEN. Ministerio de Economía y Obras públicas. Dirección provincial de estadísticas y Censo (2012). *Aspectos de la delincuencia en la Provincia de Neuquén*. Neuquén. p- 2

<sup>94</sup> Idem.

La perspectiva de abordaje al problema de la seguridad en la provincia parecía girar ahora en otro sentido. Menos vinculado a las lecturas ortodoxas de la seguridad como un problema sólo delincuencia y/o ideológico, el informe tímidamente mencionaba causas sociales -como la pobreza y el desempleo- e introducía la mención de las fuerzas de seguridad como parte del problema, aunque sin elaborar ningún tipo de análisis.

Sin embargo y aún bajo el esfuerzo de reconocer otras variables, el llamado “problema de la inseguridad” continuó objetivándose a partir de un recorte específico: el del delito callejero. En una entrevista brindada por el jefe de la policía provincial, Raul Laserna, ante la pregunta realizada por el periodista acerca de si los menores que roban lo hacían para comprar droga o satisfacer el deseo de tener un par de zapatillas, el funcionario respondía: *“Por las zapatillas, la moto, la importancia, el estatus dentro del barrio, son chicos que no tienen otro mecanismo de motivación. No van a la escuela, no están integrados socialmente, el espacio donde se desenvuelven es la barra, y en la barra se logra estatus y jerarquía ‘trabajando’. El gran desafío es separar esos chicos, tratar a nivel familiar a cada uno, combatir y encarcelar a los mayores que motivan esta situación; es decir, hay que ir a patear el nido ahí (...) Porque no sólo los menores buscan estatus y espacio, el reclutador no deja de ser un joven que ya cumplió 20 años y que también encontró su espacio de poder. Es un tipo que*

*perdió el norte de cualquier otro joven que estudia o trabaja. Lo perdió, no lo tuvo*".<sup>95</sup>

Las palabras del funcionario describían una realidad más compleja. No se trataba simplemente de reforzar los dispositivos de control y represión del delito, ya que en la propia lógica del ordenamiento social subyacen causas reproductoras del problema según lo reconoce la misma autoridad policial. *"Pero (la solución) no lo va a poder hacer la Policía sola, con la apoyatura de la Justicia. Me parece que eso no será suficiente. Porque es mano de obra fácilmente reemplazable, tanto el menor como el mayor reclutador que anda detrás de esto"*.<sup>96</sup>

Los "planes de seguridad", hasta no hace mucho, han implicado generalmente pactos entre el gobierno y los uniformados, donde el primero se compromete a re equipar a la fuerza y a los segundos se les pide presencia en las calles y *mano dura* en casos ejemplares, con fuerte carga mediática. El Plan de seguridad del ex ministro Manganaro bajo el gobierno de Jorge Sobisch, siguió éstas líneas. El énfasis fue puesto en el armamentismo en detrimento del "factor humano". La capacitación de la policía neuquina corrió con notoria desventaja y el compromiso asumido ante la sociedad de una mayor exigencia en la selección e incorporación del personal fue desatendido y olvidado. A las sospechas de corrupción en la compra de equipamiento denunciadas por legisladores

---

<sup>95</sup> Diario *La Mañana de Neuquén*. Neuquén, 23 de febrero de 2014.

<sup>96</sup> *Idem*

provinciales, se sumó una agudización en las prácticas violentas con que la policía actuó durante esos años.

En la gestión del ejecutivo provincial actual, al menos en términos discursivos, el encuadre del problema parece ser otro. El Ministro Gabriel Gastaminza planteó *“un cambio en la perspectiva de la concepción de la seguridad, que implique el acercamiento del vecino con los integrantes de la fuerza policial”*, sin embargo esta participación hasta ahora se reduce sólo a que *“los vecinos, los comerciantes y toda la comunidad podrán conocer el número de teléfono que tendrá asignado el móvil y así poder comunicarse directamente con el de su barrio. Esto le dará inmediatez, celeridad y eficiencia”*<sup>97</sup>. A pesar de ello y sin la sospecha de corrupción que recayó en el anterior plan provincial, el nuevo no se diferencia demasiado al centrar la estrategia en el re equipamiento de la fuerza y el aumento de la frecuencia policial en la calle: *“a partir de hoy se triplica la presencia policial en las calles de la ciudad de Neuquén”* y además *“se suman cien flamantes móviles cero kilómetro con su equipo de radio, de primeros auxilios, con indumentaria para lluvia, cintas perimetrales y otros elementos básicos... se ha hecho una readecuación administrativa en la institución”* que *“nos ha permitido afectar 900 efectivos de seguridad que van a recorrer junto con estos móviles las calles de la ciudad, además de unidades*

---

<sup>97</sup> GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN. *Neuquén Informa*. 27 de diciembre de 2012. <http://www.neuqueninforma.gov.ar/>

*especiales de apoyo como la Despo (Departamento Especial de Servicios Policiales), Metropolitana Central y la sección Canes”.*<sup>98</sup>

La perspectiva adoptada ¿abandona la exclusiva lógica disciplinaria para combatir el delito? No queda claro. Si esto realmente fuera así además del establecimiento de tasas de cierto tipo de delitos, se plantearían otros tipos de estrategias. Los “planes de seguridad” hasta aquí planteados por el ejecutivo provincial, solo han cumplido la función de mostrarle a una ciudadanía molesta algún tipo de respuesta que en la inmediatez de los hechos o con prácticas regulares - como la frecuencia de un móvil patrullando la calle- cree la sensación de mayor seguridad aunque la tasa de delito siga estable o en algunos casos aumente. Tampoco se evidencia una necesaria articulación con la justicia, más allá del reclamo de eficiencia y celeridad con que suele interpelarse a jueces y fiscales.

### **Algunas ideas para seguir pensando**

A la seguridad pública hay que pensarla enmarcada en la gestión de la conflictividad, con un horizonte reductor de la violencia en todas sus manifestaciones. Objetivarla más allá del delito implica pensar la seguridad “*como la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente el goce pleno de sus derechos. Protección de la vida, la libertad, integridad, bienestar, propiedad y también su igualdad ante la ley y su*

---

<sup>98</sup> GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. *Neuquén Informa*. 27 de diciembre de 2012. <http://www.neuqueninforma.gov.ar/>

*independencia ante los poderes del Estado*".<sup>99</sup> Así contextualizada, la seguridad cobra una connotación plena y real que supera el tradicional y reducido planteo acerca de que ésta es sólo la expectativa de la población de no verse expuesta a hechos de violencia física.

Una política de seguridad se debe orientar a crear condiciones para el ejercicio de aquellos derechos, analizando las conflictividades sociales y violentas que pueden obstaculizar o poner en tela de juicio el ejercicio efectivo de esos derechos.<sup>100</sup> No cabe duda que los derechos humanos representan un límite y un horizonte en materia de seguridad; pero no es menos cierto que en el contexto social actual, para muchos el camino es reducir derechos para disminuir los riesgos. Tampoco queda demasiado claro que estas cuestiones puedan ser resueltas en el marco de la participación ciudadana. Una porción nada despreciable de la ciudadanía argentina está convencida que los "derechos humanos protegen delincuentes" o -en opiniones más moderadas- el discurso de los derechos humanos es como el comunitarismo: una filosofía para débiles. Mas allá de que esto sea reforzado por discursos mediáticos de pobrísima argumentación y contrastación empírica, esa percepción forma parte de un

---

<sup>99</sup> GONZALEZ, Mariana y Marcelo Medrano (2009) "*Seguridad ciudadana, alguna vez...*" Diario *Río Negro*, General Roca. 31 de marzo del 2009.

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ, Esteban. (2011) *Seguridad y Derechos humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

imaginario social que ha germinado dentro de un proyecto civilizatorio con fuerte peso en el individualismo.

La recuperación del vínculo político entre ciudadanía y comunidad es para nosotros central. Porque como lo hemos planteado, el desarrollo de la ciudadanía está vinculado al ordenamiento del poder político y a la politización de las relaciones sociales. La pertenencia a una comunidad con derecho a participar en ella es fundamental. Restablecer las relaciones de reciprocidad frente a lo público, recuperar la dimensión plural de la participación política sin convertir la demanda sectorial en absoluta, es el gran desafío que las democracias actuales enfrentan y esto también contextualiza el debate sobre la seguridad.

Por último, mientras fuimos elaborando las ideas aparecieron nuevos problemas que necesariamente deberán tenerse en cuenta a la hora de pensar y gestionar seguridad. Conceptos como comunidad, bien público, convivencia, certidumbre, civismo, identidad política, marcan de alguna forma una matriz y posiblemente el camino a un nuevo pacto social. Quizás esto constituya el desafío más complejo, el de modificar el paradigma cultural que nos une, ata y sostiene.



**6- ADOLESCENTES NI. NI. NI MENORES,  
NI JÓVENES, NI CONFLICTIVOS, NI LOCOS.  
INFANCIA, ADOLESCENCIA Y CUESTIÓN PENAL  
por Germán Darío Martín**

*Y fue así de golpe, yo abrí medio dormido y me miró<sup>101</sup>:  
“vos que vivís en estas casas seguramente pudiste darle a tu hijo todo lo que  
ipapa no pudo darme y quería que se pasara cuando uno arranca de chiquito  
con cinco hermanitos sin juguetes y consejos y todas las responsabilidades  
de conseguir un par de monedas como se aparta amorfar por lo menos de noche con  
fiebre en el corazón y sin remedios que curenes jodido que me pida que actúe  
como los que tienen envidia porque yo desde que me acuerdo estoy muerto”  
No me pidió nada y se fue.*

Poema “Diario”: Medrano, Marcelo. Neuquén. 2013

*“En el estado normal de las sociedades implica la enfermedad de los  
individuos, un cierto índice de mortalidad; como un cierto índice de  
criminalidad es indispensable para la salud colectiva”*

Durkheim, Emile

*Las narraciones, dice Michel de Certeau, anteceden “las prácticas  
sociales en el sentido de abrir un campo para ellas”.<sup>102</sup>*

Pires de Caldeira, Teresa, “Ciudad de Muros”. 2007.

---

<sup>101</sup> MEDRANO, Marcelo. Libro *Vagabundeos*, Poema “Diario”. Poeta y volante, creativo en ambas disciplinas. p. 35.

<sup>102</sup> PIRES DE CALDEIRA, Teresa. (2007) *Ciudad de Muros*. Gedisa. p.33.

## **Introducción. Niñez y cuestión penal**

Debo comenzar con aclaraciones, la primera es que la invitación a escribir siempre es una oportunidad para recuperar, *aggiornar* o modificar textos e ideas que tenemos desorganizadamente. Por ello, lo que presento a continuación, son reflexiones inconclusas, inestables o comienzos posibles, que propongo como una conversación escrita.

La segunda aclaración es metodológica, la bibliografía citada, tal vez a simple vista abundante, se explica en tanto responde a tres sentidos o propósitos además de la cita textual. El primero es la de apuntar que en el caso concreto se trata de una lectura personal e indicar su influencia teórica, el segundo como invitación y guía para que el lector pueda profundizar lo propuesto en el artículo, y el tercero la de ofrecer y disponer del material utilizado a los lectores que lo soliciten para un intercambio bibliográfico.

En una primera aproximación, *adolescencia y cuestión penal* resulta ser un tema que excede enormemente los límites y las texturas jurídicas, requiriendo una colaboración, cooperación y perspectivas ineludibles de otras ciencias como la sociología, la historia, la antropología, la etnografía, la psicología, la política y aun las ciencias médicas.

Me atrevo a decir, que lo "*jurídico/normativo*" debería ser sólo una de las herramientas de una mirada multi o transdisciplinaria. Más aún cuando la cuestión jurídica/normativa tiene la dimensión *de lo penal*. Es decir la

incorporación de violencia y castigo, de la “*distribución estatal de dolor*” según la gráfica expresión de Nils Christie.

La temática de niñez y el sistema penal (subsistema normativo, agencias judiciales, agencias de control) es una materia subestimada en el análisis, por lo cual sus espasmódicos acercamientos sociales al tema suelen ser simplistas, superficiales y estigmatizadores de lugares y grupos. No obstante, el sistema penal adolescente -su derecho, su proceso, su teoría y su sociología-<sup>103</sup> se encuentra en la actualidad en un momento muy interesante de construcción teórica y disciplinaria especializada e independiente.

Estas breves líneas pretenden, justamente, “pensar” *la niñez y la cuestión penal* desde nuestras prácticas y discursos, pero para incidir en nuestras prácticas y discursos. La línea de trabajo, entonces, posee una agenda marcadamente activista y deconstructivista como genealogía del presente.

Ello en dos frentes, por un lado, la *línea de deconstrucción del paradigma tutelar* a uno convencional o de protección y por otro una *línea* más novedosa y superadora de la anterior que tiene que ver con la interpelación y deconstrucción del derecho penal de adultos y la búsqueda de un sistema penal

---

<sup>103</sup> Cuando me refiero a “*sistema penal*”, pienso en ese complejo entramado de normas, leyes, instituciones, prácticas y personas vinculado al delito y su control siendo transversal a los tres poderes del Estado. Entre ellos pienso en el derecho penal y procesal penal, a la criminología, a la dogmática penal, a la justicia penal y sus operadores, a la policía especializada, a los dispositivos e instituciones del poder ejecutivo que intervienen con adolescentes, entre otros.

especializado. Durante el artículo me referiré a ellas como *primera línea* y *segunda línea de deconstrucción* respectivamente

La *primer línea de deconstrucción*, ya es casi un *mainstream* en nuestros días, se trata de toda la producción científica realizada previa,<sup>104</sup> pero fundamentalmente posterior a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) que trata de desandar el camino “tutelar”<sup>105</sup>. Esta corriente tiene como agenda la deconstrucción del paradigma tutelar con particular atención a la separación conceptual e institucional de las dimensiones civiles y penales de la infancia y la adolescencia apelando, particularmente, al reemplazo de la estructura jurídica que la sostenía. La propuesta de esta primera línea, será entonces la mudanza normativa y desde esa perspectiva ha logrado sus propósitos. Es así que nos encontramos en Latinoamérica actualmente con leyes de

---

<sup>104</sup> Un texto preconvenional paradigmático de esta línea es el libro: *Delincuencia Juvenil y Derecho Penal de Menores* del argentino Raul Horacio Viñas de 1983 (Ed. Ediar). Se destaca también de esta época las *Reglas de Beijing* sobre Justicia de Menores de Naciones Unidas de 1985.

<sup>105</sup> La obra fundamental y fundante de esta corriente es *Los Salvadores del Niño o la invención de la delincuencia* de Anthony Platt, publicada en inglés en 1969 y en castellano por Ed. Siglo XXI en 1982. En Argentina uno de los autores más destacados de esta corriente es Emilio Garcia Mendez. Un texto importante en Latinoamérica fue *Infancia, adolescencia y control social en América latina* de 1989 una Edición del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre el delito y la Justicia –UNICRI- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del Delincuente –ILANUD-. También todo el *soft law* y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sigue esta línea.

protección de la infancia que receptan los postulados del derecho internacional de los derechos humanos.

Sintetizando, esta línea entiende que el sistema penal adolescente, es solo el derecho penal de adultos (mal dicho “general”) aplicado diferencial e, indulgentemente, a niños, niñas y adolescentes.

La *segunda línea de trabajo*, se ubica *postconvencionalmente* y entiendo asume este último desafío; superando la dicotomía tutelar/protección comenzando a pensar que no alcanza con un juzgamiento penal independiente para los adolescentes con el mismo sistema normativo, axiológico, ideológico y teórico de adultos. Gráficamente entre las líneas existe una relación continuidad o de intensidad, más que una relación de dicotomía o paralelismo.

La autora más prolífica en esta segunda línea es la argentina Mary Beloff.<sup>106</sup>

Los antecedentes de esta segunda *línea de deconstrucción* se remontan al origen mismo del derecho penal.

Si retrocedemos hasta los umbrales del derecho penal moderno, ubicándonos en el siglo XVIII, vemos que se produce teórica -y normativamente- en un marco filosófico marcado por el contractualismo, con pensadores como Montesquieu, Rosseau, Locke, los cuales plantearon los principios generales del derecho penal al que aspiraban. Pero

---

<sup>106</sup> Una síntesis actualizada de su pensamiento y postura puede verse en *Argumentos para una discusión pendiente acerca del futuro de la justicia juvenil en la Argentina*. 2012

es Cesare Beccaria, con su *De los delitos y de las penas* de 1764<sup>107</sup> quien acoge, más o menos sistemáticamente, las ideas iluministas al ámbito del derecho penal, las cuales se mantienen hasta la actualidad.

Estas ideas contractualistas y del iluminismo penal se basaban, como toda teoría política, en un modelo de hombre, de sociedad y de Estado.

Deteniéndonos en el modelo de hombre que subyace en toda esta construcción teórica/normativa es fácil observar, en su faz práctica, que se refiere a un modelo particular de varón, blanco, adulto, propietario, católico y europeo. Basta leer la declaración francesa de los Derechos del Hombre, la declaración de Independencia de EEUU y la obra de Beccaria para observar esta homogenización.

El derecho penal así concebido nace necesariamente *totalizante* y muy poco permeable a las diferencias. El derecho penal *totalizante* trata como iguales a quienes no lo son, trata a todos/as como varones y adultos<sup>108</sup>.

Ahora bien, ¿quién o quiénes han quedado evidentemente afuera de esta homogénea y totalizante, concepción? ¿A quiénes se trató de invisibilizar con este derecho penal? Obviamente a las mujeres y a los niños, ambos comparten esta historia de invisibilización. Pero eso no es solo

---

<sup>107</sup> *De los delitos y de las penas*. Cesare Beccaria. Colección Grandes Pensadores. Ed. Lozada. 2004.

<sup>108</sup> Sobre la construcción del paradigma penal y en particular de los derechos humanos se puede consultar el libro *“La invención de los derechos humanos”*. Lynn Hunt. Capítulos 3 y 4. Ed. Tusquets. 2010.

historia, es presente. Toda la concepción normativa y práctica actual del sistema penal tiene una fuerte vocación varonil y adulta<sup>109</sup>. Es una lucha de largos años –desde mediados de los ‘60- la que llevan a cabo las mujeres para ser reconocidas en sus diferencias frente al ámbito penal.

En el espacio de los niños y adolescentes la perspectiva especializada es incipiente y dificultosa porque todo lo construído, desarrollado, teorizado y evolucionado del derecho penal, reitero, es solo derecho penal de adultos (y varones). La invisibilización de la adolescencia no significa desinterés o no intervención estatal, sino que se trata de un mecanismo retórico, que enmascara la real intervención, en la etapa etaria estudiada.

Este artículo pretende aportar al develamiento de lo que se esconde detrás de los eufemismos construídos alrededor de la cuestión penal de la infancia y la adolescencia en el marco de la *segunda línea de deconstrucción*.

### **Ni menores**

Sobre las ideas que subyacen – en realidad es bastante evidente-, respecto de la significación de rotular a un niño/a con la etiqueta de “*menor*” se ha escrito bastante y fueron unas

---

<sup>109</sup> Debemos resaltar el documento *Declaración de derechos de la Mujer y de la ciudadana* de 1791 que redactada por Olympe De Gouges como protesta por la exclusión de las mujeres de la Declaración de 1789, este documento nunca fue aprobado por la Asamblea francesa y ha tenido muy poca difusión.

de las primeras luchas discursivas de la *primera línea deconstructiva* del modelo *tutelar* o de la *situación irregular*<sup>110</sup>.

Sintéticamente el paradigma tutelar, frente los desafíos de las primeras grandes urbanizaciones o en Argentina a partir de la inmigración no querida y de la aparición de la denominada *cuestión social*<sup>111</sup> comienza a desarrollarse la idea de que el Estado –previamente era una actividad privada– debe hacerse cargo de la infancia desvalida. En nuestro país tiene su preciso origen cronológico con la Ley de Patronato de la Infancia N° 10.903 de 1919.

En términos generales, se trata de un modelo paternalista, ternurista de *crueledad bondadosa*<sup>112</sup> pero con efectos prácticos de control social formal, duro y generalmente en prácticas de encierro<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Sólo por nombrar algunos trabajos: *La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882/1921*. Tesis de Maestría. 2007; también *Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XII*, Hugo Cunningham.

<sup>111</sup> “Aproximaciones científicas a la cuestión del delito infantil en la argentina. El discurso positivista en los archivos de Psiquiatría, criminología y ciencias afines (comienzos del siglo XX)” de María Carolina Zapiola, en *Historias de la cuestión criminal en la Argentina* de Máximo Sozzo (Coord.) Ed. Del puerto. 2009.

<sup>112</sup> AXAT, Julián. (2011). *La crueldad bondadosa. Sobre las formas no penales del castigo para la niñez y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires*.

<sup>113</sup> La postura más radical de esta posición fue la ¿irónica? “modesta propuesta” inglesa de “*paternalismo canibal*” de Jonathan Swift de comienzos del Siglo XVIII. “*Todos estarán de acuerdo en que este prodigioso número de niños en los brazos o en las espaldas o tras los talones de sus madres y frecuentemente de sus padres- es, en el deplorable estado actual del reino, un muy grande agravio adicional; y, por lo tanto, cualquiera que descubra un método equitativo, barato y fácil para lograr*



Esta norma se completa con la “Ley” 22.278 de la última dictadura militar aun vigente que regula el denominado “Régimen Penal del Menor”.

Se construye así una asimilación de los niños “*abandonados material o moralmente*” a los niños infractores de la ley penal con un común denominador *jurídico* de “menores”. Una clasificación de la infancia avalada jurídicamente y cargada de significación social generalmente peyorativa o lastimosa.

Es decir, existirían “los menores” por un lado y los niños por otro. Los primeros eran las personas menores de 18 años, es decir niños pero sin familia, los pobres, los excluidos de la educación, en situación de abandono y de calle, las excepciones, los anormales, los que están “*en conflicto con la ley*”; por lo tanto peligrosos y delincuentes. Nos encontramos, además que los *menores* son incompletos, incapaces y, cosificación mediante, objetos de intervención y disposición

---

*que estos niños se conviertan en miembros útiles de la comunidad merecerá que el público le levante un monumento por haber preservado a la nación”, esa era la tierna preocupación y la propuesta era: “Un muy bien informado americano conocido mío en Londres me ha asegurado que un niño de un año bien alimentado es una comida deliciosa, nutritiva y sana, sea guisado, asado, al horno o hervido y no tengo duda que servirá también como fricasse o como ragout. En nuestra ciudad de Dublín podrían establecerse carnicerías a tal fin en los lugares mas convenientes y a los carniceros se le podría asegurar que no tendrán que esperar aunque recomendaría mas bien comprar a los niños vivos y aliñarlos calientes con el cuchillo como hacemos cuando asamos cerdos”. “Desde la ‘modesta propuesta’ de J. Swift hasta las casas de engorde. Algunas consideraciones acerca de los derechos de los niños. Filosofía, política y derecho de Ernesto Garzón Valdes Universidad de Valencia 2001. Pag. 731.*

estatal sin interesar si se trata de una intervención penal o tutelar.

*Contrario sensu*, los niños son todas las demás personas menores de 18 años, las normales, las nuestras, las que *no están en conflicto con la ley*.

Para el modelo tutelar, que una persona sea menor o niño o adolescente, no es un dato etario o biológico, sino que significa si está o no *en conflicto con la ley* o en situación de calle. Si se encuentra *“en conflicto con la ley penal”* es menor. El calificativo determina el sustantivo, lo accesorio a lo principal.

La definición socio/jurídica de una situación o de un grupo de personas determina, habilita, es funcional o legítima, como veremos con los términos jóvenes, conflictivos y locos, siempre una intervención estatal. Por ello desde este paradigma no sorprende que la intervención concreta exceda aún la ideología penal de la retribución (art. 1 “ley” 22.278).

La primera *línea de deconstrucción*, concentrada en desmantelar el panorama presentado por el paradigma tutelar, observa como una garantía y una conquista progresista la aplicación del derecho penal de adultos a la mayor cantidad de personas menores de 18 años.

## **Ni Jóvenes**

En el proceso de *deconstrucción* del paradigma tutelar descubrimos y aprendimos el valor simbólico, axiológico y discursivo que el vocabulario tiene en el tema que estamos abordando. Y también que el cambio de un *“paradigma tutelar”*

al “*paradigma de la protección*” no significó necesariamente un corte claro y definitivo de un lado hacia otro desde punto de vista teórico, normativo, ni siquiera territorial.

Mary Beloff nos habla de que, en realidad, hay continuidades y discontinuidades entre un paradigma y el otro<sup>114</sup>.

Entre las “*continuidades*”, encontramos la utilización del término “*juvenil*” para referirse a la cuestiones penales de personas menores de 18 años que universal y jurídicamente son niños<sup>115</sup>. Encontramos que es usual el uso de la denominación “*Joven/es*”<sup>116</sup> aun cuando esa denominación no identifica a un grupo etéreo en forma precisa.

Como grupo de personas “*jóvenes*” es muy laxo y no existe consenso en su delimitación etaria, política, biológica o jurídica. Según cierto consenso internacional al respecto<sup>117</sup>, la etapa de la juventud correspondería a las edades entre 15 y 24 años. Por ejemplo, para la Organización Mundial de la Salud,

---

<sup>114</sup> *Modelo de la protección integral de los derechos del niño y la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar*. Justicia y derechos del niño. N° 1. Ed. UNICEF.1999.

<sup>115</sup> Art. 1 Convención sobre los derechos del Niño de Naciones Unidas.1989.

<sup>116</sup> De hecho la Fiscalía neuquina especializada se denomina Fiscalía Penal Juvenil, y aun más insólito resultan los Tribunales Penales de la Juventud también en Neuquén. Los pocos trabajos de sociología del delito también toman la franja etaria 14/24 (*Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano*. Ed. Espacio.2012).Una posible explicación de la palabra “*juvenil*” podría ser que se trata de una traspolación a nuestro país de la literatura criminológica anglosajona que utiliza habitualmente y desde principios del siglo XX las denominaciones *juvenile justice*, *juvenile deviance* y *juvenile crime*.

<sup>117</sup> Proyecto de Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Disponible en [www.oij.org](http://www.oij.org).

“juventud” comprende entre los 10 y 24 años. La Constitución neuquina diferencia claramente a los dos grupos etarios en los artículos 47 (Niñez y Adolescencia) y 48 (Juventud) para mayores de 18 años.

Esta situación de ambigüedad y ampliación etaria, además de la falta de precisión, tiene múltiples efectos nocivos.

En primer lugar, tiene un impacto negativo en los medios de comunicación, tan presente en esta temática, en tanto identifican como delito juvenil o jóvenes delincuentes, a personas generalmente mayores de 18 años. Ello amplía objetivamente –al ampliar la edad-, la cantidad de delitos cometidos o imputados a jóvenes y afecta subjetivamente la sensación y percepción social frente a los hechos delictivos atribuidos a niños y adolescentes<sup>118</sup>. Concretamente, muchos de los hechos delictivos que los medios de comunicación masivos identifican como realizados por “jóvenes” son cometidos por personas adultas<sup>119</sup>. En segundo lugar, la utilización habitual de la palabra *Juvenil* en los medios permitiría evitar los mandatos convencionales (Art. 40, inc. 7

---

<sup>118</sup> Es casi una constante, aún cuando hay una tendencia hacia la baja, que la participación de los adolescentes representa entre el 4 y 5 por ciento del total de los delitos denunciados. Algunos ejemplos estadísticos se pueden ver en *Estado e Infancia. Más derechos, menos castigo*. Perla Benegas Coord. 104. ed. Publifadecs 2011. Para un estudio comparado ver *Mitos sobre la participación adolescente en el delito y la violencia*. DNI Internacional. Sección Costa Rica.

<sup>119</sup> *Crímenes y Pecados: de los jóvenes en la crónica policial*. Leonor Arfuch. Pag. 67. Ed. UNICEF.2000.

CDN) de protección de la identidad de los niños y adolescentes involucrados en situaciones de delito. Ello y sin extenderme en el análisis que requiere la teoría del *labelling*, refuerza el estereotipo criminal, el estigma personal y el temor social del/al “*pibe chorro*”<sup>120</sup>.

Se trata, entonces, de un efecto expansivo y reaccionario, porque no es que se extiendan las garantías legales de *plus protección* (CDN) del adolescente hacia los jóvenes -de abajo hacia arriba- sino que tiende a contaminar procesalmente de arriba – adultos- hacia abajo –niños y adolescentes.

En tercer lugar, el término “*juvenil*”, además de arbitrario, comparte con la idea de “*menor*” el pensamiento segmentador de la infancia, es decir, no se trata de niños, niñas y adolescentes, sino que en este caso, algunos de ellos serán “*jóvenes*”.

En cuarto lugar la categoría “*juvenil*” si bien vaga, tiende a *adultizar* – e invisibilizar un tramo de la trayectoria vital “la adolescencia”<sup>121</sup>, lo cual es realmente un inconveniente a la hora de tener una visión de la problemática. Aún frente a hechos reprobables, nunca dejan de ser *adolescentes* con todo lo

---

<sup>120</sup> Para un mayor desarrollo, de la Teoría de Labelling o del etiquetamiento ver *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Howard Becker. Ed. Siglo XXI.2009. *Estigma. La identidad deteriorada*. Irving Goffman. Ed. 2010. Ed. Amorrortu. Me refiero aquí al texto: *Los pibes chorros. Estigma y marginación*. Daniel Miguez. Ed. Capital Intelectual. 2010.

<sup>121</sup> Tal vez no sea necesario pero una vez más debemos decir que etimológicamente la palabra adolescente y adolescencia no tiene ninguna vinculación con la palabra “*adolecer*” o que “*adolece de algo*” o que “*padece una enfermedad*” sino que se vincula a una persona “*en el periodo de crecimiento*” o “*en desarrollo*”.

que ello significa desde el punto de vista biológico, psicológico, cultural y social<sup>122</sup>: *un campo transicional, de ensayo y error, experiencias, juegos a ser “como si”, tanteos, vacilaciones, respuestas e identificaciones a partir del cual el sujeto irá construyendo las bases para la consolidación de la identidad*<sup>123</sup>. Relativizando la situación tan fuerte e intensa que significa el proceso de *adolescencia* en un contexto de sociedad de consumo, individualista, hedonista, de herencia cultural neoliberal y el impacto que ello tiene en el ámbito penal<sup>124</sup>. Este tipo de definición de la adolescencia tiene claramente una orientación de política criminal, ya sugerida en la Regla N° 1.2 de Beijing cuando nos indica “*que durante el período de edad en que el menor es más propenso a un comportamiento desviado*”, que nos está diciendo cuidado con el derecho penal estático y fotográfico del hecho delictivo. Frente a un adolescente el sistema debe ser flexible que permita y absorba el dinamismo etario tratando de ver la *película vital* antes, durante y después del hecho prefigurado como delito.

Al igual que la denominación *menor*, la elección de una u otra denominación, no es inocua, sino que tiene efectos muy prácticos en la intervención.

---

<sup>122</sup> Adolescencia: del goce orgánico al hallazgo del objeto. Susana Estela Quiroga. Eudeba. 1999.

<sup>123</sup> Cita tomada del Proyecto de Atención a Adolescentes. Programa de Libertad Asistida, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Neuquén. 2013.

<sup>124</sup> Un texto ilustrativo de este contexto social es *La cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. David Garland. Ed. Gedisa. 2011.

El proceso de *adultización* de los adolescentes a *jóvenes* naturaliza y habilita la posibilidad de políticas criminales que aplican el sistema penal –delitos, proceso y pena- de adultos a adolescentes.

No se trata de erradicar la palabra juvenil del vocabulario, sino solamente del ámbito de la cuestión penal de niños, niñas y adolescentes.

### **Ni conflictivos**

Así como empezamos a denominar adolescentes y no “*menores*” o “*jóvenes*”, también deberíamos repensar o directamente desterrar el uso habitual del agregado “*en conflicto con la ley*”. En algunos ámbitos, para otorgarles un poco más de precisión a la función u oferta de servicios institucionales, se le incorporan la calificación de “*penal*”, es decir expresan que abordan temas de “*menores en conflicto con la ley penal*”.

El adicional “*en conflicto con la ley penal*” no tiene un claro origen, pero me lo imagino como un eufemismo de transición. De paso de un paradigma a otro. Allí en el purgatorio, pero más vinculado a la historia institucional de los Juzgados de menores, allá por los años ‘80<sup>125</sup> y aferrado al modelo de justicia penal *inquisitivo*.

---

<sup>125</sup> No sin cierta arbitrariedad se podría hacer la siguiente periodización del juzgamiento penal adolescente: Una primera etapa, o “la prehistoria”: encontramos el juzgamiento realizado por la justicia penal de instrucción de adultos con el denominado *incidente tutelar*; una segunda etapa o “la historia”: aparece una primera especialización *preconvencional* con los

Desde el punto de vista teórico, el planteo de “*conflicto con la ley penal*” es un absurdo y una paradoja. Se trata de un exótico sincretismo teórico de dos fuerzas contradictorias y en pugna a lo largo de muchos años de debate en la historia del derecho penal y procesal penal.

Primero Foucault<sup>126</sup>, luego Christie<sup>127</sup>, en Argentina Binder<sup>128</sup> y en nuestra provincia Mendaña<sup>129</sup> han identificado y mostrado cómo *conflicto* e *infracción* son piedras basales de cómo se “*produce*” derecho penal y política criminal, con infinidad y disímiles consecuencias según la elección.

Si se piensa el delito como “*conflicto*” nos ubica en un ámbito interpersonal. Donde el conflicto es una oportunidad y donde el sentido moral es neutro. Los conflictos penales llevan necesariamente la idea de daño a alguien –persona- y tienden

---

Juzgados de Menores bifrontes con un Juez/a de menores con una secretaria penal y otra asistencial/tutelar y; una tercera etapa o la actualidad (o *el deber ser*): una justicia penal adolescente postconvencional independiente del juzgamiento de los adultos pero también de lo asistencial. La periodización propuesta no es un proceso evolutivo esquemático ni lineal de superación de una etapa en otra, sino que es para indicar que contrariamente a ello podemos encontrar en el presente diseños de justicia prehistóricos como sucede todavía en algunas provincias (Río Negro) o como sucede en Neuquén que existe una justicia posconvencional en una jurisdicción y en el resto de la provincia una justicia de la primera etapa

<sup>126</sup> *La verdad y las formas jurídicas*. Tercera y cuarta conferencia. Michel Foucault. Ed. Octaedro.2003

<sup>127</sup> “Los conflictos como pertenencia”. Nils Christie en *De los delitos y las Víctimas*, pag.160 y ss. Ad Hoc.

<sup>128</sup> Por ejemplo en *Política Criminal. De la formulación a la praxis*. Ed. Ad-hoc1997.

<sup>129</sup> En: *Fiscales y víctimas frente a un nuevo enfoque del conflicto penal* disponible en Internet



a concluirse o administrarse directamente por las personas mediante el diálogo directo o mediado.

Se busca la solución, el “*gerenciamiento*” o la gestión del conflicto.

Si por el contrario, pensamos el delito como infracción, ya no es necesario la interpersonalidad, la infracción se consume con la violación al Principio, al Estado, a la Ley. La infracción busca el disciplinamiento, no busca la solución interpersonal sino la identificación y el castigo de un culpable. Para retribuir el mal causado y para fortalecer el cumplimiento de la ley de los no violadores o *no conflictivos*- de la ley.

Esta última lectura se encuentra vinculada a la literatura criminológica de “*ley y orden*”, a la dogmática del funcionalismo penal alemán, al sistema procesal inquisitivo y al retribucionismo hegeliano. En el cual el Estado confisca – estatiza- el conflicto, desde tres perspectivas: por un lado desinteresando al verdaderamente afectado –víctima-, por otro desinteresando a la comunidad en la resolución de ese conflicto –profesionalizando la resolución- y por último creando infracciones sin víctimas. La retórica, aún progresista, del menor *infractor* o de los jóvenes *infractores a la ley penal* es tributaria -tal vez inconciente- de esta concepción.

Si expresamos que un adolescente se encuentra “*en conflicto*”, nos paramos en el paradigma originario, previo a la apropiación por parte del Estado del conflicto interpersonal, por lo cual los conflictos son necesariamente con otras

personas. Las leyes solo permiten su cumplimiento o transgresión.

En el terreno de la especulación, y forzando un poco los conceptos, se puede pretender que *estar en conflicto con una ley* significa un desacuerdo –cultural, ideológico o axiológico- con una ley determinada.

También podemos entender, que los niños y adolescentes cometen delitos como herramienta política para “*conflictuar*” a la ley penal y a la estructura capitalista de la sociedad. Esta última visión, además de romántica y poco realista, corre el riesgo de distorsionar al “*conflicto penal*”. Pero además, neutraliza cualquier intervención seria de política criminal frente al delito adolescente, porque, en definitiva, en cualquier intervención estatal de política criminal se estaría criminalizando la protesta adolescente. Desgraciadamente<sup>130</sup>, el delito adolescente no tiene esa pretendida dimensión “política”, no es un enfrentamiento al sistema capitalista y de consumo, sino más bien un acto exageradamente individualista, materialista, consumista desesperado, torpe y violento de incorporación. Que lejos de discutir al sistema legal, al contrario pretende, mediante el delito, reemplazar los medios legales que le son negados materialmente, para acceder y ser incluidos en el sistema adquiriendo esos bienes de *estatus* que marcan simbólicamente ese ingreso (zapatillas, celulares y motos de baja cilindrada).

---

<sup>130</sup> Creo que la politización es una herramienta posible, útil y no violenta para conjurar las violencias y la cultura individualista de los adolescentes.

Si bien existe desde el origen mismo de la disciplina cierta obsesión de la criminología por la “cuestión juvenil” la manifestación del delito adolescente, Merton mediante podemos expresar que<sup>131</sup> no solo no discute el sistema, sino que justamente es parte y derivado directamente del sistema y de sus valores<sup>132</sup>.

El delito así presentado, es una de las respuestas posibles para el acceso a las metas impuestas por la estructura económica/cultural.

Por último, aquí se observa nuevamente una idea segmentadora de la infancia y de la adolescencia, en tanto estaríamos frente a adolescentes “*en conflicto*” o *conflictivos* y los otros, los adolescentes “*comunes*”, “*los normales*” o “*los sin conflicto*”.

Creo que ello conlleva dos consecuencias erróneas: una, es la de excluir el conflicto de la etapa de la adolescencia

---

<sup>131</sup> “Una gran importancia cultural concedida a la meta-éxito invita a este modo de adaptación mediante el uso de medios institucionalmente proscriptos, pero con frecuencia eficaces, de alcanzar por lo menos el simulacro del éxito: riqueza y poder” Teoría y estructuras sociales. Robert K. Merton. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1964 pag. 150.

<sup>132</sup> R. Merton con las correcciones a su determinismo estructural realizadas por Lea y Joung mediante el concepto de “*privación relativa*” ¿*Qué hacer con la ley y el orden?* Del Puerto 2001; el desarrollo de las *técnicas de neutralización* de Sykes y Matza. Revista Delito y Sociedad UNL N° 20/2004; la obra de Gabriel Kessler (Sociología del delito Amauter. Paidós. 2004); más la nueva literatura de la criminología cultural por ejemplo “*Tres movimientos de por qué los pibes chorros usan ropa deportiva*” o “*Prohibición, transgresión y castigo. Notas para una criminología cultural*” de Sergio Tonkonoff Constantini. UBA, nos permite un primer acercamiento panorámico a la realidad criminológica del delito adolescente en nuestro país.

donde, permitiéndome cierta imprudencia disciplinaria, el conflicto es indisoluble de la etapa en desarrollo que se está transitando; la segunda y tal vez más importante, es mirar “*lo conflictivo*” como algo negativo, con un aire peyorativo, algo que hay que temer, el conflicto como un ruptura, como un problema *erradicable*; y de alguna forma excepcionándolo, sacándolo fuera de lo corriente, de lo común.

Desde las teorías *conflictualistas*<sup>133</sup> hasta la ideas de *justicia restaurativa* nos hablan del conflicto como algo corriente, en un sentido positivo, como una posibilidad. Todo sugiere que la adolescencia es, necesariamente y aún saludablemente, conflictiva.

La idea que alguien pueda estar y vivir “*sin conflictos*” nos lleva necesariamente a la idea de que se puede vivir y convivir “*sin conflicto*”.

Haciendo un apretado desarrollo, la pretensión de sociedades “*sin conflicto*” muchas veces se vincula a sectores con aspiraciones y modelos autoritarios y homogenizadores. Definen autoritariamente lo que es “*conflicto*” y “*conflictivo*”, tienden a hacer “*desaparecer*” el conflicto, –y a los conflictivos–, ya sabemos cómo.

En el marco de un derecho *penal mínimo* y de garantías que sirva de límite y cauce del poder punitivo del Estado, la categoría de “*chicos conflictivos*” es justamente lo contrario, es

---

<sup>133</sup> Elementos para una *Teoría del conflicto social. Sociedad y Libertad*. Ralf Dahrendorf. 1961. Pags. 182/207. También un pionero artículo de Edwin Sutherland: “El delito y el proceso de conflicto” de 1929.

una concepción expansiva del derecho penal una oportunidad teórica y práctica que habilita ampliaciones de intervención desproporcionada. Pienso actualmente en toda la literatura y retórica alrededor del denominado “*bullying*” adolescente como un ejemplo de esta tendencia de lo conflictivo como “*antesala de lo penal*”<sup>134</sup>.

Aquí también observamos que palabras y significaciones habilitan o autorizan intervenciones determinadas.

Querer significar con “*conflicto con la ley penal*” que se está imputado o condenado por un delito parece por lo menos vago y ambiguo, en definitiva un eufemismo decoroso y paternalista.

En síntesis, los niños, niñas y adolescentes no están en conflicto con la “ley” en general, ni tampoco con toda la “ley penal” en particular, sino llegado el caso estarán sospechados de haber cometido o habrán cometido un delito determinado del código penal.

### **Ni locos (ni inmaduros, ni inconcientes)**

Como adelantara, al tratarse desde un derecho penal homogéneo a los niños como excepción o como anomalía, no es raro que quienes por primera vez, en el ámbito del

---

<sup>134</sup> El caso del *bullying* (toro/torear) como me alertara la Profesora Perla Benegas UNCo se trata de una nueva forma de inhumanidad aplicada a los adolescentes *animalizando* al adolescente. Sobre el concepto de *animalización* se puede ver *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina* de Pilar Calveiro. Ed. Colihue.2008.

derecho penal, distinguieron a los niños y adolescentes de los adultos fuera la *Scola positiva* italiana.

Ya todos conocemos los postulados de esta “escuela” de finales del siglo XIX en Italia, pero también en toda Europa y EEUU. Sintéticamente, la *scola* adopta el sistema de comprobación de la ciencia natural positivista en conjunción con la teoría darwinista y la aplica a la cuestión delictiva<sup>135</sup>. La *scola* se propone encontrar *científicamente* las causas del delito. Ello lo realiza analizando anatómicamente a los criminales. La búsqueda científica era la idea de poder encontrar al “*delincuente nato*”.

En síntesis, buscan las causas del delito en la morfología de las personas ya consideradas delincuentes. Buscan tamaños especiales de cráneo, de esqueleto, volumen y tamaño de cerebros, buscan variaciones en la sangre, en la longitud de determinados huesos, en la morfología de orejas y narices, entre otros datos<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Merece citarse que para la misma época Gabriel Tarde desde Francia tenía una concepción del delito netamente social; concretamente sobre el delito adolescente nos dice: “*esto no son para nada unos monstruos, estos jóvenes son bien hijos de sus padres*” y “*ante todo la explicación profunda debe ser relacionada con las transformaciones sociales de nuestra época*” y entre las causas del delito juvenil indica “*la ambición creciente de ascenso social y por la propagación de nuevas necesidades, hasta hace poco de lujo, que se presentan ahora como de primera necesidad...*” *Juventud criminal. Sociología Criminal y Derecho Penal Ad-Hoc* 2011 Pag. 111/112.

<sup>136</sup> Para una síntesis de esta corriente ver Pag. 410 a 416 del *Diccionario de Criminología* de Eugene Mc Laughlin y John Muncie. Gedisa. 2005.

Pero ¿qué decía la escuela positiva respecto del niño delincuente? Vale la pena la cita textual, por ejemplo Lombroso, nos dice que:

*“Fue el niño el que inventó la jaula de junco y de mimbre, las trampas, las redes de mariposas y millares de otros pequeños ingenios de destrucción y tortura. El niño representaría un hombre privado de sentido moral, lo que los analistas llamarían un loco moral y nosotros un delincuente nato”.*

*“La civilización, relajando los vínculos de familia, aumenta, no sólo el número de niños expósitos, que habrán de ser futuros criminales”. “La pasión del niño por el tabaco le arrastra a la pereza, a la embriaguez y al delito”* <sup>137</sup>

*“Tal vez es en los niños donde las relaciones del crimen y la demencia se muestran con mas evidencia”* C. Feré <sup>138</sup>.

*“Como el criminal típico, además de los caracteres del salvaje adulto, reproduce también, conservándolo de una manera permanente, esos otros que en el hombre civilizados son propio de la infancia y por consecuencias transitorios. Por cuya razón, lo que tan justamente se ha dicho de los salvajes, a saber, que son niños grandes, se puede decir con veracidad de los criminales que se hallan siempre en un estado de infancia prolongada”*<sup>139</sup>. E. Ferri.

*“En cuanto a los niños de quince años y más abajo, debe mandárselos a un verdadero hospital de enfermos”* Bellemare<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> *Causas y Remedios del Delito* de Cesare Lombroso. Ed. Tor. 1940.

<sup>138</sup> *Degeneración y criminalidad*. Charles Feré. Ed. Tor. 1940.

<sup>139</sup> *Sociología Criminal*. Enrico Ferri. Pag. 54.

<sup>140</sup> Bellemare, 1949 (original de 1829).

En tiempos mas recientes -1930- y, paradójicamente, repudiando a la escuela positiva por tratarse de *una búsqueda narcisista del sabio de diferenciarse a sí mismo y a sus prójimos normales* desde el psicoanálisis moderno se decían cosas parecidas: *“todo hombre es innatamente un criminal, es decir un inadaptado, y conserva en su plenitud esta tendencia durante los primeros años de vida”* y concluyen: *“cuando se reconozca la eficacia de los móviles inconcientes, podrá sustituirse la pena por medidas curativas”*<sup>141</sup>.

Anthony Platt en *Los Salvadores del niño* dedica todo un capítulo denominado *“el delincuente por naturaleza”* a describir la impronta lombrossiana en la políticas para la niñez a principios del siglo XX en Estados Unidos<sup>142</sup> y demuestra cabalmente cuanta influencia tuvo el positivismo en la construcción del modelo tutelar.

Es conocido el desarrollo de las ideas positivistas en nuestro país con autores como José Ingenieros, Luis María Drago, Francisco Ramos Mejía y Norberto Piñero<sup>143</sup>.

Lo paradójico, si se quiere, de esta escuela es que al identificar a delito con enfermedad y al delincuente con un enfermo son portadores de una dimensión crítica y

---

<sup>141</sup> *El delincuente y sus jueces, desde el punto de vista psicoanalítico.* Alexander Franz y Staub, Hugo. Biblioteca Ed. Nueva. 1935. Madrid. Pag. 44 y 89.

<sup>142</sup> A. Platt. Pags. 44 a 54. cita 5.

<sup>143</sup> Para un desarrollo mas complejo de este “viaje” ideológico de Europa a Argentina del positivismo ver *“Tradictore traductor” Traducción, importación cultural e historia del presente de la Criminología en América Latina* de Máximo Sozzo UNL.



abolicionista de todo el derecho penal, de la justicia penal y principalmente de la cárcel. Críticas que luego fueron retomadas por otros abolicionismos *no positivistas*.

Esta vinculación positivista de *niñez, locura y crimen* que actualmente podría sonar cruel, no es un dato exótico de la historia, es ideología que aún permanece<sup>144</sup>.

Lejos de ser un dato curioso, este primer encuentro de la cuestión penal con el niño ha sido determinante en la historia construída hasta la actualidad de la dimensión penal de la niñez.

Esta estructura ideológica y política sostenía y funda en el modelo tutelar de la ley 10.903 siendo Argentina pionera en ese sentido.

En el proceso de deconstrucción de la *primera línea* la autoridad técnica/ideológica positivista detrás de la dimensión de lo asistencial quedó claramente en evidencia, no obstante no sucedió lo mismo en la dimensión penal del sistema tutelar donde el paradigma positivista también tuvo mucha influencia.

Lo curioso es que la escuela positiva cayó en un gran desprestigio académico y aún social y político, no obstante

---

<sup>144</sup> Tal vez sea una solitaria voz pero es un acto de justicia marcar la disidencia que para la misma época 1891 desde España marcaba Concepción Arenal en su texto *El visitador del Preso*: “*el identificar los delinquentes con los enfermos y las penitenciarias con los hospitales, no nos parece razonable*” pag. 6. Arenal le dedica a los niños y adolescentes varias paginas cargadas de humanismo y lucidez que me excedería en la cita (pag. 52/54).

varios de sus postulados son habitualmente utilizados en el espacio penal adolescente (y también de adultos).

Esta primigenia concepción de vincular "*locura y niñez*", como dijera, ha permanecido a pesar del transcurso de los años. Solo basta observar qué lugar tiene asignado el derecho penal para los niños y adolescentes y nos encontramos que la categoría analítica y dogmática los ubican en el ámbito de los *inimputables*.

En un primer lugar y explorando el labil sentido común, ¿qué nos imaginamos cuando decimos "*inimputable*"? seguramente que una persona no está en sus cabales, que no piensa, que no razona, o directamente que está "*loco*".

En este caso el sentido común no se equivoca, la inimputabilidad como categoría del derecho penal está vinculada unívocamente a lo psiquiátrico, a lo enfermo, a lo mental.

Es decir, el vocablo técnico de inimputabilidad tiene una connotación de salud mental y de padecimiento. La contradicción de significación se patentiza cuando se expresa a la ciudadanía que esa inimputabilidad es aplicada a los niños y adolescentes. Justamente, porque la comunidad no tiene una idea de la adolescencia como una enfermedad mental (y al adolescente como enfermo mental) como lo anticipara el positivismo decimonónico.

La idea de los niños y adolescentes como *inimputables* rompe con el sentido común, porque socialmente no tenemos arraigada la idea normativa de niño como "*incapaz mental*"; sintéticamente, la percepción social de la niñez y adolescencia

ha superado el paradigma positivista pero el derecho penal aun lo mantiene vigente. Un derecho que no se entiende, se presta para grandes falacias y malos entendidos. Pero además no es un derecho democrático.

Desde una lectura normativa y fuertemente constitutiva de sentido, *inimputable* es aquella persona que “no ha comprendido la criminalidad del acto” ya sea “por insuficiencia de sus facultades o por alteración morbosa de la mismas”<sup>145</sup>.

Una tercer lectura, esta vez teórica/dogmática, observamos que en cualquier manual de derecho penal queelijamos vamos a encontrar que la infancia y la adolescencia están en la misma categoría junto a las personas con padecimientos mentales graves. Para el concepto teórico/doctrinario de *inimputabilidad*, entonces, encontramos que solo se puede ser inmaduro mentalmente, insano o inconsciente<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> “El que no haya podido en el momento del hecho, ya sea por insuficiencia de sus facultades, por alteraciones morbosas de las mismas o por su estado de inconciencia, error o ignorancia de hecho no imputable, comprender la criminalidad del acto o dirigir sus acciones”. Primer párrafo. Artículo 34 Código Penal Argentino.1921.

<sup>146</sup> *Derecho Penal. Parte General*. Carlos Creus. 2004. Pag. 261. Es justo advertir que Zaffaroni en este sentido realiza un desarrollo pormenorizado de esta figura que citando a Frank y ante cierto desconcierto teórico frente a la categoría de la imputabilidad la califica como un *fantasma errante* (pag. 540). Para este último autor también la culpabilidad se encuentra vinculada a la *capacidad psíquica* del autor del hecho ilícito (Pág. 540) con una aclaración más que oportuna respecto *que no hay una clasificación de personas en imputables e inimputables, sino injustos que son imputables y los que no lo son por razones de capacidad psíquica del autor*” hechos (Pág. 540).

Volvemos a lo mismo, los niño/as ahora no como incapaces, sino ahora como insanos/as o inmaduros/as mentales. La definición y medida sigue siendo claramente de defectos o insuficiencia biológica, aún en su dimensión psicologista o psiquiátrica. Esto último –lo psicológico-, no es más que un giro pero siempre dentro de la escuela “positivista”.

Aún hoy en textos de psicología forense y en los modelos de intervención con adolescentes es posible encontrar estructuras teóricas del positivismo como por ejemplo: la utilización de la categoría de la peligrosidad/riesgo cada vez más determinante, la búsqueda de predicción de conductas futuras (factores predisponentes), estudios sobre personalidad con psicopatías cada vez mas numerosas, estudios de campo sobre la población adolescente ya seleccionada por el sistema penal y por último la utilización de instrumentos de medición (ej. Escala de Conducta antisocial PCL-YV)<sup>147</sup>.

En el caso de la infancia la situación es aún más insólita, en tanto se postula la *inimputabilidad* de toda una categoría de personas, en este caso etaria, pero podría ser de género, racial,

---

<sup>147</sup> Un trabajo muy ilustrativo de esta actualidad de intervención es el texto *Reincidencia delictiva en menores infractores de la comunidad de Madrid: evaluación, Características delictivas y modelos de predicción de la agencia para la reeducación y Reinserción del Menor Infractor*. También el texto *Características psicopáticas en la adolescencia: Sistematización Teórica* de Elizabeth Mayer y Daniela P. Zuñiga de la Universidad Nacional de la Plata, ambos disponibles en Internet. Un texto que relaciona psicoanálisis en su variante lacaniana y la criminología puede ser *¿A quién mata el asesino?* de Silvia Tendlarz y Carlos Dante García. Ed. Grama. 2008.

de nacionalidad, por ej.: “*todos los petisos son inimputables*”. Ello cuando el concepto de *inimputabilidad* es necesariamente individual, subjetivo y personal. Esto último no resiste el menor análisis, es decir no se puede plantear la inimputabilidad de un grupo social.

Esta ideología de tratamiento –teórico/practico- de los “*chicos como locos*” es claramente funcional, y es la otra dimensión aún no desmantelada del paradigma tutelar; lo cual rompe con la lectura dicotómica tradicional de la *primera línea de reconstrucción*.

La dogmática penal –construída en base al derecho penal de adultos- se encuentra en deuda con nuestros niños y adolescentes y acá encuentra el limite deconstructivo la *primera línea*<sup>148</sup>. En el tema que estamos tratando una primera corrección dogmática podría ser ubicar la situación de los adolescentes en la categoría analítica de la *punibilidad*. Desde el punto de vista teórico sería una posibilidad para descontaminarla de lo referido a la salud mental/psiquiátrico y por otro lado de la discusión de sentido común pero también teórica del “*discernimiento*” en el caso concreto.

---

<sup>148</sup> Existe en Latinoamérica una incipiente corriente de desarrollo de una dogmática penal especializada, por ejemplo el artículo: “El nuevo derecho penal adolescente y la necesaria revisión de su “Teoría del Delito” del chileno Héctor Hernández Basualdo y “Aproximaciones al estudio de la culpabilidad en el derecho penal juvenil” del uruguayo Eduardo Pesce Lavaggi, también existen textos referidos a aspectos de la Tipicidad y de las causales de justificación.

Ubicarlo en la categoría de la punibilidad nos habla directamente de que se trata de una política –criminal- de Estado, de una decisión por la cual se dispone que por debajo de determinada edad –en Argentina 16 años- el Estado renuncia al castigo penal como forma de intervención en ese determinado conflicto. Si bien tiene un punto de contacto respecto al valor político de la punibilidad no es exactamente similar a lo que Zaffaroni se refiere como concepto político de Bustos Ramírez<sup>149</sup>.

Desde este punto de vista existiría una aparente vulnerabilidad en el modelo propuesto de quedar a merced de los vaivenes políticos, electorales y coyunturales. Esa posible vulnerabilidad o volatilidad de la política criminal actualmente ya no es resorte discrecional del Estado, sino que el *corpus iuris* internacional de Derechos Humanos lo limita explícitamente mediante el principio de *no regresividad y el pro homine*<sup>150</sup>. A los efectos más prácticos actualmente una propuesta de baja de punibilidad en Argentina se vería gravemente afectada de inconstitucionalidad.

---

<sup>149</sup> Zaffaroni E. Citado. Pag. 547/549.

<sup>150</sup> Este principio ya se encontraba en los párrafos 32 y 33 de la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, pero es fundamentalmente el Documento N° 78 de Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamado “*Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Americas*” del 13/07/2011 quien específicamente lo plantea como una obligación de los Estados (Principios Generales. Principio de No Regresividad pag. 44/46).

Tal vez, desde el punto de vista biologicista o de salud mental<sup>151</sup> pareciera que fuera un límite “físico” para no permitir la baja de la edad de punibilidad, no obstante al costo muy alto de la patologización o minusvalía psíquica de la adolescencia.

Para ser claro el reproche a la tradicional teoría general del delito de adultos no es que la categoría dogmática de la culpabilidad/imputabilidad tenga contenido psíquico, sino que el reproche va dirigido a que sistémicamente allí se ubique a los niños, niñas y adolescentes como autores mentalmente disminuidos o insanos. Seguramente en el estudio de un caso concreto cuando el autor o presunto autor sea un adolescente tendrá necesariamente su impacto, como en la tipicidad y la antijuricidad, en el nivel de reprochabilidad acorde a su edad.

Entiendo que tratar dogmáticamente a los adolescentes punibles como *inmaduros mentales* y a los no punibles como *alterados morbosamente en sus facultades* –aún para “protegerlos” del sistema penal- es un mensaje social y, aún para el propio adolescente, muy confuso y con un alto costo conceptual.

Aquí, como en las anteriores categorías analizadas, claramente la vinculación de adolescencia y salud mental es

---

<sup>151</sup> Artículos que se pueden leer que ilustran esta postura son por ejemplo: “Fundamentos psicológicos-evolutivos y neurocientíficos para el tratamiento diferenciado de la responsabilidad y de la ¡culpabilidad! de los jóvenes”. Gustavo Chan Mora. Revista digital de la Maestría de Ciencia Penal de la Universidad de Costa Rica. N° 3, año 2011 y “Edad penal y Psicología Jurídica: La necesidad de una respuesta social al adolescente infractor”. Eric García López. México. Revista de Psicología N° 02. 2004.

claramente funcional a políticas criminales erráticas, autoritarias y desproporcionadas –aún cuando abolicionistas-.

### **Ni... un paso atrás**

Entiendo que actualmente *la primer línea* de trabajo se enfrenta a por lo menos seis situaciones problemáticas: la primera es el enfoque limitante y unidimensional que significa el énfasis normativo-*juridicista*; la segunda es hasta dónde solo el cambio legislativo tiene o tuvo un impacto real en el tratamiento de los adolescentes imputados de delitos; la tercera es el gran esfuerzo dedicado a la justicia “penal juvenil” por sobre la implementación de dispositivos de protección e ingeniería de *garantías secundarias*<sup>152</sup> de derechos, cuarta que en el camino de reforma se secundarizaron los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia <sup>153</sup>; quinta, que la línea llega a su máximo desarrollo proponiendo un derecho penal independiente y limpio de *cuestiones sociales* y un juzgamiento diferenciado de los adultos, pero, como adelantara, con un derecho penal construído sobre un modelo de adultos; y sexta, cierta ingenuidad de la primer línea respecto a la propuesta de cierta *indulgencia* punitiva la cual se muestra muy permeable a reclamos de severidad punitiva.

---

<sup>152</sup> *El Garantismo y la filosofía del Derecho*. Pag. 132. Luigi Ferrajoli. U. del Externado Colombia. 2005.

<sup>153</sup> Para un mayor desarrollo y paradojas de este movimiento se puede leer “*Reforma Legal y DESC de los niños: las paradojas de la ciudadanía*” de Mary Beloff.



Sintéticamente, el derecho penal actual trata a los niños como adultos y frente a ello la *primer línea deconstructivista* solo garantiza una *“justicia especializada”*.

Como adelantara, el derecho penal así como *androcéntrico* también es *adultocéntrico*, y sólo teniendo como modelo de normalidad al varón adulto, se construyó el derecho penal que conocemos, siendo las mujeres y los niños anormales, para esa racionalidad

Es oportuno aclarar que, si bien niños, niñas y adolescentes comparten con las mujeres su invisibilización y discriminación práctica del derecho penal, no obstante nuestra disciplina a diferencia de la perspectiva de género, ha tomado otro camino.

Las perspectivas de género tienen un enfoque amplificador del derecho penal, entienden que las mujeres han sido invisibilizadas como víctimas (y maltratadas como victimarias).

Como estrategia de visibilización pública de las acciones contra las mujeres existe una utilización de la fuerza simbólica del derecho penal como un decálogo jerarquizado social e institucionalmente de malas acciones (creación de nuevos delitos y reconceptualización de antiguos) y en el ámbito de la criminalización secundaria se expresa con un renovado punitivismo retribucionista. Al decir de las precisas palabras de Tamar Pitch las mujeres: *“construyen sus problemas en*

*términos de delitos*"<sup>154</sup>. Este contexto, si bien es de una fuerte crítica al derecho penal pre-construido androcéntricamente y en general al patriarcado, paradójicamente también es un fuerte legitimador del mismo.

El sistema penal adolescente que asoma; también pretende visibilización pero al contrario de la perspectiva de género y del derecho penal de adultos; es un derecho penal minimalista, crítico, desnaturalizador del derecho penal tradicional, que interpela los lugares comunes, aún aquellos considerados progresistas en el propio ámbito del derecho penal de adultos. Es un derecho penal transformador y sustentable a mediano plazo, responsabilizante (subjética, social e institucionalmente), creativo, realista e interdisciplinario, que analiza el pasado pero que incorpora la noción de "futuro", con una fuerte despenalización y descarcerización al momento de la *criminalización* secundaria, ubicado procesalmente en una justicia especializada y con roles procesales adaptados, pero articulada como parte de un sistema mayor, en el cual no se *da a nadie por perdido*. Por último, donde el eje no es el castigo y mucho menos la pena privativa de la libertad.

Para decirlo en términos radicales, en el derecho penal de adultos todo el proceso es instrumental al castigo, en el proceso penal adolescente el castigo se convierte en un índice de su fracaso.

---

<sup>154</sup> *Responsabilidades Limitadas. Actores, Conflictos y Justicia Penal*. AD-HOC. 2003. Pitch, Tamar. Págs. 124/126. y pag.135.

En síntesis, sospechemos de algunas palabras utilizadas habitualmente en el ámbito de *la cuestión penal de la niñez y de la adolescencia*, ellas tienen muy poco de inofensivas y son más bien ideología viva, que transmiten significaciones, que enmascaran situaciones complejas, que naturalizan acciones y que habilitan intervenciones.

Por otro lado, hay que continuar con el proyecto deconstructivista, desmantelando *culturalmente* el paradigma tutelar con tácticas de universalización de la infancia, de desjuridización del lenguaje y del abordaje, pero también y paralelamente debemos concentrar esfuerzos en la deconstrucción del derecho penal de adultos y la construcción de un *sistema* –derecho, proceso, dogmática, sociología, agencias, operadores- *penal* especializado con dos mínimas orientaciones, por un lado que *despatologice* la infancia y por otro que desarrolle un derecho penal que no priorice el castigo.

Sepan disculpar cierta desorganización de estos comentarios.

## 7- LA CÁRCEL. ESE HORROR QUE NOS TRANQUILIZA

por Silvia Couyoupetrou

### Introducción

La cárcel es una institución de la modernidad, que se incorpora al escenario institucional con la creación de los Estados Modernos; es la nueva forma donde el soberano, quien detenta el poder, logra mantener esa cuota necesaria de ser temido: la cárcel pasa a ser la consecuencia temida de enfrentar al soberano o atentar contra el nuevo orden establecido.

El temor, el miedo, está en la génesis del nacimiento de los Estados, por miedo a sucumbir en el enfrentamiento de todos contra todos, es que Hobbes nos invita a construir el Leviatan, ese espacio donde todos cedemos, por miedo, parte de nuestra libertad de resolver los conflictos como queramos, al soberano o a la asamblea que nos protegerá de los otros, pero nos castigará si no aceptamos sus condiciones.

Preguntarnos entonces por la cárcel y las percepciones de inseguridad o seguridad parece pertinente, porque la cárcel es esa institución oscura, violenta y temida que los gobernantes de hoy, al igual que los soberanos de ayer, remiten cada vez que quieren reforzar el discurso del orden y de los valores dominantes.

El Estado, la cárcel, los discursos del orden y los sentimientos de inseguridad son producto de procesos sociales dinámicos y complejos. Son construcciones históricas, políticas

y sociales que se fueron amalgamando y dando forma, creando y recreando según el momento Social, las luchas de poder y las crisis Sociales producto de las distintas etapas del modelo capitalista.

En todos estos procesos la cárcel sobrevivió en el imaginario Social como ese lugar de castigo y, en su mejor versión, como lugar de rehabilitación que reasegura el discurso de defensa del orden Social.

La invitación es a preguntarnos ¿por qué? ¿Qué tiene que ver la cárcel con la defensa de la sociedad o del orden Social? ¿Por qué se endurece día a día el discurso del orden, amenazando desde el pulpito político a encerrar cada vez a más personas?

### **La creación del Estado, el orden, la seguridad y el buen ciudadano**

La cárcel es un producto de la creación de los Estados Modernos, del fin de las monarquías y del surgimiento del capitalismo como sistema económico. El Estado nace y se organiza bajo la figura ordenadora del Contrato Social, que a su vez distribuye el lugar de los individuos en la sociedad de acuerdo a su posición en los intercambios sociales y su participación en las contiendas políticas y de poder.

Thomas Hobbes, al que ya nombramos, sostenía que el hombre vive en guerra permanente contra sí mismo y que antes del Contrato Social, los derechos, si los había, eran arrebatados por la fuerza. El Contrato Social era entre hombres

que deponían sus espíritus guerreros, ante el Leviatan para construir un orden social donde todos podían vivir seguros y protegidos si respetaban las reglas del contrato.

Hobbes ve nacer en su época la sociedad moderna de individuos que han perdido la pertenencia y dependencia de las comunidades premodernas y los ve compitiendo y guerreando entre sí para conquistar sus derechos; y afirma que sin un orden social, sin un Contrato Social que ponga reglas, que cree instituciones, sería una sociedad sin protección para nadie, una sociedad insegura.

En palabras de Castels: “(...) Es concebible que la necesidad de estar protegido pueda ser el imperativo categórico que habría que asumir a cualquier precio para poder vivir en sociedad (...)”.

Eso sí: el soberano, el que velaba por el orden y el cumplimiento del Contrato, estaba por sobre el acuerdo. Estaba para castigar a quien rompía con el Contrato en función de proteger a todos los ciudadanos, pero al no formar parte del acuerdo por erigirse como su garante, a él no se lo podía cuestionar, con la excepción de que dejara de proteger a los ciudadanos.

Según Hobbes, la demanda de protección total de los individuos, para sí y para sus bienes, sólo se podía satisfacer desde un poder absoluto. Vivir en una sociedad segura implicaba ceder al Leviatan el control de los derechos y libertades, para la protección, donde reside la seguridad.

La renuncia a la participación en los asuntos públicos, a ser parte de una discusión política del Estado, era el costo a pagar por liberarse de esa horrible sensación permanente de vulnerabilidad y miedo. Sin miedo se podía creer libremente lo que se quisiera, ya la iglesia no podría controlar sus vidas privadas, y podrían trabajar y proteger su industria en la medida que se respetaran las reglas absolutas del Leviatan.

Ser vulnerables, tener miedo es parte de la existencia del ser humano. En las sociedades premodernas, la seguridad la daba la dependencia en la comunidad. En esta incipiente sociedad moderna, Tomas Hobbes proponía que bajo la protección absoluta del Leviatan el hombre podría desarrollar sus subjetividades individuales, controlar la naturaleza, acumular cierta cantidad de bienes, estar protegido; pero también controlado en sus ambiciones de poder, para que no quiera o se anime a ir mas allá y cuestionar al Leviatan, rompiendo con las reglas del Contrato. Para esto proponía un Estado dotado de tal magnitud y absolutismo que pudiera dar protección y seguridad a los ciudadanos, pero también al propio poder del Leviatan.

John Locke, en cambio, sostenía que el Contrato Social se firmaba entre hombres libres y el soberano. De esta forma, el soberano formaba parte del acuerdo y por ende también era sujeto de las mismas reglas y podía ser castigado si rompía con el Contrato.

Hombres libres y propietarios eran para Locke los garantes de un orden social seguro, porque la propiedad es la

base de protección del hombre, que le permite acumular riquezas que lo liberen de la dependencia de la caridad. Lo que lo protege es la propiedad (Castels, 2003)

Las contingencias de la vida, que tanta inseguridad crean, la enfermedad, la falta de trabajo, el acceso a los alimentos, pueden estar garantizadas a través de la propiedad, como así también la participación política: quien es dueño de sus propiedades es dueño insobornable de sus decisiones y puede votar, elegir y cuestionar.

El pacto social que propone Locke, iniciando el liberalismo, es aquel donde se crea un Estado que garantice la libertad del individuo para desarrollar sus empresas, su trabajo y la defensa de la propiedad; un Estado mínimo, garante del orden público, garante de los derechos y de los bienes del individuo que deja la economía en manos del mercado de intereses individuales y de propietarios. Como contrapartida, este Estado es riguroso con quienes ataquen el orden público alcanzado y despiadado en la defensa de la propiedad.

El Estado Liberal Moderno es el que protege las libertades civiles, los derechos civiles, la integridad de las personas y es rigurosísimo apelando al uso de la violencia, si es necesario, para la protección del orden público y las propiedades; una contradicción aparente que se resuelve si se la piensa desde la búsqueda de las protecciones y la seguridad individuales, la seguridad de las personas es inseparable de la seguridad de sus propiedades. (Castels, 2003)



La propiedad aparece como la condición del individuo para su independencia de las sujeciones tradicionales. La emancipación del hombre pasa por la disposición de sus propiedades, por eso se justifica la violencia del Estado para proteger el orden público que garantiza la libre circulación de bienes y acumulación de propiedades.

Jacques Rousseau, quien escribió "El Contrato social" en 1762, afirma que los ciudadanos libres firman un Contrato implícito entre si y propone el acceso de todos a la propiedad, restringiendo cierta acumulación, pero con la idea que la propiedad protege y da libertad de acción a los individuos. Para tal cosa se propone todo un andamiaje jurídico para la protección civil de los individuos, fundada en el Estado de Derecho, y la protección social de la propiedad, fundada en la propiedad privada. De esta manera, el contrato maximiza la libertad, porque si bien la restringe, la iguala para todos y todos acceden a los derechos. Una libertad controlada a cambio de la seguridad.

Las diferencias entre estos modelos de Contrato Social se inician con la concepción que Hobbes, Locke y Rosseau tienen del estado de naturaleza, cuanto más violento y anárquico es el estado del hombre antes del Contrato, más poder se le va a otorgar al Estado para controlarlo y garantizar el orden social. Sin embargo todos coinciden en la necesidad de un contrato para organizar la sociedad civil rumbo a la modernidad y la civilización.

El Estado nace como depositario de las violencias individuales, de la libertad en estado puro, a cambio de garantizar la protección y la seguridad. El Estado de Derecho garantiza el ejercicio de las libertades individuales, imparte justicia y vela por el desarrollo pacífico de la vida social, es el trabajo de las fuerzas del orden que supuestamente garantizan en forma cotidiana la seguridad de los bienes y de las personas.(Castels, 2003)

Dos siglos después, Walter Benjamín viene a plantearnos una violencia fundadora, que instituye y establece el Derecho, y una violencia conservadora, que mantiene, confirma y asegura la permanencia y aplicabilidad del Derecho. El orden legal tendría como cometido prioritario el de frustrar aquellos fines naturales personales en los casos en que su satisfacción implique el uso de la violencia, de manera que establece fines de derecho que pueden ser consumados mediante el uso de la violencia legal. Esto se pone de manifiesto en aquellas leyes que delimitan las competencias del castigo y la penalización.

Volvamos al Contrato Social que funda la teoría política del Estado y nuestras sociedades modernas, normadas y regladas en función de un orden social que nos garantice protección y seguridad.

El Contrato Social supone su cumplimiento, para lo cual hay que preparar a los ciudadanos para que se lo cumpla y castigar a los que con sus conductas rompen con las normas de este Contrato.

Así, entre otras instituciones, nacen las escuelas, con la educación normada y reglada por el Estado, que transmite un sistema común de valores y permite la sociabilidad de los futuros ciudadanos; y el sistema penal, que viene a reglamentar el castigo para quienes violen el contrato. Y allí está la cárcel, como el depósito al que van a parar los transgresores al orden social, los que se animan a romper el Contrato.

El Estado Moderno, producto del Contrato Social, es anticlerical, pero mantiene ciertas formas de la Monarquía y de la Iglesia, que gobernaban en el periodo pre contractual. La Iglesia amenazaba a sus feligreses con el infierno, el Estado Moderno lo hace con la cárcel, que se le parece bastante en sus padecimientos.

El Contrato Social es voluntad del hombre libre, es una construcción histórica y política del hombre que en virtud de la necesidad de protección y seguridad crea instituciones que le permitan mantener el orden social. Siguiendo a Foucault: la familia -que mantiene el poder pastoral- la escuela, el cuartel, la fábrica, el hospital, la cárcel.

Todas estas instituciones tienen una función que es concentrar, repartir en el espacio el tiempo de los sujetos, los objetos, las relaciones y los intercambios entre ellos (Deleuze, 1995).

Durante la Monarquía, el príncipe tenía el poder de hacer morir o dejar vivir. En las sociedades modernas, el Estado gobierna para el hacer vivir o dejar morir (Foucault

1976); procura el bienestar de los ciudadanos, planificando políticas que incluyen a todo el colectivo social como sujeto público. Políticas Educativas, de Salud, Económicas, y también vela por la seguridad de sus ciudadanos mediante la Política Criminal, que persigue a los molestos que no se ajustan al Contrato Social.

El delito surge entonces como una construcción histórica, social y política que define aquellas conductas que violan las reglas establecidas en el Contrato Social. Por lo tanto, es un hecho que debe pagarse con una cuota proporcional al daño social causado. En estas sociedades disciplinarias (Foucault, 1976) se va configurando el poder de castigar como una función general de la sociedad y el encierro se transforma en la principal pena de las sociedades modernas (Bergalli, 1997).

### **El límite del Contrato Social, y las malas noticias**

Las malas noticias son que el Contrato Social, como todo contrato, tiene criterios de inclusión y de exclusión. Hay quienes están excluidos y por ende son la mentada amenaza al orden social y al ideal del Estado que garantiza seguridad y protección.

En el diseño de los Estados Modernos donde se organizan y regulan las formas de convivencia humana, los excluidos son humanos, aquellos que no encajan ni pueden ser encajados (Bauman, 2005).

Los individuos no contractuales, cuando se comenzaron a diseñar los Estados Modernos, eran las mujeres y los niños que debían ser tutelados, los delincuentes que eran acontractuales y confinados al encierro en las cárceles y los ciudadanos no propietarios, que tenían una posición menos negativa que los anteriores pero que se mantenían en el margen del Contrato Social, en busca del salario que les permitiera acceder a la propiedad, que les aseguraría el status de ciudadano.

En nuestro siglo XXI los excluidos del Contrato no han variado demasiado. La racionalidad social y política de la modernidad occidental mantiene criterios de exclusión e inclusión que fundamentan la legitimidad de la contractualización de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Los excluidos de hoy continúan siendo aquellos que no puedan dar cuenta de una ciudadanía con fundamento en el territorio y en la propiedad. Los inmigrantes, los extranjeros, las minorías étnicas, viven fuera del Contrato Social por más que convivamos socialmente con ellas.

Son los que amenazan con su presencia porque llegan a buscar un lugar en la sociedad, a “competir” en el mercado de trabajo, en la cobertura de los servicios públicos, en fin, en las seguridades sociales.

La mayoría, arrastrados por la necesidad, llegan a trabajar aceptando desventajosos contratos laborales o trabajos en negro, viviendas paupérrimas al margen de las

urbanizaciones. Buscan un lugar donde sobrevivir. El imaginario social los señala como los culpables de la saturación de los hospitales y escuelas públicas, del hacinamiento en tierras fiscales; se naturaliza el maltrato con que los terratenientes suelen ocupar numerosos grupos de migrantes o grupos de pueblos originarios para los trabajos más insalubres y mal pagos. Son, como dice Bauman, “parte del residuo humano de la economía de la modernidad”.

El imaginario social los mantiene allí por miedo, por miedo a estar en su lugar, a perder el trabajo, a no ser reconocidos en el intercambio de las relaciones sociales y políticas, a la pérdida de la identidad cultural. La amenaza son ellos, los otros, los que llegan de afuera, aun habiendo estado siempre.

Mientras el poder económico genera cada vez más desplazados, en la Argentina de hoy, las villas de emergencia de las grandes ciudades se ha llenado últimamente de los desplazados por el monocultivo de soja. En nuestra Patagonia, los migrantes que llegan a trabajar al *boom* petrolero no son todos manos de obra calificada, sino más bien todo lo contrario: hombres y mujeres jóvenes que se asientan en las localidades petroleras para conseguir un trabajo que a veces llega al margen del Contrato Social.

Las mujeres, históricamente excluidas del Contrato Social, a partir de la infatigable lucha de los movimientos feministas han dado la batalla de la ciudadanía política para el reconocimiento de sus derechos, pero aún así, en muchas

circunstancias y cláusulas de este Contrato, quedan en desventaja y a merced de un poder patriarcal que no da tregua en la lucha por controlar el lugar que deben ocupar las mujeres en una sociedad “segura” y previsible: el lugar de madres y objetos de decisión del varón.

Las Madres de Plaza de Mayo fueron las “locas” que enfrentaron a la dictadura. Las militantes por el derecho al aborto seguro y gratuito, son las locas que enfrentan el poder conservador y patriarcal de los grupos conservadores y de la Iglesia. Las mujeres que se organizan para pedir justicia por la muerte de sus hijos a manos de las policías, son las locas que se enfrentan a la violencia institucional y así podría seguir: allí donde la mujer cuestiona, critica o enfrenta al poder, hay un mote de loca que pretende sacarla del lugar de buena ciudadana que debe tener para el imaginario social.

Cuando el orden público de una sociedad se basa en relaciones contractuales entre individuos libres e iguales, excluye a todos los que por su condición de existencia no pueden suscribirlo porque no tienen la independencia social que les permita acceder a las condiciones de ese contrato (Castels, 2005).

El Contrato Social es el meta relato sobre el que se asienta la moderna obligación política, nos avisa Boaventura de Sousa Santos, obligación tensa entre regulación Social y emancipación general, contradictoria entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular e interés común.

El discurso del Contrato Social es ambiguo, contradictorio, porque los incluidos de hoy pueden ser los excluidos de mañana, porque las cláusulas del Contrato se rigen por las luchas políticas que se dan en el seno de economías de mercado, donde el poder de definir quién entra y quién sale no siempre lo tienen los gobiernos y mucho menos la ciudadanía que clama por orden y seguridad.

El resurgimiento de las clases peligrosas, como llama Castels a los grupos sociales con movilidad social descendente o pauperizados, producto de la economía transnacional de mercado y de las políticas de individualización donde se han roto los lazos de solidaridad y pertenencia, producto de las racionalidades liberales que ganaron todos los ámbitos, son el marco ideal para el sentimiento de inseguridad.

La necesidad de protección y seguridad que se esperaba o espera resolver dentro de un orden social contractual es de difícil cumplimiento, porque el sostenimiento de la seguridad social de algunos grupos sociales dominantes, se hace en detrimento de otros: para que haya incluidos tiene que haber excluidos.

La vuelta a un Estado de Bienestar o de protección social con políticas sociales para la inclusión es factor de tensión con los grupos dominantes y conservadores. Los unos, porque necesitan de los excluidos para sostenerse, y los otros, porque ven amenazado su status social, político y cultural.

La idea de orden social donde todo esté en su lugar, que genera tanta seguridad, es falsa, porque ese orden está



definido desde quienes tienen el poder de hacerlo, el imperio de la ley; es la imposición del límite a quienes pugnan por ser incluidos, a quienes cuestionan el poder de definir. En esta pugna se define el contrato: para que haya orden debe haber un caos que lo justifique.

En la acción del Estado para poner límite al caos se refuerza el orden, se refuerzan los valores dominantes, el castigo y la pena sirven para reforzar el sentimiento de cohesión social en un momento dado. Es por esto que los representantes políticos del poder, ya sean los políticos o las corporaciones, utilizan el discurso del orden para reforzar, mediante el miedo, los sentimientos de cohesión social.

Recordemos a Blumberg que logró movilizar a cientos y miles de personas unidas en un solo discurso, el de más penas para defenderse del caos de la inseguridad.

La cohesión social puede definirse por políticas sociales de inclusión, políticas económicas que generen empleo e integración social y por el sostenimiento de un fuerte discurso del poder del Estado para castigar a quienes alteren el orden, reforzando los valores dominantes del merecimiento justo; seguridad para unos, castigos para otros.

La inestabilidad propia de la sociedad moderna, tecnológica y cambiante, más las altas tasas de delitos predatorios con que la sociedad ha comenzado a convivir y naturalizar hace ya varias décadas, alimentan una sensación de inseguridad individual. El miedo a la pérdida del trabajo, a perder el control de una vida ligada a necesidad de consumir

bienes, a la pérdida de esos bienes que se adquieren con más horas de trabajo y más dependencia crediticia de la que muchas veces la salud aconseja. La urgencia en conseguir capacitaciones educativas y laborales que permitan seguir compitiendo en un mercado de trabajo exigente y muchas veces volátil. Una cultura que combina libertades personales amplias con controles sociales débiles, el Estado que es cada vez más incapaz de regular una sociedad de ciudadanos individuos, de grupos sociales diferentes, portadores de valores morales contradictorios y bajos niveles de cohesión comunitaria. Todo suma a un sentimiento de inseguridad personal, individual que se traslada a lo social, depositando en algunos grupos sociales, contruídos en el imaginario social como riesgosos y amenazantes, todas las culpas e invisibilizando y generando impunidad para aquellos grupos sociales que con su poder de definición generan estas dinámicas sociales.

El carácter arriesgado e inseguro de las relaciones sociales y económicas actuales es la superficie social que da origen tanto a nuestra nueva preocupación enfática generalizada de control como a la velocidad y afán con que segregamos, fortificamos y excluimos (Garland, 2005).

### **El discurso del orden, la cárcel y la imposición del dolor**

La construcción del discurso del orden, y por ende del castigo, es un culto a la racionalidad política. Para defender la vida y la seguridad es necesario un orden donde todo esté en su lugar y

haya un castigo para aquellos que lo alteran. El Contrato Social.

Este discurso racional es una construcción histórica sobre la vulnerabilidad propia de los seres humanos. Somos seres inseguros: desde que nacemos necesitamos de otro que nos cuide y nos proteja, y a la inseguridad biológica se le suman las inseguridades yoicas; tenemos miedo, para crecer necesitamos reconocernos en otros y que otros nos reconozcan, necesitamos un lugar en el mundo. En las sociedades comunitarias premodernas, esta seguridad estaba dada por la propia comunidad y por la dependencia que cada individuo tenía de ella. En las sociedades de la modernidad tardía, donde todo se resuelve en las leyes del mercado, las relaciones comerciales, laborales y sociales, la inseguridad es más angustiante, porque hay un desanclaje de raíces, de principios identitarios, de seguridades sociales; el miedo a no pertenecer se ha transformado en el miedo a perder lo que nos hace ser, los bienes, materiales y simbólicos que nos dan identidad y estatus social. Necesitamos resolver esta angustia, castigando a quienes atentan contra esta forma de resolución de las inseguridades. Castigando al otro que me amenaza.

Esta racionalidad del discurso del orden y del castigo que se fue construyendo en base a la necesidad de protección y seguridad, se fue reproduciendo en el imaginario social mediante un entramado cultural que hizo del castigo, primero la forma de corrección para quien no se quería disciplinar, desde el uso del puntero y la penitencia en la escuela, hasta la

cárcel, pasando por cantidad de correctivos sociales intermedios; y segundo la descarga emocional donde depositar la frustración, el resentimiento que da lugar al control sobre el otro, una sensación de tener una cuota de poder.

El castigo siempre es emocional. Si no, escuchemos a las víctimas que claman por endurecimiento de penas, amplificado su discurso por los medios de comunicación; a los políticos que hablan de proteger a la sociedad, a la familia, castigando con más encierro. Es emoción lo que transmiten, no racionalidad. Se apela al imaginario social que interpela la voluntad, la emoción, los deseos, el miedo. Los discursos seleccionan los símbolos más eficaces y apropiados según las circunstancias de cada sociedad para ir utilizando el poder para controlar. La cárcel es un símbolo potente de castigo, es el lugar de la aplicación del dolor como castigo en forma individual y planificada. El encierro, el secuestro del tiempo, la expropiación del futuro, la violencia.

Entonces, para mantener este discurso racional del orden y del castigo se necesita la emocionalidad del imaginario social que pide y necesita del orden, pero además se necesita de la fuerza para imponerlo. La fuerza de la ley, del Derecho Penal, del Estado.

Los dispositivos del Poder instituidos en el Estado Soberano por el Pacto Social (que incluye y excluye), tienen a la ley como herramienta para la imposición de la fuerza racional y simbólica. El Derecho ha tenido históricamente el

poder de definir qué conductas son las apropiadas, las que están bien, las que corresponden y cómo exigir las a través de la imposición del castigo.

Cuáles son las conductas que deben tener merecimiento de cárcel y cómo será el tránsito de ese individuo por la cárcel es resorte del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal, pero también del Poder Ejecutivo y sus agencias penitenciarias y policiales. Las prácticas policiales y penitenciarias forman parte de la pena.

En este momento del texto, vale reiterar que el Pacto Social es una construcción histórica, social y política que, de acuerdo a los procesos sociales que transita, va re-pactando las cláusulas del acuerdo mediante los dispositivos de poder para mantener el orden social.

Durante los Estados de Bienestar la idea de pena era la corrección. Se penaba para corregir, para curar. El Estado era proveedor y garantizador de derechos sociales dentro del modelo de las economías industriales, por tanto se asociaba (y aún se hace) delito con pobreza o enfermedad; por tanto el Estado, mediante la pena, corregía, educaba o curaba. El fuerte discurso correccional tiene correlato con una sociedad que disciplinaba los cuerpos a través de la educación y los castigos. La época de la Cárcel Fábrica, de la cárcel con talleres de trabajo, con escuelas, el nacimiento de los gabinetes criminológicos para observar, clasificar y tratar a los internos. El positivismo correccional, el saber científico al servicio de la re-socialización y la corrección.

En los Estados del modelo neoliberal de mercado, la pena es castigo merecido. Se asocia el delito a la falta de voluntad por competir para mejorar y pretender conseguir por la fuerza lo que debería conseguirse mediante el esfuerzo y la superación. En la racionalidad liberal los derechos se conquistan mediante el esfuerzo personal e individual; el Estado, pequeño en políticas de protección social, se agranda en políticas penales para resguardar el orden que se ve amenazado por quienes pugnan por conseguir los derechos no asegurados. La cárcel del encierro justo y merecido, del secuestro necesario, dominada por los servicios penitenciarios, con la idea de un delincuente racional que elige cometer delitos y asume las consecuencias de la pena.

Lo cierto es, que ni una ni la otra, ni la cárcel correccional logró demostrar que aplicando tratamientos traducidos en trabajo y educación disciplinaria se podía controlar el delito, se bajaba los niveles de reincidencia, o se controlaba al resto de la sociedad mediante la prevención secundaria; ni la cárcel del merecimiento justo pueden demostrar que cuanto más duro sea el castigo el delincuente racional dejará de optar por el delito. ¿Entonces, para qué sirve la cárcel?

### **La Cárcel, ese dolor que nos hace sentir seguros**

La cárcel es una institución de exclusión social, regulada por la violencia del Estado, que tiene pésimas consecuencias. No ha cumplido nunca con el objetivo del control del delito, no sólo no sirve para bajar los niveles de reincidencia, sino que, por el

contrario, los reproduce. Las cárceles como escuela de delincuentes: cada vez que una persona ingresa a la cárcel deja en desamparo a un grupo familiar que pierde a un miembro proveedor desde lo económico o de los cuidados y además es estigmatizado socialmente, porque los efectos de la cárcel se extienden a todo el grupo familiar.

Si a esto le sumamos la violencia ejercida por los servicios penitenciarios hacia las personas presas -la aplicación de torturas con el resultado de muertes, las dificultades de acceso a la justicia que se tiene cuando se ingresa a un penal- deberíamos preguntarnos por qué se mantiene la cárcel como casi el único recurso para el castigo penal.

La cárcel ha demostrado históricamente su fracaso para el control del delito, pero se mantiene en pie porque tiene otras funciones. Su función es la de administrar ilegalismos, como bien lo refirió Foucault, y ha tenido importantes efectos políticos en un nivel social amplio.

Mantener cierto nivel de delincuencia, porque no cumple el objetivo de controlar el delito ni de prevenir la reincidencia, sirve para dividir la sociedad entre buenos y malos; para contraponer los sentimientos de los diferentes grupos sociales: de los incluídos y de los que pugnan por serlo, para aumentar el temor y reforzar el poder y la autoridad de las policías.

Son las clases más bajas las que más sufren los efectos de los delitos, porque no tienen manera de protegerse. Las clases medias y altas tienen recursos para seguros, alarmas, barrios

cerrados, seguridad privada; pero los pobres no. Son víctimas cotidianas de los delitos urbanos, además de ser víctimas de la estigmatización de las políticas criminales de portación de rostro y clase social. Esto es control social, y la cárcel con su fracaso, es funcional a esta forma de control social y criminalización de la pobreza.

La victimización que sufren los pobres y los trabajadores de parte de la delincuencia, la inseguridad que esto les genera todos los días, hacen que de estos sectores también parta un fuerte pedido de mano dura y más encarcelamiento dibujando un círculo problemático que ayuda a invisibilizar los delitos de los poderosos, los delitos del poder y las regulaciones que el poder hace para mantener el control social. Esto es lo que Foucault llama administrar ilegalismos, ser funcional al delito de los pobres para ocultar el delito de los poderosos.

Pero por sobre todas las cosas, la cárcel mantiene el poder simbólico del castigo, mantiene la autoridad del Soberano para castigar y sostiene el discurso emocional del castigo. La venganza sigue siendo el alma de la pena, dice Durkheim. Esto es, cualquiera sea la explicación y utilidad que se le dé al sistema penal, la justificación moral del castigo, que siempre descansa en que la conducta reprobable en nuestras conciencias, merece castigo. El delito es definido por la respuesta, es la conducta que nos resulta aberrante.

El discurso punitivo que hoy parece fortalecerse hace pie en este discurso moral de las conductas aberrantes, que deben ser castigadas para la defensa social, la defensa de los valores



sociales. La construcción de la figura del enemigo de la sociedad que debe ser defendida por el Estado genera cohesión al interior del cuerpo social.

Estas reacciones simbólico/expresivas son generadas por figuras que representan sectores sociales que instigan al castigo y hacen campañas para mas represión con fines puramente políticos basados en discursos morales, y buscando una rápida legitimación político electoral.

A estas personas no les importa que el efecto del castigo sobre un joven sea ineficiente o contraproducente en términos de utilidad o efectos. Lo que es relevante es sentirse representado en el reproche moral que esto implica. Castigar por imponer una idea moral, castigar cruelmente, castigar innecesariamente, aún cuando sea un reclamo mayoritario, no puede aceptarse en un sistema democrático y republicano en el que el bien común debe ser el objetivo orientativo y límite de todo acto público.

La construcción de la figura del enemigo, que debe ser tomado por la violencia del Estado, recluído, encerrado en una institución para el castigo del otro, es producto del discurso del orden, que alimenta un imaginario social que supone que mediante el castigo y la reclusión y exclusión del otro por la fuerza se puede solucionar un conflicto que está subyacente en la conducta definida como delito.

Pensar la cárcel como solución es pensar la exclusión y el dolor del castigo como solución, y cuanto más excluídos generemos, cuanto más dolor aceptemos aplicar, no sólo

estaremos menos seguros sino que pondremos cada vez más en riesgo los sistemas democráticos.

Las respuestas hobbesianas del Estado Soberano, que basado en el discurso del riesgo y la seguridad todo lo controla y amenaza con castigo, no nos hace mejor sociedad, sino que nos convierte en una sociedad fragmentada, especulativa, individualista, violenta; dispuesta a infligir dolor a cambio de una seguridad total que nunca llegará, porque dentro de este modelo siempre habrá alguna amenaza que querramos destruir.

Si lográramos comprender que en este modelo contractual todos podemos ser excluidos mañana, estigmatizados, marginados y discriminados, comprenderíamos que todos somos vulnerables y que esa vulnerabilidad sólo podremos resolverla conociendo cómo trabaja el poder. Y mirando al otro, apagando la televisión y escuchando al vecino.

Si todos somos sospechosos, lo único que sembramos es miedo, frustración y resentimiento. Ahora, si podemos encontrarnos con otros para comprender, para escuchar, para buscar soluciones, quizá surjan mejores sentimientos que el de la venganza.

Exigir al Estado políticas sociales de todo tipo, económicas, educativas, de salud, etc. Políticas inclusivas, donde la exclusión no tenga lugar, donde la resolución de los conflictos se dé por la vía del diálogo, de las reparaciones, de las recomposiciones personales y comunitarias, quizá sea más

efectivo para bajar los niveles de conflictividad que pedir más cárcel o más seguridad policial.

Debemos realizar un control ciudadano de no aplicación del dolor ni de la persecución por parte de las agencias del Estado, porque el objetivo del Estado debe ser el bien común, la protección de derechos y en ese marco debe intervenir en la resolución de los conflictos.

La Cárcel como institución de exclusión, donde se aplica el dolor a través de los servicios penitenciarios y las policías, deben ser abiertos a la democratización de la mirada del público en toda su dimensión, sin justificativos. Porque la sociedad no se defiende aplicando violencia hacia la propia sociedad. Los casos extremos de desviación deberán ser evaluados individualmente, pero la mayoría de la población carcelaria joven proveniente de nuestras poblaciones pobres y acusadas por delitos predatorios, debe ser mirada con más benevolencia y ser incluida en programas sociales especiales, porque es obligación del Estado la protección de los derechos.

Se que en este texto, por cuestiones de extensión, he simplificado cuestiones complejas que deben ser profundizadas adecuadamente. Finalizo aquí con las palabras de Nils Christie: *“Los sistemas sociales deberían construirse de manera que redujeran al mínimo la necesidad percibida de imponer dolor para lograr el control social. La aflicción es inevitable, pero no lo es el infierno creado por el hombre.”*

## **Bibliografía**

- Bauman, Z. (2004): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Bauman, Z. (2005): *Vidas desperdiciadas*, Buenos Aires, Paidós.
- Becker, H. (2009): *Outsiders*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castel, R. (1991): "La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión", en *El Espacio Institucional*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Castel, R (2003) *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial
- Christie, N. (2001): *Los límites del dolor*, Buenos Aires, FCE.
- Deleuze, G. (1995): "Post scriptum. Sobre las Sociedades de control", en *Conversaciones*, Valencia, Pre-Textos.
- Durkheim, E. (2001 [1893]): *La división del trabajo social*, Buenos Aires, Del Libertador.
- Feeley, M. y J. Simon (1995): "La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", *Delito y Sociedad*. Revista de Ciencias Sociales, 6/7 (4), 33-58.
- Foucault, M. (1976): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- (2000): "Clase del 17 de marzo de 1976", en *Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1980): *La microfísica del poder*, Barcelona, La Piqueta.
- Foucault, M. (2003 [1975]): *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.

- Foucault, M. (2007): *El nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, FCE.
- Garland, D. (2005): *La cultura del control*, Barcelona, Gedisa.
- Goffman E. (1972): *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gutiérrez, M. H. (2006): *La necesidad social de castigar*, Buenos Aires, FJDP.
- Lea J. y J. Young (2001): *Qué hacer con la ley y el orden*, Buenos Aires, Editores del Puerto
- Wacquant, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.
- Wacquant, L. (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.
- Zaffaroni, E. R. (2006): *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar.
- Zaffaroni, E. R., A. Slokar y A. Alogia (2000): *Manual de Derecho Penal*, Buenos Aires, Ediar.
- Zaffaroni, E. R. (1989): *En busca de las penas perdidas*, Buenos Aires, Ediar.
- Zaffaroni, E. R. (2011) *La palabra de los muertos*, Buenos Aires Ediar

## CAPÍTULO 3

### LAS INSEGURIDADES Y EL ROL DEL ESTADO



Argos estatal

## 8- EL ROL DEL PODER JUDICIAL

por Silvia Contrafatto

Construcción Democrática. Poder Judicial, Justicia, Derechos Humanos, Instrumentos Internacionales, Vulnerables,

## Globalización ¿Seguridad Humana vs. Seguridad Ciudadana? Conclusiones

### **Introducción**

En las reflexiones para elaborar el presente trabajo, consideré oportuno reformular conceptos tradicionales como Democracia, Seguridad, Poder Judicial, a la luz de los efectos producidos con posterioridad al Consenso de Washington y su modelo neoliberal. En este contexto político, se construyen los “nuevos estereotipos” que serán objeto de discriminación y persecución, utilizando para ello el ejercicio del control social como garantía de Seguridad Ciudadana.

### **Construcción Democrática:**

#### **¿Qué es la Democracia en el S. XXI?**

En las postrimerías del s. XX, el filósofo Alain Touraine en su obra “¿Qué es la Democracia?”, después de recorrer un camino histórico sobre el concepto, resalta en sus conclusiones la importancia de construir un nuevo contenido del término. “La Democracia, para estar viva, debe ir más allá del *“laisser-faire...”* hoy en día debe ser el reconocimiento del otro y de la comunicación cultural. Si no sabemos formular y construir este multiculturalismo bien temperado, participar activamente en la recomposición de un mundo que se fragmenta entre un Mercado Globalizado y unas identidades cerradas sobre sí mismas, habremos dejado perecer una Democracia que, después de haber hecho triunfar la soberanía popular en el s.

XIX y dado un sentido político a la Justicia Social a partir de fines del mismo siglo, ya no tiene hoy objetivos y convicciones.”<sup>155</sup>

La razón de ser de la Democracia es el reconocimiento del otro, afirma Touraine.

Es necesario este sistema de vida para hacer convivir a unos individuos y unos grupos a la vez diferentes y semejantes en su naturaleza. Para ello hay que establecer nuevas formas de organización social que permitan un encuentro “tan directo como sea posible, con el otro”.

Ya en este nuevo siglo, en un intento de comprender los cambios en la región latinoamericana, y el nuevo contenido que se debería dar a las Democracias en el post-neoliberalismo, resulta interesante traer el pensamiento del vicepresidente de Bolivia, Dr. Álvaro García Linera, quien afirma la trascendencia de considerar al Gobierno como parte del Estado.

Cuando define al Estado, habla de elementos diversos y menciona: las Fuerzas Armadas, el Sistema Educativo, el Poder Judicial, las cárceles, etc. En sentido estricto cita a las instituciones: sin instituciones no hay Estado, concluye.

Esta importante reflexión nos lleva a preguntarnos:

¿Qué instituciones reconocemos como parte esencial de un Estado? Sin duda que mencionaremos los tres poderes. Ésta sería la dimensión material que define García Linera, quien

---

<sup>155</sup> TOURAINE, Alain: “*Qué es la Democracia*”. edic. Fondo de Cultura Económica-Bs.As. 2000. pág.288 y sig.



seguidamente amplía y destaca lo importante que es la dimensión ideal, esto es, las concepciones y percepciones que tiene y quiere el ciudadano de las mismas.

Al igual que los Derechos Humanos, estas ideas sólo pueden aplicarse dentro de un sistema democrático, en especial en las llamadas Democracias Deliberativas que se están desarrollando en Latinoamérica. Ellas nos llevan a revalorizar la participación y la deliberación, que García Linera redefine como "correlación de fuerzas", "jerarquías en la conducción y control de las decisiones" para, finalmente, afirmar que todo Estado es monopólico, destacando especialmente el "monopolio de la coerción a través de las fuerzas armadas, policía, cárceles, tribunales".

Es en este dinamismo democrático, que se intensifica y casi se convierte en exigencia la participación ciudadana de manera permanente. La falta de activismo del pueblo en determinados actos del Estado sólo provoca retraso en su evolución y cambio.

La esencia de la Democracia es la diversidad; es a través del discurso, la oportunidad que tiene el individuo de expresarse y buscar el consenso dentro de la pluralidad.

Ya en el siglo pasado y como reflexión frente a los horrores de la Segunda Guerra, Hannah Arendt consideraba como elemento de la Democracia a la Acción. La define como "la actividad que se da entre los hombres sin la mediación de cosas o materia". También expresaba que, para el mejor ejercicio de la Acción, se debían institucionalizar espacios

públicos que permitieran visibilizar a través de esas expresiones al individuo, su participación y, consecuentemente, el fortalecimiento de la opinión ciudadana.

En este siglo XXI en la región se observa que, las Democracias sin participación han fracasado. Frente a los estragos económicos producidos por el Consenso de Washington y su modelo neoliberal – globalizante, se ha producido la reacción de la Multitud, a través de los llamados Foros Sociales, exigiendo su participación en las decisiones gubernamentales.

El Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), organizó en Lima, Perú, un importante debate entre los más destacados especialistas de la región, cuyas conclusiones se plasmaron en el “Informe sobre la Democracia en América Latina”.

En dicho documento se rescató el esfuerzo social y político para consolidar las Democracias recuperadas luego de las dictaduras sangrientas que asolaron el continente. Se fijaron metas para superar la creciente desigualdad y pobreza. Sólo así se fortalecerán las Democracias de Ciudadanas y Ciudadanos en el continente. Se estableció que es importante pasar de las “Democracias Electoralistas” a las “Democracias de la Ciudadanía”.

En consecuencia, la arquitectura del nuevo modelo democrático debería significar, en principio, un cambio en el pensamiento de los políticos, quienes hasta hoy se consideran dueños de las decisiones, por un manejo autoritario del poder

obtenido en las urnas. En este nuevo marco los partidos políticos no sólo tendrían que explicar las razones y efectos de sus propuestas sino que, a partir de este cambio de visión, se comprenderá que sólo se generarán transformaciones sociales cuando se acepte la transversalización del ciudadano en todos los estamentos de la gobernabilidad democrática, implementando en cada organismo las estructuras necesarias que permitan recrear los lazos de confianza entre Poder y Sociedad.

### **Rol del Poder Judicial: ¿Poder de todos y todas?**

Retomando el discurso del Vicepresidente boliviano, se puede aseverar que uno de los poderes que históricamente más ha rechazado esta “intromisión ciudadana” ha sido el Judicial, fundamentalmente en la elección de sus miembros, sin mencionar el diseño de las estructuras que lo conforman.

Para evitar contradicciones entre Democracia y Poder Judicial, resulta imperativo la democratización del mismo.

Desde la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a través de la Relatoría Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, se recomienda considerar que en todo Estado Democrático, una Magistratura independiente e imparcial es la única forma de garantizar la legitimidad del Sistema de Gobierno. Para fundamentar esta premisa, incluye temas como la impunidad, la independencia de magistrados y funcionarios, la capacitación en la esfera de

los Derechos Humanos para magistrados y abogados, la perspectiva de género y también la de los derechos del niño.

El marco normativo general para estas recomendaciones, la Relatoría lo encuadra en los “Principios de Bangalore” sobre la Conducta Judicial.

Entre los cambios iniciáticos que se han realizado, es un avance el mejoramiento del sistema de selección de magistrados a través de los llamados Consejos de la Magistratura, que fueron creados en los diversos países del continente. El Salvador, Panama, Perú, Costa Rica, Colombia Paraguay y Argentina entre otros, han modificado sus Constituciones incorporando esta nueva estructura.

En el caso Argentino el Sistema Federal permite la existencia de dos Consejos: uno Nacional, de carácter Federal, y los Provinciales, que se ocupan de su Justicia local. No hay homogeneidad en ambos sistemas pero lo que sí es cierto es que su estructura y su desempeño trajeron ciertos vientos democráticos pero no los suficientes para garantizar la “Paz Democrática”.

En la década de los noventa, el profesor norteamericano J. Miller, en un estudio histórico que había realizado sobre la Corte Suprema de la Nación Argentina, desde la época fundacional del país, concluye que: “sólo en 1863 se podía afirmar que el máximo órgano Judicial de la Nación era independiente”.

La realidad no puede negar esta afirmación. Sin embargo el establecimiento de la Cláusula de Autolimitación, a través

del decreto 222 del 2003 al Poder Ejecutivo Nacional, produjo un cambio de paradigma. Fue impuesta por el entonces Presidente Néstor Kirchner, para la selección de los Miembros de la Corte de la Nación. Allí se logró la participación ciudadana a través de las organizaciones civiles para iniciar la Democratización de la Justicia. Y, ¿por qué no decirlo?: Significa un acto único de limitación del ejercicio del Poder por parte del Ejecutivo.

Si coincidimos con Tzvetan Todorov quien, en una reciente entrevista sobre la Democracia, considera que es un principio esencial de la misma limitar los Poderes Públicos, entenderemos el valor que tiene la cláusula Kirchner, cuando es el propio Poder, en este caso el Ejecutivo, el que se autoimpone la limitación.

También la IV Conferencia Nacional de Jueces, en Argentina, declaró en forma unánime que: El "Poder Judicial es una garantía del ciudadano para que sus derechos sean respetados y se pongan límites a los otros poderes para un adecuado equilibrio republicano". En este sentido, el Poder Judicial "es la principal defensa que tienen los ciudadanos para vivir en una sociedad igualitaria y en libertad a lo largo y ancho del país". Para que esto sea posible se requiere "que los jueces sean elegidos por sistemas transparentes, donde el mérito prevalezca como criterio central desplazando las influencias políticas indebidas".

En cuanto a lo temporal: la antigüedad no garantiza la independencia. Los Jueces de hoy deberían involucrarse con la

Sociedad de la cual son parte. Esto es: Juzgar con sensibilidad social, tener en cuenta el contexto en que se produce el quebrantamiento de las normas que le permiten al Estado ejercer su poder punitivo, de esta forma esto implicaría la mínima intervención en delitos comunes.

Aplicar los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos incorporados a la Constituciones locales formando los llamados “Bloques Constitucionales”, no ser permeables a las presiones políticas ó de otra índole. Por otro lado, enfocar hacia la capacitación y el uso de las tecnologías de la información y comunicación -TIC- para perseguir la cibercriminalidad y la delincuencia organizada en grandes corporaciones multinacionales. Ese accionar ilegal sí genera cuantitativamente efectos económicos nocivos muchísimo más importantes para los países bajo su órbita, que la delincuencia común.

Sin duda que las actuales estructuras Judiciales no son las adecuadas a las necesidades de la Sociedad, de allí su desprestigio y a su vez el peligro que conlleva el descontento intentando hacer lo que por derecho al ciudadano se le niega, esto es: Justicia.

El Poder Judicial fue creado no sólo para aplicar la norma que la Sociedad ha consensuado sino para evitar la anarquía como consecuencia de la ausencia de Justicia.

Por ello, principios como el Pluralismo Jurídico, Interculturalidad, Igualdad Jurídica, Independencia, Participación ciudadana, Armonía Social y aplicación de los

Instrumentos Internacionales ratificados por los Estados deberían ser el contenido de las nuevas estructuras. El reconocimiento de la Jurisdicción Indígena en igual nivel que la Jurisdicción Común es otro avance que debería llevarse a cabo en aquellos Estados que cuentan con diversidades étnicas en su conformación social. Siendo ésta una característica que atraviesa a todo el continente y sin embargo aún no es reconocida, salvo en Constituciones de países como Bolivia ó Ecuador.

Entre los Instrumentos Internacionales recientes que buscan una salida a esto último, se encuentran “Las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de la Personas en condiciones de vulnerabilidad”. Fue en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana que tuvo lugar en Brasilia en marzo del 2008 cuando se logró este acuerdo. En ese documento, se estableció que se permitirá a los pueblos indígenas que puedan ejercitar con plenitud sus derechos. Se le garantizará respeto por su dignidad, lengua y tradiciones culturales. Y los Estados deberán propiciar la armonización de sus normas con el sistema de administración de justicia estatal.

Podríamos afirmar que los excluidos u oprimidos son justamente los vulnerables del Estado, son quienes están sometidos a la incertidumbre. Cuando mayor es ésta, con mayor fuerza cae sobre ellos el poder represivo del Estado, sino observemos algunas cifras estadísticas: por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cárceles están ocupadas por un 60% personas con prisión preventiva, se está

violentando el principio constitucional de inocencia. En la Provincia de Buenos Aires, la más grande de Argentina en cuanto a territorio y población, la población carcelaria con prisión preventiva supera el 64%. Éste es uno de los grandes problemas de la Justicia clasista Argentina. Podríamos afirmar que es una negación de Justicia en tiempos democráticos.

En los gobiernos de facto latinoamericanos también hubo una negación de Justicia. Con su falsa neutralidad, produjeron una de las negaciones más graves de su historia. En el caso Argentino, y dentro del llamado “Plan Cóndor”, al ser cómplice del terrorismo de Estado y no investigar las denuncias sobre las desapariciones. Así como el Poder Ejecutivo pidió perdón a la Sociedad Argentina, creo que el Poder Judicial debería hacer lo mismo.

Es una falacia cuando se dice que los Jueces sólo hablan a través de sus sentencias. En términos generales, los Jueces hablan y piensan como sus sentencias, porque los Jueces tienen ideología de clase, la que han construido a través de su origen, su educación y la que, en consecuencia, aplican en sus sentencias que los aleja de la Sociedad que ha firmado un contrato social para que se respeten las normas y se termine con la impunidad.

## **Seguridad Humana vs. Seguridad Ciudadana:**

### **¿Qué son los estereotipos?**

En oportunidad de desarrollarse el “Seminario de Políticas Publicas para la Seguridad y la Democracia, dentro de la



Cátedra de Criminología Alessandro Baratta”, en Costa Rica, la destacada jurista venezolana Lolita Aniyar de Castro, en su ensayo “Criminología del oprimido”, irónicamente expresaba que para este siglo XXI la globalización que parecía que nos llenaba de progreso y bienestar, nos muestra las mayores violaciones a los Derechos Humanos.

Con un aumento increíble de la pobreza, el nuevo escenario mundial se ha llenado de excluidos, ha producido el desplazamiento de multitudes, la degradación a niveles impensables de grandes sectores sociales, el aumento de los cinturones periféricos alrededor de las metrópolis de todo el mundo.

Posteriormente a los acontecimientos de setiembre de 2001, y frente al terror de los atentados, como una de las soluciones G. Jacobs construye su “teoría del enemigo”, quien ve la solución “a través del Derecho Penal de Autor” para los delitos de Derecho Penal Internacional.

La paranoia global, llevada a ámbitos locales, comienza a enmarcar los nuevos “enemigos” -según la construcción que hace G. Jacobs-, y por ende la facultad de castigar, a los hambreados, excluidos del sistema, ya se trate de hombres, mujeres y niños como a los diferentes en general.

Es en esos cinturones periféricos donde se encuentran los “estereotipos que darán contenido al sistema represivo”.

El Imperio ha desarrollado dos tácticas: por un lado el control a través de la prisionización: llenar las cárceles de

pobres, hambrientos y desplazados, como una manera de garantizar el control social.

Por otro lado generar contradicciones dentro de ese grupo y lograr lo que vemos a diario: que se maten entre ellos, cumpliendo el rol de brazo ejecutor de la violencia simbólica producida fundamentalmente en los medios de comunicación, de tal manera que se hace invisible su instalación pero fuertemente efectiva al momento de ver los tristes resultados. Esto es mucho más perverso, pero real, nos explicaba brillantemente el Maestro Dr. Raúl Zaffaroni.

En la construcción del “Modelo Hegemónico”, es esencial instaurar un paradigma al que deben asimilarse los “otros”. Los que no tienen esos atributos son los diferentes, los inferiores, los perdedores, así surgen las jerarquías, basadas en la dominación y la desigualdad. Esta última, necesaria en toda hegemonía. Bourdieu ya hablaba de dominantes y dominados en la elaboración de su teoría sobre Violencia Simbólica.

### **¿Seguridad Humana vs Seguridad Ciudadana?**

En la década de 1970 Naciones Unidas, a través de la Asamblea General elaboró una serie de recomendaciones con la finalidad de dar contenido a la idea de Seguridad Humana que se había formulado en 1948 y cuyo seguimiento se detuvo como consecuencia de la llamada Guerra fría. Posteriormente, en 1994, el PNUD plantea un contenido Integral basado en la necesidad de cubrir las necesidades básicas para alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos. Considera que todo ser

humano debe tener derecho a la alimentación, a la salud, a la propiedad, a recursos económicos para su bienestar, al cuidado del medio ambiente en beneficio individual y de la comunidad. Para ello se apela a los Derechos Humanos que enumera la “Declaración Universal” de 1948 y a los Pactos de: “Derechos Económicos Sociales y Culturales” y “Derechos Civiles y Políticos” de 1966. De esta manera se consolida la “Seguridad de los Derechos”. Sólo con la obtención de éstos, el ser humano puede realizar Proyectos de vida que satisfagan sus deseos personales. Toma como punto de partida al ser humano, con una visión integral, para ofrecer una perspectiva que lo proteja de las amenazas cuyo efecto ponga en riesgo su supervivencia, sus medios de vida, en definitiva su dignidad.

Ahora bien, dentro de esta Integralidad está la Seguridad Ciudadana, que se refiere a la Seguridad Personal en lo individual. Para ello el Estado debe articular acciones para proteger a sus ciudadanos y sus bienes. En éste sentido no hay colisión de términos pero sí resulta necesario armonizar dichas medidas de seguridad con los Derechos Humanos.

Desde la Criminología Crítica, en especial la Cátedra de Alessandro Baratta, encuentran la necesidad de afirmar que la palabra “Seguridad” está íntimamente ligada a la construcción de Ciudadanía.

Si Seguridad Humana engloba en su contenido a la Seguridad Ciudadana, ¿por qué los Estados sólo se ocupan de la última?

Nils Christie nos hablaba de una sensata cantidad de delito y su juzgamiento, pretender su expansión no sólo pone en riesgo la Paz Social sino que genera el desvío de recursos que debieron utilizarse en otros sectores.

Hay que volver a las fuentes. Beccaría en su brillante obra “De los Delitos y de las Penas” cuya 1era. edición data de 1764 proponía: “Mejor es prevenir los delitos que castigarlos. Este es el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir a los hombres al máximo de felicidad, o al mínimo de infelicidad posible”<sup>156</sup>.

En los países de la región para imponer el modelo globalizante se utiliza como método inflacionar el Derecho Penal. El encierro de los pobres, marginales, los diferentes por razones étnicas, de género, los excluidos, como si éste fuera el instrumento idóneo para mantener el control social y no analiza la gran inequidad que el mismo modelo genera. Esto es violencia, porque paralelamente no se coloca en el mismo valor punitivo a los que producen los grandes delitos transnacionales, irónicamente parece que hay que visibilizar y castigar los efectos pero no las causas que los generan.

Es imperioso que los Estados vuelvan a colocar en la Agenda Pública la Seguridad Humana. Garantizar los elementos básicos que permiten al hombre vivir en felicidad, significa ubicar al tema de Seguridad Humana en el lugar que

---

<sup>156</sup> BECCARIA, Cesare: “*De los Delitos y de las Penas*” 4ta. edic. ed. Temis. Bogotá-Colombia- 1998. Cap. XLI.: “Cómo se previenen los delitos”.Pág.107.

debe ocupar. El delito aumenta en la misma proporción que aumenta la pobreza y la inequidad.

Unicef y Unesco mencionan que la educación no funciona en los grupos excluidos. Desde Hábitat indican que es casi imposible en el estado actual lograr una vivienda digna. Desde la OIT los datos de desocupados es alarmante. Son numerosos los informes de Naciones Unidas que nos hablan del aumento de concentración de la riqueza en unos pocos y el aumento de la pobreza en muchos. A su vez, las tasas más altas, de 30 o más homicidios por cada 100.000 habitantes, se ubican en países de América Latina, el Caribe y en África. En el otro extremo Canadá y Japón tienen tasas de homicidio de 3 cada 100.000 habitantes. Esto está estrechamente relacionado con el ingreso per cápita de esos países.

## **Conclusiones**

Ante el escenario descrito, hay que impulsar un Nuevo Modelo Social. Volver a las fuentes fundacionales del Grupo. En el mismo hay que devolverle a los términos como Democracia, Poder Judicial y Seguridad el contenido que el Modelo Neoliberal les quitó. Los Derechos Humanos deben transversalizar toda política de Estado. De esta manera, si en la agenda pública la Seguridad Humana es prioritaria, seguramente se logrará la igualdad. Debemos ser conscientes que la pobreza es la violación de todos los derechos que el ser humano ha logrado y la inequidad es la mayor violencia que

enfrenta una sociedad. El Control Social que un Estado Democrático debe generar, tiene que ser útil para garantizar la Seguridad Humana sin excepciones. Se observa que las llamadas Democracias Deliberativas están más cerca de concretar este Nuevo modelo. La Seguridad Ciudadana debe concebirse dentro del Modelo de Seguridad Humana. Sólo si se modifican las situaciones de vulnerabilidad disminuirá la conflictividad social y el delito. El Poder Judicial debe capacitarse en armonizar la aplicación de los Derechos Humanos, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Penal Nacional a fin de evitar castigar y perseguir exclusivamente a los nuevos estereotipos que el Modelo Hegemónico ha construido. Cumplir con el rol que el Contrato Social le ha asignado significa aplicar principios como el Pluralismo Jurídico, Interculturalidad, Igualdad Jurídica, Independencia, Participación ciudadana, Armonía Social y aplicación de los Instrumentos Internacionales ratificados por los Estados. Estos deberían ser el contenido de las nuevas estructuras judiciales a fin de dictar sentencias justas y acordes con la realidad actual, en la cual la pobreza es la violación de todos los derechos y a su vez la generadora de la Violencia Social. Paralelamente, capacitarse en las TIC para perseguir los grandes productores de ilícitos, cuyos efectos resultan cuantitativamente más nocivos para las sociedades.

## **Bibliografía**

- BECCARIA, Cesare. (1998): *"De los Delitos y de las Penas"* 4ta. ed. ed. Temis. Bogotá-Colombia.
- CARRANZA, Elías. (2011). *"Políticas Criminales y Penales en el marco de la Democracia y los Derechos Humanos"* ILANUD, Cátedra Alessandro Baratta. Costa Rica.
- DE CASTRO, Lolita Aniyar. (2011). *"Desde una criminología abierta a la teoría social y política, y en diálogo permanente con diversas perspectivas criminológicas, asumiendo y ejerciendo una constante autocrítica"*.Cátedra Alessandro Baratta. Costa Rica.
- DOBLES, Paula Ximena. (2010). *"Pensar una política criminal para la Seguridad Humana"* ILANUD, Cátedra Alessandro Baratta. Costa Rica.
- CAMPOS SANTELICES, Armando. (2010) *"Violencia Social"*—ed. EUNED –ILANUD , Costa Rica.
- Las reformas al Sistema de Justicia Penal en Japón y América Latina : –Ilanud- 1era. Edic. Costa Rica, (2011).
- ZAFFARONI, Raúl. (1990) *"En busca de las penas perdidas Deslegitimación y Dogmática Jurídico Penal"*, Edit. Temis.
- BAUMAN, Zygmunt y LYON, David. (2013): *"Vigilancia líquida"* – ed. Paidós, Buenos Aires.
- TOURAINÉ, Alain. (2000): *"¿Qué es la Democracia?"* – ed. Fondo de Cultura Económica 5ta. Edic., México
- DE AGUIAR, Roberto A. R.: *"¿Qué es Justicia?: un abordaje dialéctico"*. ed. Asociación Americana de Juristas, Fuba, CedyCS.

## 9- TRAS LAS HUELLAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD: LA FORMACIÓN POLICIAL EN RÍO NEGRO DESDE EL TERRITORIO NACIONAL

por Martín Díaz y Fernando Casullo

### **A modo de introducción: civilización o saqueos**

Pocos dudan hoy que la institución policial asome (al menos en gran parte de América Latina) como el gran reemplazo de las Fuerzas Armadas en tanto termómetro del estado de la seguridad ciudadana democrática. Con esta premisa en mente, en estos últimos días volvieron a sacudirnos sucesos en donde distintas instituciones policiales quedaron, de nuevo, en cuestión. En el 2013 la nota estuvo dada, sin dudas, por los reclamos salariales de distintas policías provinciales en el tenso mes de diciembre. Un peligroso raid nacido en Córdoba –provincia no casualmente cuna del “Navarrazo” una de las sublevaciones policiales más importantes de los setenta- y que terminó de forma escandalosa, principalmente en Tucumán.<sup>157</sup> En la mitad una larga lista del horror: desavenencias entre los poderes ejecutivos provinciales y el nacional, violentos emergentes en las redes sociales (tanto para anunciar y festejar saqueos como para el insólito pedido de un gobernador a las cuatro de la mañana por Twitter) y, en definitiva, una perturbadora sensación de tener la ruptura del pacto social a la

---

<sup>157</sup> Sobre el “Navarrazo” léase Servetto, Alicia, “Córdoba en los prolegómenos de la Dictadura. La Política del miedo en el Gobierno de Lacabanne”, Revista *Estudios*, nº 15, CEA-UNC, 2004, p. 5.



vuelta de la esquina. Hasta para los agentes beneficiados por los aumentos hay pocos elementos para considerar que vivieron un final feliz. Es probable que casos como el de la policía tucumana que fue increpada por estar usando su celular en la calle al grito de “para eso desprotegeron al pueblo” se amontonen en los próximos meses y días: como sabe cualquier hijo de vecino sin tener que aplicar mucha teoría, las relaciones sociales no son sencillas y de explosiones como las de los últimos meses no se vuelve a foja cero con facilidad. Nadie que defienda una agenda progresista e integral de transformación de la seguridad ciudadana puede sentirse feliz con este tipo de prácticas que desnudan en las instituciones policiales renuencias a los procesos de cambio.

Parte de la explicación de lo escaso que han cambiado las policías en muchos distritos debe encontrarse en un déficit en la formulación clara de cómo debería ser tal cambio. En efecto, en escenarios donde no es difícil encontrar actores con poco apego a una definición de lo policial que rompa con los estigmas, los esfuerzos deben redoblar. Sin escapar a la ardua tarea de pensar con realismo qué modelo(s) policía(les) quisiéramos ver plasmado. Ejercicio de construcción de un saber cotidiano que permita escapar desde el principio a la trampa de las claves garantistas versus mano dura, escritorio versus calle. Tensiones todas que los policías transitan de forma ambigua, claro está, pero que tampoco nadie ha experimentado como ellos. La tan mentada agenda de

reformas deberá batallar también con sus propias carencias y estigmas.

La historia de las reformas policiales en nuestro país tuvo un parte aguas con la experiencia en la bonaerense comandada por León Arslanian.<sup>158</sup> La experiencia mostró todo el abanico de avances y retrocesos posibles a la hora de intentar cambiar estructuras tan colosales. Y si bien tuvo la capacidad de plantear el debate sobre las fuerzas policiales en el mismo nivel de potencia que en los ochenta la sociedad había discutido sobre las Fuerzas Armadas, ciertamente se mostró también poco efectiva a la hora de diseminar entre toda la fuerza sus principios de renovación, un punto que ha sido estudiado en profundidad.<sup>159</sup> Y ese es un problema que a esta altura ya debemos asumir como endémico: no alcanza con pensar el gobierno civil de la policía si no incorporamos a la reflexión a todos los actores. La política de descabezar cúpulas se encontró muchas veces con el límite rápido y evidente de falta de correas de transmisión a cuadros intermedios (ni hablar las “bases”). Tal vez sea el momento de sumar vías de entrada distintas: dentro de una multiplicidad de rutas que recorrer en el intento de modelos de reforma policial,

---

<sup>158</sup> ARSLANIAN, León, (2008) *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Edhasa.

<sup>159</sup> BARRENECHE, Osvaldo y Galeano, Diego (1999) “Nota sobre las Reformas Judiciales en la Argentina, siglo XIX y XX”, en revista *Cuadernos de Seguridad*, Nº 8; Ganon, Gabriel, “Reforma de la Policía: ¿cambio organizacional o estructural?”, en Sozzo, Máximo (ed.) *Seguridad Urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

consideramos que una de las primeras que puede plantearse recorrer con profundidad es la de la formación policial. Mucho menos explorada que otras dimensiones, sin embargo no por eso menos importante. El objetivo de este capítulo es reflexionar entonces acerca de los procesos de institucionalización y formación inicial policial de la provincia de Río Negro (Territorio Nacional hasta bien entrado el siglo XX). Sin resultar del mismo una matriz general, saber respecto de cómo se produjo la formación en esta provincia patagónica, bien puede aportar a un campo que se nutre particularmente del cotejo de las distintas experiencias territoriales.<sup>160</sup>

## **2. Del reclutamiento de personal en el Territorio Nacional**

Ya no es una novedad insistir que para saber más sobre el Estado y sus complejas dinámicas, es necesario estudiar con profundidad el día a día del archipiélago de instituciones que le dan forma.<sup>161</sup> Y particularmente en el caso de las agencias de policías la apuesta de conocimiento por parte de las ciencias sociales hoy se ve redoblada con intensidad.<sup>162</sup> En ese

---

<sup>160</sup> ARIAS, Patricia et. al., (2012) *Reforma policial: una perspectiva progresista para América latina: principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

<sup>161</sup> BOHOSLAVSKY, Ernesto y Soprano, Germán. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.

<sup>162</sup> SIRIMARCO, Mariana (comp.) *Estudiar la policía. La mirada de las Ciencias Sociales sobre la institución policial*, Buenos Aires, Teseo; KAMINSKY, Gregorio (2011) *Mirada (de) Uniforme*, Buenos Aires, UNRN-Teseo.

movimiento, la historiografía también ha tenido un avance sostenido desde los primeros trabajos de campo que miraban a la policía solo como el brazo armado de un Estado represivo.<sup>163</sup> En efecto, de objeto maldito y presencia más vergonzante de la acción estatal, hoy a pasado a ser un actor fundamental para los analistas no sólo para la construcción de conocimiento histórico sino para el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana.<sup>164</sup> Así, para conocer más sobre una administración con particularidades geográficas, económicas, políticas e históricas como es Río Negro nos resulta de interés indagar sobre su institución policial. Sumando esto a una serie de trabajos que con ahínco estudian a la policía tanto en su conformación nacional como regional.<sup>165</sup> A tal efecto consideraremos relevante empezar a conocer sobre sus procesos de institucionalización y formación. Creemos que con este aporte será posible echar luz respecto del sujeto policial desde una perspectiva socio-histórica, en el devenir de la institución policíaca y la construcción de la subjetividad institucional. Por otro lado consideramos que intentar un

---

<sup>163</sup> RUIBAL, Beatriz (1993) *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*, Buenos Aires, CEAL.

<sup>164</sup> KAMINSKY, Gregorio (2005) *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Buenos Aires, Ed. UNLa.

<sup>165</sup> La literatura comienza a ser abundante en cantidad y profundidad de los debates, todavía no tanto en el armado de propuestas comparativas entre, por ejemplo, la policía territorialiana y de la provincia o la ciudad de Buenos Aires. Es importante esa apuesta, en la medida que se trata de investigadores que comparten un campo y seguramente para hacerlo más fructífero necesitarán de esas operaciones conceptuales.

avance hacia el estudio de la policía provincial, también es una cuenta pendiente de la historiografía regional. Y es posible que las trayectorias de la formación de los agentes sea una de las formas de saldar dicha cuenta, en la medida que se demuestre con un espacio donde las fuentes permitan ser optimistas.<sup>166</sup>

En un renglón de más largo aliento, muchos de los autores que han trabajado la policía territorialiana de la Patagonia se han preocupado por los mecanismos de reclutamiento de la misma.<sup>167</sup> De estas miradas, hoy reunidas en una suerte de indagaciones comunes al menos en las primeras preguntas, podemos establecer algunas conclusiones primarias.<sup>168</sup> Así afirmamos que de manera gradual el plantel policial en Río Negro fue estructurándose caracterizado por particularidades signadas por variables contextuales de la región. Anteriores estudios han mostrado la existencia,

---

<sup>166</sup> VARELA, Cristian (2008) "La educación policial. Estudios de los sistemas educativos policiales de la región NEA y de las fuerzas de seguridad y Cuerpos Policiales Federales", en *Cuadernos de Seguridad*, Colección Investigación y Análisis N° II. Buenos Aires; Varela, Cristian (2007) "Para una crítica de la instrucción policial", en *Cuadernillos de Seguridad*, N° V, Buenos Aires.

<sup>167</sup> BOHOSLAVSKY, Ernesto (2003) "El brazo armado de la improvisación. Aportes para una historia social de los policías patagónicos (1880-1946)", en Bohoslavsky, Ernesto; Soprano, Germán (2010) *Un estado con rostro humano...*, Suárez, Graciela, "La policía en la región andina rionegrina. 1880-1920", en *Pilquen* N° 5, Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Viedma; Melisa Fernández Marrón, "La policía como posibilidad frente a otras alternativas laborales en La Pampa de fines del siglo XIX y principios del siglo XX", ponencia presentada en la jornada Fuera de la ley, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

<sup>168</sup> RAFART, Gabriel (2010) comp. *Historia Social y Política del Delito en Patagonia*, Neuquén, Educo.

durante los años de la avanzada del territorio nacional, de los primeros cargos y cuadros superiores, jefes y comisarios cubiertos por antiguos miembros del Ejército Nacional afincados en las regiones donde estaban constituídas las comisarías. En los lugares donde no existían responsables de la institución policial/militar, se disponía como figura a cargo o comisario al juez de paz como ocurrió en muchos rincones de la provincia de Buenos Aires.

La incorporación de oficiales, jefes y comisarios provenientes de las escuelas policiales creadas a principio de siglo, fue sistemática. En consecuencia, oficiales procedentes de las policías de la provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y otros puntos del país eran convocados a prestar servicio en estos espacios de la Patagonia. Puede constatarse, a su vez, la existencia de un sistema de promoción interno regional de principios de siglo, donde el agente incorporado, formado en saberes y conocimientos provenientes del sistema de educación formal, ingresaba como Agente Escribiente, posición que lo potenciaba como futuro subcomisario u oficial de comisaría, destacamento o patrulla. De este modo, el personal subalterno mantenía formas de reclutamiento menos protocolares y en su gran mayoría pertenecían a la región, eran aborígenes o formaban parte de las primeras avanzadas de las milicias que habían echado raíces en aquellas zonas.

El reclutamiento de los cuerpos de personal subalterno revestía una doble problemática; por un lado los magros

salarios que percibían impedían una continuidad prolongada en la carrera policial debido que se podían alcanzar altos niveles de rentabilidad en otras tareas relacionadas con el agro. Otro factor se vinculó a la escasez de ciudadanos interesados en la actividad policial, esto generaba grandes déficits en las filas policiales.

Un fenómeno que merece destacada atención se vinculó a la fluctuación institucional del personal policial; la causa principal se vinculaba a la escasa remuneración que recibían los trabajadores de la fuerza sumado a las excesivas jornadas laborales en las precarias instalaciones. Esto último, provocaba bajas y reincorporaciones constantes que generaban inconvenientes y deficiencias en la adopción de las prácticas policiales.

A pesar de la existencia de criterios “específicos” para la incorporación del personal a las filas policiales, esta incertidumbre agotaba las estrategias de la superioridad para captar la atención de la ciudadanía para formar parte de la institución. Evidencia de ello, se refleja en antiguos partes policiales de las comisarías de las “Zonas Andinas”.<sup>169</sup> Si bien las exigencias de la institución policial para el ingreso de personal se reconfiguraron, es decir, se adaptaron al patrón poblacional de la época; la extrema necesidad llevó a incorporar personas analfabetas, lo que ocasionaba

---

<sup>169</sup> Pueden citarse ejemplos como este: “las exigencias mínimas y esenciales para un desempeño eficiente eran saber leer y escribir, manejo de armas, conocimiento de las disposiciones y normas referidas funciones específicas y no ser argentino necesariamente”, características que señala Graciela Suárez en, “La Policía en la región rionegrina...”, p. 12.

inconvenientes, sobre todo en el vínculo con la justicia. En relación con ello, sobre todo en la Zona Andina, se le añade la problemática generada por la exigencia necesaria de poseer nacionalidad argentina para enrolarse en las filas de la policía del territorio. La ausencia de interés en los ciudadanos de nacionalidad argentina por incorporarse a la institución policial llevó a modificar este requerimiento permitiendo el ingreso de chilenos para engrosar las filas policiales.

La organización de la institución policial de principios de siglo en el territorio nacional de Río Negro presentó características sobresalientes en detrimento del desarrollo del período. Por un lado, el fuerte tratamiento a la problemática de la seguridad pública en la Zona Andina se propagó gradualmente hacia el interior alcanzando la región del Alto Valle y centro de la Línea Sur, por otro lado, la Zona Atlántica evolucionaba desde el gobierno central de la policía con características fuertemente administrativas y burocráticas.

En el caso de la Zona Andina, la acción armada contra el denominado bandolerismo, el cuatreroismo, el control aduanero fronterizo y la protección de esta última, promovieron desde la gobernación la creación en 1902 del cuerpo de gendarmería volante o policía fronteriza que se caracterizó por ser un grupo autónomo, especial y con misiones específicas.<sup>170</sup> A pesar de estar bajo las órdenes

---

<sup>170</sup> Este Cuerpo policial se hizo efectivo en el año 1904 y presentaba cierto grado de autonomía y debido a su carácter errante brindaba acción



directas de la jefatura de la gobernación, este grupo podía generar el reclutamiento de su personal en el proceso mismo de las misiones encomendadas. En sus comienzos contó con un total de ochenta hombres y era una estructura altamente militarizada.<sup>171</sup> En el año 1911 se refunda este cuerpo debido al éxito de sus operaciones, pero la acción deficitaria del reclutamiento en misiones, la escasa remuneración, la carencia de equipamiento bélico, el escaso recambio de la caballada y los cruentos inviernos de la Patagonia disgregaron este cuerpo mediante las constantes deserciones del personal por las causas anteriormente explicitadas.

Si bien estos cuerpos demostraron ser efectivos contra la acción de los bandoleros, la gobernación del territorio no pudo solventar las necesidades requeridas. No obstante, el clamor de la ciudadanía por los “hechos vandálicos de contrabando” promovió una tercera fundación de estos grupos en 1918. Nuevamente, y a pesar de la necesidad explícita de contar con este servicio, no pudo sostenerse en el tiempo. El reclamo de la ciudadanía llegó a la órbita del gobierno nacional; por lo que, para dar una solución definitiva a este problema, entre otros, el Presidente Marcelo T. de Alvear en 1928 impulsa y promueve la Ley de creación de la Gendarmería Nacional, que se hizo efectiva en la zona diez años más tarde.

---

preventiva y presencia del Estado en terrenos indómitos del territorio nacional.

<sup>171</sup> Gabriel Rafart, (2008) *Tiempo de violencia (...)*, Buenos Aires: Editorial Prometeo.

El rol del Ejército Nacional en la frontera también jugó un papel decisivo en la lucha contra el delito y el engrosamiento de las filas policiales ya que colaboró con sus controles en la acción preventiva y la lucha contra el tráfico de animales. Lo que generaba, al menos en la zona cordillerana, una deficitaria formación de potenciales agentes policiales: conscriptos que finalizaban aquel servicio militar obligatorio y luego se incorporaban a la policía con saberes ligados al manejo de armas, lengua, matemática y geografía.

Tanto en la Zona Andina, como en los valles, la meseta y la región costera, el reclutamiento de personal subalterno policial de principios de siglo mantenía similares características. Según testimonios de personal entrevistado, la Policía Rural, la Policía Fronteriza, la Gendarmería Montada, comisarías y destacamentos poseían características similares en relación a la dinámica espacial del sujeto policíaco<sup>172</sup>. Las preguntas que definían el estado policial de un sujeto eran: “¿Tiene caballo? ¿Sabe montar? ¿Sabe disparar un arma?” De resultar afirmativas las respuestas del individuo, se informaba a través de nota o telegrama a la jefatura de la Gobernación para crear la respectiva resolución del Jefe de Policía nombrando al sujeto con grado y estado policial.

---

<sup>172</sup> Datos registrados en entrevista al Subcomisario del Territorio Nacional, Dn. Saturnino Lucero

### 3. Las intenciones de mejorar el reclutamiento

Sabemos también que en un principio la institución policial estuvo compuesta mayoritariamente por ex integrantes del Ejército Nacional, arraigados en las zonas desde las avanzadas de la campaña al desierto, sobre todo en la zona cordillerana. Entre otras cosas, algunos de los militares arraigados en aquellas zonas fueron los beneficiados por la ley 1.552 de “derechos posesorios” según la cual se reconocía la propiedad de la tierra a sus ocupantes.<sup>173</sup>

La protección de las actividades comerciales en esta zona inhóspita, la acción “civilizadora” y la representación del Estado fueron los fenómenos principales que requirieron profesionalizar la policía. Esta acción generó la necesidad de contar con un número mayor de personal que asista a la comunidad en la prevención del bandolerismo y el combate del delito. Las autoridades de la época contaban con escasos recursos para satisfacer esa demanda, por lo que recurrieron, en los comienzos del siglo XX, al nombramiento de personas idóneas para ocupar cargos en destacamentos y comisarías.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Mediante aquella Ley se premió a los militares que hicieron la “conquista del desierto” “los premios consistían en el regalo de tierras que se daban en una forma muy singular. Como no había mensura, se entregaba al militar premiado un bono que daba derecho a tantas hectáreas, según fuera la jerarquía del premiado, sin especificar dónde, es decir donde le plazca, de esta manera 541 personas se quedaron con 4.750.741 hectáreas.

<sup>174</sup> Parte del debate en torno a la situación de precariedad de las agencias estatales patagónicas en Di Liscia, María Silvia; Bohoslavsky, Ernesto, *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión*. Buenos Aires, Prometeo, 2005.

Sumado a la idoneidad del postulante, esta serie de nombramientos trajo aparejada la convocatoria por recomendaciones de ciudadanos allegados a estratos del poder político o judicial. Y, si bien en muchos casos fueron otros los designados, fueron nombrados por sus capacidades técnicas, humanas y políticas. Éste fue el caso de Juan Francisco Palermo, destacado periodista del Diario Crítica de Buenos Aires. Su campo de conocimiento en el medio periodístico fue el de la criminología, por lo que conocía el denominado mundo del delito. Su designación al mando de la Policía del Territorio Nacional de Río Negro a comienzos de la década del diez fue el inicio de una actitud reformista del Estado Nacional sobre la institución policial.

En zonas sensibles se hizo necesario contar con un cuerpo policial capacitado.<sup>175</sup> Es a partir de los años treinta, que se comenzó a contar entre las filas policiales con oficiales egresados de escuelas policiales de otras provincias; llamados a prestar servicio en las zonas de la cordillera y del Atlántico del Territorio. Con la incorporación de estos oficiales comienza un proceso de traslados de personal a diversas dependencias dentro del territorio lo cual exigirá en el cuerpo mayores niveles de capacitación para enfrentarse con la diversidad de la tarea en los destinos asignados. Estas pretensiones

---

<sup>175</sup> Fernández Marrón, Melisa, “Se hace atmósfera alrededor del cuatreroismo. El poder del machete y sus vínculos”, ponencia presentada en las II Jornadas Nacionales de Historia Social, Universidad Nacional de Córdoba, 2009.

evidenciaron la necesidad de cierta oferta educativa y de capacitación vinculada a la praxis policial. Esta no llegó a efectivizarse hasta el año 1948, año en que se dió comienzo al proceso de academia para el personal superior y subalterno que se encontraran en actividad.

El Gobernador del Territorio, Miguel Montenegro y el entonces Jefe de Policía a cargo de la jefatura, Crio. Inspector José Cuestas, generaron y refrendaron las respectivas Resoluciones que dan origen al proceso de academia del personal policial. Bajo la aprobación del entonces Ministerio del Interior quedaban delegadas a la misma jefatura de policía las funciones de organizar las actividades de la Academia de Policía. Dicha academia funcionó, durante su corta existencia, en la capital del Territorio y estuvo a cargo de un oficial superior. El primero en ocupar aquel cargo fue Alfredo Fontana, un Comisario Inspector quien tenía encomendada la misión de orientar los procesos formativos en tres áreas: 1) conocimientos sobre el ejercicio de la función policial, 2) práctica profesional y 3) educación física y tiro.

La Academia estaba dirigida a tres segmentos de personal policial: superior, subalterno y suboficiales y agentes. Evidentemente, esta puesta en marcha del rol profesionalizante de la institución policial rionegrina del Territorio denota los albores de la formación policíaca futura. En otras partes del país los cuerpos policiales superiores, desde comienzos del siglo XX, recibían los rudimentos de formación inicial en establecimientos educativos policiales. Es

el caso de Ramón Falcón y Juan Vucetich quienes, desde comienzos de aquel siglo, generaron estrategias destinadas a la formación policial. Falcón, en 1907, fue quien dió comienzo al proceso de formación policial inicial formal en Argentina creando en aquel año el “cuerpo de cadetes”.<sup>176</sup> Denominación heredada y adoptada posteriormente por otros cuerpos policiales de Argentina, relacionados con la formación de oficiales de policía.

En relación al Territorio Nacional de Río Negro, estas provincias eran pioneras y sus recorridos marcaban tendencia en procesos formativos para otras regiones más relegadas, brecha que debía superarse para alcanzar la profesionalización de los cuadros policiales. La Academia fue el primer intento de ello; un cuasi-proyecto que intentó alcanzar los objetivos ya establecidos por otras reparticiones a nivel nacional.

Si bien muchos oficiales de la policía del Territorio fueron incorporados desde aquellas provincias, las tropas regionales de esta repartición poseían escasa formación por las

---

<sup>176</sup> Se puede afirmar que la oficialización y el primer intento formativo de carácter formal se dió con la creación de la denominada “Escuela Práctica del Servicio Policial”. Esta escuela intentaba dar respuesta a los reclamos de la ciudadanía y estaba destinada a cumplir funciones únicamente en el radio urbano y el ejido urbano de la ciudad. La formación inicial de estos policías se limitó a una vacante de doscientos agentes, cuerpo que fue denominado “Primera Compañía de Cadetes”; cuyo proceso de enseñanza era totalmente práctico y castrense dado que estaba a cargo de funcionarios militares a cargo del Regimiento Nº 8 de Palermo. En el año 1913 se asienta en el barrio de Caballito y las clases comienzan a complementarse con ribetes teóricos.

El nombre que hoy la identifica “Coronel Ramón Lorenzo Falcón” se adopta en el año 1928 en honor y conmemoración a su fundador.

formas precarias de reclutamiento y la falta de interés de la ciudadanía para el ingreso a la fuerza. Principalmente, esta razón fomentó la creación de los procesos de academia. Proceso de “perfeccionamiento” que, con variaciones, perduró en el tiempo hasta estos días.

#### **4. La institución policial mediante sus procesos de formación inicial ¿institucionaliza?**

El concepto de Institucionalización Policial supone el cumplimiento de metas o fines formalmente admitidos y aprobados, que tienen como objetivo primordial la reforma de sus actores; organizaciones diseñadas para reproducción social en “elementos eficientes y eficaces”.<sup>177</sup>

La construcción de un cuerpo social abrazado a las banderas de la legalidad y la verdad constituyen el objetivo último hacia la constitución de un cuerpo formado bajo el ojo celoso del deber.

“...la policía dispone de su propio pensador, su adalid, su profeta: el pastor visual que alienta la indignación moral y el anonadamiento estético, el manager de la propagación mediática, el financista de la *imago* comercial en formato escándalo. Para estos escribientes de los *media*, que suelen gozar de tanta impunidad como la que atacan, el *rating* vital de la información policial adopta una actitud tortuosa y

---

<sup>177</sup> De la misma manera que para el ámbito de la educación Pablo Pineau, Inés Dussel, Marcelo Caruso, entre otros recrean mediante diversos textos la metáfora de la mecanización de la educación.

fiscalizadora; el espacio público que regentean estos tribunales de la *doxa* popular se traduce en un *ring side* de la sobrevivencia urbana”.<sup>178</sup>

El eje rector y el eje vertebral del funcionamiento de la moralidad policíaca dispone de formas propias de reproducción mediante sus sistemas de formación. La institución policial es recreada para atender la emergencia social, con una estructura piramidal y anclaje en los intereses del Estado. La traslación de esa construcción policial, característica de los procesos de formación, generan pautas o normas para la creación de un sujeto altamente adaptable a las disposiciones institucionales.

En uno de los principales textos históricos de la institución policial rionegrina podemos rescatar la siguiente expresión que marca el carácter intencional de la institución en la acción formativa: *“Pero para ello, saber mandar, ¿Y cómo se aprende? Preguntan los desaprensivos, los escépticos porque mandar, manda cualquiera. ¿Teniendo jerarquía? ¡No! Se trata de jerarquía moral, de la jerarquía nacida por concepto de la de la superioridad, profesional e intelectual del que manda respecto del que obedece, del que dispone respecto del que cumple.*

*Eso se enseña en la Escuela de Policía de Río Negro. Se enseña a mandar, habiendo aprendido a obedecer primero. Se enseña a imponer junto con la superioridad jerárquica, la superioridad moral,*

---

<sup>178</sup> KAMINSKY, Gregorio, “Filosofía, política y policía”, *Mirada (de) uniforme*, p. 25.



*profesional e intelectual. Y se enseña que es muy fácil obedecer ciegamente*<sup>179</sup>.

Con esta cita se manifiesta explícitamente la real intención, condición intencional de reproducción institucional que justifica los requerimientos y ordenamientos del Estado; donde se justifican las prácticas policiales que son aprendidas en procesos formativos, desde las bases de la organización institucional y desde la formación policial inicial.

El devenir histórico de la institución policíaca, los orígenes primarios de la conformación del Estado, dan forma a la estructura actual de la institución, la marcada noción del deber ser, “lo” castrense, la moralidad, el anacronismo. Son los aspectos constitutivos de la intencionalidad institucionalizante de la formación policial.

¿Qué es lo que lleva a un sujeto a inmiscuirse en esta *historia*, su obligación de Estado, como garante de la seguridad pública, en su lógica acción de control?

*“Transferida a la Provincia la ex-Policía de Territorio, ha sido la principal preocupación colocar a esta Institución en pie de igualdad con las demás reparticiones similares de las restantes Provincias Argentinas”*

*“¿Qué se espera entonces de una Escuela de Policía? La formación de funcionarios conscientes, responsables, capaces de resolver situaciones de apremio cuando el resto del conglomerado ha perdido la calma; idóneos para aconsejar; para fijar rumbos a un*

---

<sup>179</sup> Ballvé, A. “Texto Ballvé. Instrucción Policial”, Buenos Aires, Ed. A. y G. Casetías, Buenos Aires, 1927, p. 40.

*padre descarriado, a un hijo irrespetuoso y mal enseñado. Para eso es preciso ser cauto, sereno, sin fallas y hace falta predicar con el ejemplo*".<sup>180</sup>

El caso rionegrino resulta interesante dado que durante el período de territorios nacionales (sobre todo en sus comienzos) fue delegada en la institución policial el acto presencial propio del Estado. Primero, en las milicias y, luego, en la policía, la organización policial se fue imponiendo gradualmente mediante la acción de colaborar con la organización pública, nacional y gubernamental de las "nuevas tierras".

Este fenómeno recreó en la Institución un carácter autodefinido que perdura hasta la fecha.

## **5. La metáfora de la bisagra oxidada**

La construcción de la metáfora de la bisagra oxidada representa la acción y el leitmotiv de una Institución que responde al dueto paradójico conjunto social-Estado. Esta Institución se transforma en cuerpo y se fortalece hacia su interior mediante la disonancia paradójica antes expuesta.

La direccionalidad de las decisiones estatales y la acción reactiva del conjunto social fortalecen y promueven una coraza que alimenta los lazos institucionales internos, el fenómeno del "cuerpo policial". Los vientos históricos erosionan ésta y otras organizaciones y gradualmente generan

---

<sup>180</sup> Íbidem.

formas diferentes a las iniciales, pero en su esencia conservan los lineamientos originales de su conformación.

El pacto social, sutilezas del contrato social en su expresión más idealizada, propicia la emulsión adecuada para lubricar aquella “bisagra oxidada” de manera certera y objetiva. Mientras que la corrosión y la herrumbre dan sentido al nucleamiento para la defensa interior de la organización policial.

Marcelo Saín, en *“El Leviatan Azul”*, afirma que los actores políticos y sociales estiman y proyectan a las instituciones policiales como la principal y –a veces, única– instancia de resolución, contención y/o neutralización de la alta conflictividad observada en nuestra sociedad.<sup>181</sup> De esta manera podemos comprender la importancia asignada a la institución por lo que encuentra sentido y razón el fenómeno de reproducción institucional que se manifiesta en las instancias iniciales de formación policial.

La escuela policial funcionó entonces hasta la última década como receptora de las exigencias del Estado hacia la conservación del orden y esta característica propicia el fenómeno de Institucionalización. De esta forma se evidenciaba la razón esencial que explicaba la “docilidad” de los cuerpos mediante la entrega total de éstos. El alto grado de relación de aquellos cuerpos con el orden pretendido por el Estado para conservar el pacto social generaba lazos de

---

<sup>181</sup> SAÍN, Marcelo, (2008) *El Leviatán azul: Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

pertenencia, códigos propios y un sinfín de relaciones que daban sentido posterior a la vida del sujeto policial.

De este modo, la acción tutelar del Estado y la direccionalidad de ésta, generaba una responsabilidad superior delegada en la Institución Policial, configurándola como la única instancia de producción, protección y resguardo de la integridad de las personas. Esta configuración superior de la Institución Policial se destacaba por sobre el común denominador de la sociedad, así era posible comprobar la diversificación social dentro de la misma, que se nutría de una amplia gama de sujetos pertenecientes a diversos sectores de esta sociedad. Clases bajas y marginadas, historias familiares atravesadas por la Institución Policial, clases medias interesadas por el desarrollo económico y un próspero ascenso social. No obstante, no importaba el sector de procedencia, sentirse parte de aquella bisagra oxidada implicaba transformarse en representante del Estado casi cómo único nexo posible, vislumbrando un sujeto con una identificación social diferenciada, atravesado por una lógica institucional diferencialmente particular: la policial.

El retiro y el claustro voluntario de esta porción social implicaba cierto trasvasamiento de la persona por el deseo de pertenecer. La pertenencia implícitamente acarrearba beneficios posteriores como la legitimidad en la función del deber, el reconocimiento de la legalidad en su accionar sumado al potencial ascenso social. La paradoja del marginal se comprueba así mediante la analogía histórica representada por

“partes policiales” del año 1910, donde un marginado social y contraventor era reclutado a las filas policiales en el mismo proceso punitivo: “en la comisaría”.

En este fenómeno paradójico interviene la mirada del *otro*. Esta, es la que legitima la pertenencia, la que trae aparejada dos cuestiones diametralmente opuestas. Por un lado, la configuración del policía como sujeto proveedor, garante de la seguridad y por otro, una visión más apocalíptica asociada a la corrupción y degradación de valores del conjunto.

## **6. Instrumentalización del sujeto**

La práctica educativa policial otorgaba forma al “sujeto policía”, imprimía las marcas, lógicas de la institución educativa, la cual dista diametralmente de la razón de educación, entendida como un proceso reconfigurador del sujeto-alumno.

La instrucción en la institución policial se fundamentaba en “reformatear” al educando ingresante de la escuela de cadetes, en borrarle las marcas que lo individualizan del resto de los ciudadanos y que lo configuran sujeto como tal, quitarle sutilmente su cualidad de persona y expropiar el uso de su cuerpo.<sup>182</sup> Para llevar a cabo dicho cometido, primero se conformaba al sujeto/alumno cadete de la policía de Río Negro, se “lo hacía” miembro de la fuerza, se le daban las

---

<sup>182</sup> SIRIMARCO, Mariana, (2008) *De civil a policía: una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*, Buenos Aires, Teseo.

herramientas para sentirse útil, responsable de bregar por la seguridad de los ciudadanos.<sup>183</sup>

Paralelamente, se le “recortaban” aquellos rasgos que lo identifican como persona: se le cortaba el pelo, se lo uniformaba, se le quitaban sus elementos personales, se le indicaban los horarios del alimento y del sueño, se le indicaba cómo y cuándo expresarse. De esta manera, el sujeto era desarticulado. Este doble rol, supone que el sujeto se sienta parte activa de la institución, mientras que sistemáticamente cumple órdenes que le son impartidas; su rol se limita simplemente a obedecer. La institución policial quiere hacer y construye “cuerpos sometidos e instrumentalizados” y eso incrementa las fuerzas del cuerpo en términos de obediencia y manipulación de los seres humanos infundiéndoles pautas de conducta sumisa.<sup>184</sup>

El lenguaje de la gestión policial despliega su racionalidad de la gestión y eficiencia para promover control; es un régimen de jurisdicción. El sujeto de la gestión es el producto objetivado de la organización, la autoridad y la responsabilidad.

*“Hay que pensar que esos jóvenes provenientes de la vida civil nunca han sostenido sobre sus hombros la responsabilidad de una decisión que podrá ejercer efectos irrevocables sobre la vida o el*

---

<sup>183</sup>Estatuto Orgánico de la Policía de Río Negro. Ingreso, Derechos y Obligaciones. Carrera Policial. Viedma, Río Negro. 1957.

<sup>184</sup>FOUCAULT, Michel, *Hermenéutica del sujeto*, La Plata, Ed. Altamira, 1979, 1930.

*patrimonio de una familia” (Fragmentos extraídos del cuadernillo de formación)* De aquí se desprenden dos cuestiones centrales:

- 1) La suposición de que los sujetos de la vida civil no sostienen decisiones.
- 2) Que la institución policial brindará herramientas al sujeto para “ejercer responsabilidades”

La lógica de institución policial logra convencerlo de su extrema “necesidad de institución”, de su falta de capacidad, del riesgo que corre su integridad si abandona la fuerza. De las penurias de una vida fuera de la fuerza, las cuales atraviesan cuestiones vinculadas a su falta de hombría. En sintonía, su carácter de protector, proveedor y procreador son sometidas a examen. Por otro lado, se les perpetúa a los sujetos una impronta vinculada a la deserción, visto esta práctica como sujeto apátrida digno de humillar.

## **Conclusión**

La construcción de la Institución Policial estuvo y está delimitada por variables externas, internas y extrañas constituyentes y significantes del sujeto policial. Esta historicidad anclada y dependiente del escenario político de un Estado nuevo y cambiante, dieron forma a la organización policíaca. Organización construída por hombres y hombres contruídos “en y por ésta”.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Como dicta la Ley de Reglamentación Policial Provincial n° 679, donde claramente expresa el servicio policial “en y por” cumplimiento del deber.

Esta deconstrucción, entendida como práctica que deshace e interpela la narrativa, es la que da forma al sujeto policial. Signado y atravesado por su propia subjetividad, por pautas culturales combinadas con tecnologías recreadas por la misma Institución, dan vida al servidor público, garante responsable de la seguridad ciudadana de un Estado discursivamente inestable, centrado como dispositivo de control social.

“Hijo bastardo del Estado, hermano mayor de una familia fragmentada, héroe de sueldo magro”, todos rasgos arquetípicos que construyen la subjetivación de un sujeto amarrado a prácticas institucionales intensas bajo la atenta mirada de principios rectores de una organización dispuesta a dominar su voluntad.



## EPÍLOGO

### VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. APUNTES

En los últimos años el fenómeno de la violencia se ha instalado en nuestro país como un tema de importancia creciente. Ha pasado a ocupar un espacio relevante entre los temas que generan alarma en la sociedad y un destacado lugar en la agenda gubernamental. Por otro lado, en el presente resulta significativamente alto el sentimiento de inseguridad que se percibe en la ciudadanía. Aún cuando este sentimiento no guarda una relación directa con el fenómeno real, conlleva un efecto más paralizante que el producido por la propia criminalidad, e incide de distintas formas en el nivel de calidad de vida de la población.

La violencia y la seguridad ciudadana son dos temas centrales en las agendas mundiales del nuevo siglo. El desafío hacia el futuro radica en implementar medidas que permitan compatibilizar los procesos de crecimiento económico con las necesidades de desarrollo social, sin el cual el primero resulta insuficiente y de corto aliento en la medida en que se generen o persistan las desigualdades, la injusticia y la inequidad sociales.

En nuestro país es sumamente escaso el desarrollo de conocimiento sobre el tema. Resulta necesario emprender investigaciones de carácter interdisciplinario, rescatando los componentes idiosincrásicos del fenómeno, fortalecer la base científica a

través de la formación de recursos humanos y el desarrollo de investigaciones teóricas y empíricas que supongan una contribución sustantiva a la definición de políticas públicas y a la formulación de estrategias y programas de intervención, dirigidos a impactar sobre la prevalencia, la reproducción y crecimiento del fenómeno, con miras a su regulación y disminución.

El marco para el desarrollo de las investigaciones deberá priorizar la formación de equipos multidisciplinarios, e impulsar instancias de coordinación con los actores sociales responsables de la elaboración de políticas y su implementación; privilegiar la inclusión de componentes de capacitación y transferencia de conocimientos y tecnologías. En cuanto a las temáticas prioritarias para encarar proyectos de investigación se presenta un ordenamiento del vasto tema que nos ocupa a partir de las siguientes áreas que integran líneas que admiten su cruzamiento atento a la complejidad y diversidad de enfoques posibles y el estado de vacancia en el que se encuentra la investigación sobre la materia.

### **1. Estado, instituciones específicas y su relación con la Violencia y Seguridad Ciudadana**

- Estudios histórico-procesales sobre las instituciones punitivas (policía, tribunales, cárceles), la violencia y la criminalidad.
- Estudios empíricos sobre la dimensión institucional de la justicia criminal.

- Estudios sobre los procesos de definición política del crimen.
- Reformas policiales:
  - a) Organización, desviación y subcultura policial;
  - b) Desmilitarización policial: organización de actividades de prevención y represión, reglamentos internos y disciplinarios;
  - c) Funciones policiales: rol de la policía como servicio público (policía comunitaria) y reorganización de la función administrativa; y controles internos y externos de las actividades policiales.
- Privatización de la seguridad.
- Intervenciones institucionales públicas y privadas en el tratamiento de adolescentes y jóvenes. Políticas asistenciales y penales de menores. Características personales y profesionales de los actores que intervienen en el área de la infancia y la adolescencia.

## **2. Sectores sociales y su relación con Violencia y Seguridad Ciudadana**

- Categorías sociológicas y su relación con las especies de delito más frecuentes (magnitud, mapeo, tipologías, intensidades, principales vectores).
- Procesos de exclusión, marginalidad, pobreza, desafiliación y su vinculación con el delito y la violencia urbana.
- Producción social de los grupos de riesgo (o vulnerables).
- Producción de subjetividades de la exclusión por fuera de la condición de ciudadanía.

- La criminalización como agente reproductor del delito.
- Estudios comparados de diagnóstico de situación.

### **3. Cultura, zonas y su relación con la Violencia y Seguridad Ciudadana**

El área comprende los estudios dirigidos a:

- Análisis y exploración de fenómenos culturales de generación y formación de violencia: prácticas ritualizadas y discursos. Ritos de iniciación y pasaje. La construcción del "otro enemigo". Juegos infantiles.
- Violencia y relaciones corporales: actuaciones y performances. Violencia inter e intra barrios, villas, clases, géneros, grupos étnicos. Violencia urbana, territorialidad e identidad.
- Violencia y estereotipos de género. Riesgo y masculinidad. Nuevas formas de violencia y delitos femeninos.
- Violencia, drogas y mercados informales.

### **4. Imaginario Social y Violencia**

- Imaginario social. Rol de los medios de comunicación y su incidencia en las conductas violentas. Sentimiento de inseguridad respecto de las agencias del Estado y frente a la violencia urbana.
- Categorías nativas sobre definiciones y clasificaciones de violencia en general y violencia criminal desde el punto de vista de los actores.

- Redes de solidaridad, asociaciones vecinales, formas de reciprocidad. Sociabilidad.
- Violencia y escuela. Violencia y familia. Caída de los modelos autoritarios y creación de nuevas prácticas de ciudadanía.

## **5. Respuestas y modalidades de intervención ante el fenómeno de la Violencia y Seguridad Ciudadana**

- Campañas de información para la prevención de conductas violentas: prevención específica y promoción de valores positivos.
- Desarrollo de nuevas tecnologías de gestión y organización comunitaria para la prevención de la violencia y el delito. Promoción de nuevas relaciones público-privado: diseño de programas de reinclusión de grupos vulnerables y excluidos. Políticas de empleo, inserción comunitaria, etc.
- Estudios de factibilidad sobre seguridad comunitaria.
- Estudios comparados sobre modelos de intervención.
- Formación de recursos humanos con perspectiva multidisciplinaria.

Gregorio Kaminsky  
UBA / UNRN

## LOS AUTORES

### **Fernando Casullo**

Profesor en historia Social por la Universidad Nacional de Río Negro y Universidad Nacional del Comahue. Doctorando en Historia Moderna por la Universidad de San Andrés. Sus temas de investigación giran en torno a la construcción del estado y la administración de justicia.

### **Germán Darío Martín**

Abogado UNCo (Universidad Nacional del Comahue). Especialista en Derechos Humanos UNCo. Especialista en Derecho Penal UdeM (Universidad de Medellin). Mgter (tesis) en Criminología (UNL).

Mediador penal.

Ha estudiado derecho penal en Alemania (Universidad de Gottingen). Ha escrito varios artículos y libros sobre la temática penal y procesal penal vinculado a la niñez y adolescencia. Docente de la Universidad Nacional de Río Negro en las materias Constitucional y DDHH y Derecho Penal de la carrera de Licenciatura en Criminología y Ciencias Forenses. Actualmente es Fiscal de Delitos Juveniles en el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Neuquén.

### **Guillermo Berto**

Periodista. Trabaja en el Diario Río Negro. Editor del sitio web Fuera del Expediente, especializado en temas judiciales ([www.fueradelexpediente.com.ar](http://www.fueradelexpediente.com.ar))

Compilador de "Aportes para pensar la Reforma Procesal Penal de Neuquén" (2013). Coautor de "Las investigaciones del diario Río Negro" (2003). Coautor de "Historia Social y Política del Delito en la Patagonia" (2010). Coautor de "Estado e Infancia. Más derechos, menos castigo" (2011). Expositor en las jornadas Roca Blog Day (años 2010 y 2011). Premio ADEPA categoría Derechos Humanos (1994)

### **Marcelo G. Medrano**

Abogado. Especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales. Diplomatura superior en gestión y control de políticas públicas. Miembro fundador de Convocatoria Neuquina por la Justicia y la Libertad. Abogado por la Secretaría de DDHH de la Nación.

### **María Beatriz Gentile**

Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Es Profesora Regular de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue, UNCo (Neuquén) de las carreras de Licenciatura en Historia y Filosofía, especializada en el área de Historia y Pensamiento Latinoamericano. Integra el Comité Académico del Instituto de Pensamiento y Cultura de América Latina (IPECAL) con sede en México D.F y es

miembro del Grupo de Estudios de Historia Social (GEHISo) de la UNCo. Ha publicado “Cadáveres y votos. Claves para pensar la violencia institucional” (Autores de Argentina, 2013). Ha compilado libros en colaboración, (Historias de sangre, locura y Amor, 2000; Neuquén: cien años de Historia, 2004); ha escrito capítulos de libros y ensayos (América Latina: un pensar desde la emergencia, 2010); publicado en diversas revistas especializadas de Argentina y extranjeras como así también ha dictado Seminarios de Postgrado en diferentes Universidades e Institutos de América Latina. Fue Delegada de la Secretaria de Derechos Humanos de la Nación Argentina en la Provincia de Neuquén. En la actualidad se desempeña como Decana de la Facultad de Humanidades de la UNCo.

### **Martín Díaz**

Licenciado en Ciencias de la Educación. Profesor de Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Río Negro. Sus temas de investigación giran en torno a los procesos de formación policial en las instituciones educativas.

### **Roberto Samar**

Licenciado en Comunicación Social y en Periodismo por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Durante varios años fue docente de la cátedra de Filosofía Política Moderna de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma institución y ha estado al frente del seminario de Cine y Violencia de la Carrera de Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional



de Lanús. Actualmente es docente de “Delito y medios de comunicación” y de “Comunicación Social y Seguridad Ciudadana” en la Universidad Nacional de Río Negro.

Es autor del libro “Política y Comunicación”, Educo (2012) y coautor de “Papeles Secretos”, Eudeba (2012). Colabora habitualmente con medios especializados y nacionales.

Su labor en la gestión pública lleva más de diez años. Ha sido Director General de Enlace Comunitario e Institucional del Ministerio de Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires; Jefe de Gabinete de la Dirección Nacional de Readaptación Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y asesor de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana de la Nación.

robertomsamar@gmail.com.

### **Silvia Contrafatto**

Abogada. Especialista en Derechos Humanos. Profesional visitante en la Corte Penal Internacional. Delegada de la Asociación Americana de Juristas en la “Comisión sobre la Condición Jurídica de la Mujer” en Naciones Unidas. Jurado en la Competencia Internacional “Víctor Carlos García Moreno” Procedimiento ante la Corte Penal Internacional que se realiza todos los años en México. Coordinadora de la Cátedra UNESCO en la Universidad Nacional del Comahue. Profesora en las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro.

### **Silvia Couyoupetrou**

Licenciada en Trabajo Social. Cursó la Maestría en Criminología de la Universidad Nacional del Litoral. Trabaja en la Dirección de Probation de la Dirección Provincial de Atención a la Población Judicializada. Forma parte de la Modalidad de Educación en contexto de Encierro, siendo una de las fundadoras de la modalidad. Docente en la Especialización docente de Nivel Superior en Educación en Contextos de Encierro que se dicta en la Provincia de Neuquén mediante acuerdo con el Ministerio de Educación de la Nación. Miembro de Convocatoria Neuquina por la Justicia y la Libertad, desde donde aportan al debate del sistema de justicia, el acceso a la información y la libertad de expresión. Participó de la publicación online “Aportes para pensar la Reforma Procesal Penal de Neuquén” del sitio “Fuera del Expediente”.

### **Silvio Waisbord**

Profesor de Medios y Asuntos Públicos en George Washington University, Estados Unidos. Sus libros más recientes son *Vox Populista* (Gedisa, 2013), *Reinventing Professionalism: Journalism and News in Global Perspective* (Polity, 2013) y *Media Sociology: A Reappraisal* (Polity, 2014). Es editor de *International Journal of Press/Politics* y será editor en jefe de *Journal of Communication* del 2015 al 2019. Es Doctor en Sociología de University of California, San Diego y Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

### **Soledad Arréguez Manozzo**

Periodista egresada de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Docente de Introducción a la Comunicación (UNLZ). Editora en Agencia Universitaria de Noticias y Opinión (AUNO). Comunicadora, con experiencia en gráfica, producción de radio y en equipos de prensa de organismos públicos y privados.

### **Sergio E. Ruiz (Ilustraciones)**

Estudió dibujo humorístico y artístico. Egresó de la Escuela Superior de Bellas Artes Manuel Belgrano de Neuquén como “Técnico en Artes Visuales” y “Profesor en Artes Visuales”. Estudió Fotografía Creativa a través de la Sec. De Extensión de la UNCo y Dibujo de la Figura Humana en la E.S.B.A. y realizó diversos seminarios y clínicas de arte contemporáneo con referentes de la escena artística nacional. Ha sido distinguido en sus participaciones obteniendo el 1er. Premio de Pintura en el Salón Neuquén Joven Pinta 2005 y Mención Especial del Jurado en el Salón de Artes Visuales “De cara al Bicentenario”, año 2009. Expuso sus obras en numerosas muestras colectivas e individuales en las Provincias de Neuquén, Río Negro, Buenos Aires y en la Ciudad de Punta del Este, Uruguay. Poseen obras de su autoría colecciones privadas de Argentina e Italia. Su labor artística también se completa con la docencia institucional y particular. Dentro de su labor diaria en el Poder Judicial del Neuquén y desde su ingreso en el año 1994 ha prestado servicios en

diversos sectores del fuero penal de mayores: Juzgados de Instrucción, Correccional, Fiscalías Especiales y actualmente en la Defensoría Penal del Niño y el Adolescente dentro del fuero penal juvenil.

## ÍNDICE

Palabras previas	5
Prólogo	7
Introducción	15
Capítulo 1: Las inseguridades y los medios de comunicación	
1- <i>“Imaginario y miedos”</i> por Roberto Samar	19
2 - <i>“El delito y el rol de los medios”</i> por Guillermo Berto	40
3- <i>“La ‘mediatización’ de la violencia y la seguridad ciudadana”</i> <i>por Silvio Waisbord</i>	64
4- <i>“Juventudes en el relato televisivo”</i> por Soledad Arréguez <i>Manozzo y Roberto Samar</i>	93
Capítulo 2: Inseguridades, Vulnerabilidades y Derechos Humanos	
5- <i>“Seguridad y Derechos Humanos: ¿protección para los débiles?”</i> por M. Beatriz Gentile y Marcelo G. Medrano	112
6- <i>“Adolescentes NI. NI. Ni menores, ni jóvenes, ni conflictivos, ni locos. Infancia, adolescencia y cuestión penal”</i> por Germán Darío Martín	137
7- <i>“La cárcel. Ese horror que nos tranquiliza”</i> por Silvia Couyoupetrou	172
Capítulo 3: Las inseguridades y el rol del Estado	
8 – <i>“El rol del Poder Judicial”</i> por Silvia Contrafatto	198
9- <i>“Tras las huellas de las instituciones de Seguridad: la formación policial en Río Negro desde el Territorio Nacional”</i> por Martín Díaz y Fernando Casullo	216
Epílogo	241
Los autores	246