

Reduccionismos interpretativos, desideologización y la seguridad como problema de gestión de lo real evidente.

Luis Eduardo Morás.

Cita:

Luis Eduardo Morás (2021). *Reduccionismos interpretativos, desideologización y la seguridad como problema de gestión de lo real evidente. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/330>

Reduccionismos interpretativos, desideologización y la seguridad como problema de gestión de lo real evidente

Dr. Luis Eduardo Morás

Director del Instituto de Sociología Jurídica

Facultad de Derecho (UdelaR)

Esta Ponencia tiene como principal objetivo ilustrar los principales contenidos de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en el Uruguay en los últimos años, en su vinculación con algunos componentes de un discurso social¹ que hizo posible y deseable la extensión del punitivismo como respuesta privilegiada. El recorrido que sintéticamente se propone realizar, nos lleva del intento por reducir la edad de imputabilidad penal en el año 2014 a la aprobación de la Ley de Urgente Consideración, por parte de la mayoría parlamentaria del actual gobierno conservador en el mes de julio del año 2020.

Partiendo de esta motivación, se pueden referir un conjunto de elementos y factores que reproducen las condiciones de posibilidad desde las cuales son factibles de ser pensados los dispositivos y estrategias puestos en práctica para abordar el tópico “inseguridad”.²

Una primera constatación que puede realizarse, parte del peculiar camino adoptado por el país en un marco regional donde se asiste a una generalizada apelación a medidas de profundización de la respuesta penal como la vía privilegiada para enfrentar a los problemas de violencia y seguridad existentes. Múltiples diagnósticos muestran la extensión de este mecanismo ante las amenazas,

¹ Se entiende aquí por discurso social a “los sistemas genéricos, los repertorios tópicos, las reglas de encadenamiento de enunciados que, en una sociedad dada, organizan lo decible -lo narrable y opinable- y aseguran la división del trabajo discursivo”. En este sentido, los discursos “están provistos de aceptabilidad y encanto: tienen eficacia social y públicos cautivos, cuyo habitus dóxico conlleva una permeabilidad particular a esas influencias, una capacidad de apreciarlas y de renovar su necesidad de ellas”. Ver: Angenot, Marc (2010): El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible. Buenos Aires. Siglo XXI.

² Como bien se ha señalado, desde hace algunos años se ha ampliado el concepto “inseguridad” para convertirse “en un vehículo aglutinante para la movilización, la demanda y la protesta (...) el significante inseguridad comienza a desbordarse, desplazarse de forma de articular otros sentidos y demandas políticas”. Ver: Schuttenberg, M. y Ameghino, M (2018): La (In)seguridad antes de la (in)seguridad. Análisis de las tapas del diario Clarín 1983-2004. En: Irrazabal, G. et al. (2018): Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal. Temperley. Tren en Movimiento.

ya sean éstas reales o magnificadas por la insistente prédica de algunos sectores políticos y las miradas distorsionadas que habitualmente ofrecen los medios de comunicación masivos.

Aceptando cierta universalidad en las formas y estilos para responder a la “crisis” de la seguridad e independientemente de los matices de gobierno existentes en los distintos países, puede señalarse cierta originalidad del caso uruguayo. No apenas por lucir extremadamente desorbitante la respuesta adoptada frente a la dimensión de la amenaza real, si atendemos los niveles de criminalidad efectivamente existentes; sino también por apelar a la vía de la excepcionalidad legislativa y constitucional, como recurso que trasciende el estricto ámbito de la política criminal y la política de seguridad para convertirse en una poderosa herramienta de producción de “política”, en el más amplio sentido y no sólo criminal.

En esta dirección, cabe recordar aquí que conjuntamente con las elecciones nacionales del año 2014, se plebiscitó una propuesta de reforma constitucional con objeto de reducir la edad de imputabilidad penal, iniciativa popular que previamente había recorrido un extenso camino de recolección de firmas que habilitaron esa instancia electoral.³

El recurso de la iniciativa popular con el objetivo de modificar la Constitución de la República se reitera en el año 2019, logrando nuevamente alcanzar el objetivo de las adhesiones necesarias para plebiscitar una reforma que pretendía: habilitar los allanamientos nocturnos, exigir el cumplimiento efectivo total de las penas, la adopción de la figura de la prisión perpetua revisable y la creación de una guardia compuesta con militares, atribuyéndoles funciones de seguridad pública.

El intento local de adherir al modelo de la militarización de la seguridad interna, no resulta novedoso en un panorama continental que ha visto la progresiva ampliación de los cometidos de la corporación militar. Del mismo modo, no resultaba tampoco novedosa la propuesta de reducir la edad de imputabilidad penal⁴, en ambos casos existían y persisten múltiples experiencias y proyectos de reformas en la mayoría de los países del continente. Lo que consideramos constituye una particularidad del caso uruguayo, es el intento de hacer modificaciones que trascienden la vía legal parlamentaria ordinaria y habitual, apelando al mecanismo de la reforma constitucional por iniciativa popular.

³ El artículo 331 de la Constitución de la República admite varios procedimientos para su reforma, uno de ellos es el plebiscito que puede convocarse luego de recolectar un 10% de las voluntades de ciudadanos que componen el padrón electoral.

⁴ A modo de ejemplo, hacia inicios de la segunda década del presente siglo, se debatían públicamente o tramitaban a nivel legislativo proyectos para reducir la edad de imputabilidad en seis de los diez países que integran el continente: además de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú.

Si bien ambos intentos plebiscitarios resultaron finalmente derrotados en las urnas, la coalición conservadora gobernante desde marzo de 2020, promueve al comienzo de su administración una voluminosa reforma de un conjunto de normas del más variado ámbito⁵, con un lugar destacado para la seguridad pública, apelando a un recurso que -aunque previsto por la legislación vigente- resulta igualmente excepcional como lo es el mecanismo de la Ley de Urgente Consideración.⁶

En segundo término, podemos señalar que los principales argumentos para introducir profundos cambios en materia penal, procesal, penitenciaria, de justicia adolescente, etc; eran justificados por los principales jefes de la nueva administración por la necesidad de contar con instrumentos más profundos para enfrentar lo que se postulaba como una seria crisis de la seguridad; y que ese objetivo sólo podía lograrse mediante una rápida aprobación parlamentaria apelando al citado recurso de la urgente consideración. No obstante, la historia reciente nos muestra ejemplos de reformas sustantivas y también voluminosas en el terreno de la seguridad pública, aprobadas sin necesidad de recurrir al artículo 168 de la Constitución. A modo de ejemplo, puede citarse la Ley No. 16.707 aprobada en el año 1995 y conocida como “Ley de Seguridad Ciudadana” que dispuso la introducción de reformas profundas en múltiples aspectos de la seguridad pública. Fue remitida durante la administración del Dr. Sanguinetti, iniciada en marzo de 1995, y estaba compuesta por 40 artículos para enfrentar lo que –ya en ese entonces- se catalogaba como una profunda crisis de la seguridad. Sin apelar al recurso constitucional de la urgente consideración, obtuvo su aprobación mediante una sólida mayoría de legisladores oficialistas y opositores, que le dieron incluso la unanimidad a una parte sustantiva del texto votado, reflejando el amplio consenso logrado en un trámite que insumió apenas 92 días⁷, plazo similar al previsto por el artículo 168 de la Constitución para la tramitación de las leyes de urgente consideración.

⁵ La nueva administración que se inicia en marzo de 2020 envía al poco tiempo de asumir un proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC). Este instrumento legislativo promovido a iniciativa del poder ejecutivo se encuentra regulado por el numeral siete del artículo 168 de la Constitución, tratándose de una tramitación excepcional, prevista para situaciones puntuales de extrema gravedad. Una vez enviado el proyecto de ley al parlamento, éste debe expedirse en un plazo máximo de 90 días; en caso de no ser rechazado o propuesto proyecto sustitutivo queda tácitamente aprobado en su totalidad.

⁶ Esta tramitación parlamentaria de la LUC, es considerada por varios especialistas como inconstitucional, en tanto contiene varios centenares de artículos que modifican una treintena de políticas públicas y prácticamente la totalidad de los códigos vigentes. En lo que correspondía al plano de la seguridad pública se contabilizaban 120 artículos, con profundos cambios en todos los aspectos de la política criminal, procesal, penal, penitenciaria, etc. Este uso abusivo del instrumento representaba una clara violación al espíritu que refleja la norma constitucional.

⁷ La Ley 16.707 ingresó a la Cámara de Diputados el 4 de abril y resultó aprobada el siguiente 6 de julio de 1995 por la Cámara de Senadores.

En este sentido, puede decirse que este uso abusivo de un recurso legal previsto para enfrentar situaciones de gravedad extrema, representó un serio desconocimiento del rol del parlamento y del debate democrático de ideas, atentando contra el principio de separación de poderes y poniendo en entredicho, incluso, la propia constitucionalidad del procedimiento dada la situación de pandemia que impidió la amplia participación de diversos actores sociales involucrados por los profundos cambios propuestos.⁸ Cabe señalar aquí que el proyecto del Poder Ejecutivo enviado al parlamento para su consideración contaba con casi 500 artículos, excediendo la casi totalidad de los mismos cualquier caracterización que pudiera hacerse sobre el término “urgencia” para el contenido de los mismos.

En lo que refiere al capítulo de la seguridad, fueron presentados 120 artículos, de los cuales resultaron aprobados 117 en un total del conjunto de una macro ley finalmente compuesta por 476 artículos.

La utilización de este instrumento, claramente abusivo por el volumen de normas que se creaban, derogaban y/o se reformulaban, en los escasos tiempos disponibles en el marco de una situación de emergencia sanitaria, representa un evidente desprecio por la actividad parlamentaria y la imposición de una circunstancial mayoría parlamentaria al inicio de una gestión de gobierno. Esta negación del rol esencial del parlamento en las democracias, abre un cuestionable precedente para futuras administraciones que podrán apelar a similar procedimiento para aprobar un entramado de leyes que definan todo el contenido de la política para los cinco años de duración de la administración; determinando que el período de gobierno restante simplemente se encargue de realizar una gestión de las normas ya aprobadas.

El tercer punto que me interesa destacar, refiere justamente a esta idea de “gestión” y la vinculo al campo de la seguridad ciudadana: los problemas del delito y la violencia así como las soluciones para enfrentarlos, paradójicamente se pretende que dejen de tener un sentido “político”⁹ donde

⁸ De acuerdo al penalista Diego Silva la LUC supuso incurrir en una inconstitucionalidad, en tanto se tramitó por un procedimiento excepcional lo que debería haber sido objeto de múltiples proyectos de ley, así como también por razón de su contenido, en tanto “resultaba imposible predicar la urgencia respecto de cada uno de los temas contenidos. Por ende, es también una violación del principio de separación de poderes, en tanto el Poder Ejecutivo impone al Poder Legislativo tal procedimiento anómalo”. La diaria, 19 octubre de 2020. En el mismo sentido se pronunciaba Valeria España, quien en una columna de opinión destacaba una frase del constitucionalista Cajarville donde manifestaba que de aprobarse el proyecto de la LUC “se configuraría un comportamiento ilegítimo del Poder Ejecutivo, que viciaría de inconstitucionalidad las normas legales que así se perfeccionen, porque nuestro derecho califica expresamente como vicios de la actividad estatal las que denomina ‘desviación de poder’ y ‘abuso o exceso de poder’”. La diaria, del 12 de abril de 2020.

⁹ El Ministro del Interior, cuando desde la oposición lideraba la campaña plebiscitaria del año 2019 exponía un recurso retórico que se afianzó en la opinión pública: las respuestas esencialmente políticas para enfrentar el estado de inseguridad, dejaron de pertenecer a la esfera de las decisiones políticas. Expresado en otros términos: un particular tipo de diagnóstico sobre el problema y la adopción de determinada solución para enfrentar el delito, no serían el producto de una particular visión del mundo, ni se sostienen en un

ocupan un destacado rol las visiones sobre los factores desencadenantes de las violencias sociales y por consecuencia toda la complejidad que el fenómeno reviste se ve reducida a meros problemas inherentes a la “gestión”.¹⁰ Los múltiples aspectos contenidos en problemas sociales que responden a específicas circunstancias históricas y poseen dinámicas donde interactúan diversas condicionantes, son objeto de un burdo reduccionismo interpretativo, requisito fundamental para implementar medidas que se postulan como evidentes e incuestionables.

En este sentido, las soluciones no pueden ser otras que aquellas que se operan por medio de la vía legal (de neto corte punitivo) y las “mejoras” en las instituciones (orientadas exclusivamente al control social). Toda oposición a este particular modelo, resulta catalogado como “ideológico”; etiqueta que en los últimos tiempos resulta sinónimo de ingenuidad o mala intención o de ser la estrategia adoptada por un operador con oscuros intereses políticos partidarios.

La ideología, así entendida y asimilada a un contenido insultante y representativa de mezquinos intereses particulares, deja de ser una cosmovisión que expone un conjunto de ideas sobre un fenómeno determinado, para convertirse en un artero juego de defensa realizado con espurias intenciones o producto de un severo estado de alienación. En definitiva, quienes acusan, asumen la evidencia aportada por el “sentido común criminológico” como el único ejercicio de interpretación posible, anulando cualquier posibilidad de visualizar alternativas factibles de ser realizadas y consagrando en la opinión pública una mirada hegemónica que solo puede admitir el incremento de la represión como respuesta.

Particularmente llamativa resulta esta (exitosa) operación de atribución de sentidos realizada por los sectores conservadores, cuando la principal razón de su éxito electoral residió en una constante y furibunda crítica de clara intencionalidad política al manejo de la seguridad por parte de los gobiernos progresistas. Quienes más politizaron la administración de la seguridad, apelando incluso al recurso de la iniciativa popular para introducir reformas de carácter penal en la propia Constitución en los dos últimos actos eleccionarios, menos ideologizadas y politizadas pretenden que las mismas sean.

conjunto de ideas políticas ni suponen elección valorativa alguna, en tanto se argumenta que el “miedo no tiene ideología, la inseguridad no se viste de frenteamplista, de colorado, de blanco, de independiente o del Partido de la Gente, nos pega a todos los uruguayos de igual forma y es necesario decir basta. Hay que pasar de las palabras a los hechos”. El Observador del 23 de mayo de 2018.

¹⁰ Obviamente que esta invocación para adoptar una postura pragmática ante el problema, sólo admite asumir como solución lo que la reforma justamente viene a proponer: endurecer la legislación contra el delito común y especialmente comenzar a transitar el camino de la militarización de la seguridad. Si bien la iniciativa plebiscitaria tiene un claro origen y un protagonismo político definido, se la difunde trascendiendo filiaciones o intereses concretos desde que se afirma que “esta iniciativa pasó a pertenecer a la ciudadanía en su conjunto” representando por lo tanto “una revolución ciudadana”, en donde la “sociedad tiene el derecho a defenderse y esto no se trata de ideologías. No se trata de izquierda o de derecha, se trata de vivir con miedo, o tener paz, seguridad y sentido de República”. Ver: Subrayado, 2 de setiembre de 2018. <https://www.subrayado.com.uy/la-campana-larranaga-vivir-miedo-lleva-recolectadas-140000-firmas-n513120>

En cuarto lugar, esta pretendida desideologización y despolitización de las diversas violencias sociales existentes, convierten el problema de la seguridad en el arte de gestionar los factores y agentes encargados de brindar un servicio concreto a la sociedad. Es una postura que se pretende aséptica, que se proclama neutral y libre de condicionamientos ideológicos, no obstante lo cual puede prescindir descaradamente de todos los elementos constituyentes de lo que habitualmente se entiende como una administración eficaz y eficiente de los recursos para lo cual debería contar con una serie de insumos. En efecto, estaríamos ante una complejidad que puede ser reducida a procesos de gestión sin disponer de ninguno de los mecanismos habituales para llevarla a cabo, como ser contar con un diagnóstico de situación, elaborar una planificación, disponer un presupuesto acorde a lo planificado para implementar las acciones necesarias, evaluar los impactos de los avances realizados y contar con instrumentos de contralor de la propia gestión, por citar apenas algunos de los factores que habitualmente se exigen en un marco lógico de gestión.¹¹

En esta dirección, y a modo de ejemplo, podemos señalar que una reforma profunda de la legislación en un sentido claramente restrictivo de mecanismos liberatorios y que apela a la intensificación del recurso de la privación de la libertad debería contar con un presupuesto acorde a lo que será el corolario lógico: mayor cantidad de personas presas. Sin embargo, la realidad del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) y del Instituto Nacional de Rehabilitación (I.N.R.) expone ya, a pocos meses de aprobada la norma, de fuertes limitaciones presupuestales y un serio deterioro de las condiciones de privación de libertad.¹²

¹¹ A modo de ejemplo, puede señalarse que de acuerdo a lo informado por la prensa en el mes de julio de 2021, la “Estrategia del Ministerio del Interior no puede evaluarse en la Rendición de Cuentas porque en 2020 no se plantearon metas a cumplir”. Cabe aclarar aquí que, la elaboración de una planificación estratégica, en la que se plasman compromisos asumidos de acuerdo con el plan de gobierno, resulta fundamental no sólo en términos programáticos sino presupuestales. En efecto, un plan justifica el gasto ejecutado y las partidas adicionales solicitadas para los años restantes de la gestión de gobierno. El mecanismo resulta importante además para que el Parlamento pueda evaluar la asignación presupuestal y cobra especial interés en oportunidad de realizarse la Rendición de Cuentas. La diaria del 23 de julio de 2021.

¹² En declaraciones a la prensa el Ministro del Interior manifestaba en julio de 2021 que el éxito de la policía en las calles generaba un problema no previsto al llenarse los penales: “La policía fue más eficaz, en poder capturar a la gente y formalizarla, porque para formalizarla tiene que tener pruebas y por lo tanto condenarlas. Entonces esta es la consecuencia del éxito en la calle. Por eso nos preocupa esta situación, por eso venimos a mirar esto, porque va a haber un problema. Ponemos más efectivos, más patrulleros, más movilidad de la policía en la calle, y tiene como consecuencia que se nos llenan los penales (...) con el cambio en la política de seguridad que vino tras la asunción del actual gobierno, hay 2000 presos más, 200 en el caso de las reclusas mujeres. Eso nos preocupa porque tenemos que hacer una inversión y no tenemos los recursos, tenemos que ir previendo una inversión de casi 80 millones de dólares que tenemos que hacer para por lo menos satisfacer la demanda de camas que va a implicar la lucha contra la delincuencia. O sea, no es aflojando la lucha que se resuelve el tema carcelario, es haciendo más y mejores condiciones en la cárcel para que se puedan redimir.” Portal Montevideo.com, del día 21 de julio de 2021. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Heber-visualiza-un-problema-por-el-exito-en-la-calle--Se-nos-llenen-los-penales--uc792834>

También se han multiplicado en los últimos meses, las denuncias por abusos policiales en diversos procedimientos y situaciones generalizadas de violencia institucional, lo cual indica serias falencias en el contralor de los funcionarios que están a cargo de llevar adelante la “gestión” de la seguridad.

En quinto lugar y reafirmando lo dicho en puntos anteriores, el reduccionismo interpretativo y las limitaciones imperantes al ejercicio del pensamiento crítico, producto de una insistente prédica peyorativa por parte de la mayoría del sistema político y de los medios de comunicación a las visiones discrepantes sobre la definición de los problemas y las soluciones posibles, han llevado a desconocer las posturas casi unánimemente contrarias al modelo instalado con la aprobación de la LUC. En un escaso lapso transitaron por el Parlamento numerosas delegaciones que formularon diversas observaciones a la redacción propuesta por el Poder Ejecutivo de la LUC; entre ellas, instituciones académicas como los Institutos que integran la Universidad de la República: de Derechos Humanos, de Derecho Penal y de Derecho Procesal; representantes de la sociedad civil como Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Comité de los Derechos del Niño, Asociación Nacional de Ong; organismos internacionales como Unicef, Amnistía Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo realizaron diversos cuestionamientos al Proyecto las instituciones directamente involucradas en la materia objeto de reforma como ser la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de Magistrados, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario.

De la lectura de las observaciones, comentarios y críticas formuladas por estas calificadas organizaciones, puede afirmarse que la LUC no atiende ninguno de los factores precipitantes de la violencia, ignorando al mismo tiempo todas las recomendaciones que surgen de diagnósticos locales y experiencia internacionales sobre la utilización del recurso de la privación de la libertad como exclusivo mecanismo para responder los conflictos sociales que estimulan la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana.

En definitiva, la negación del conocimiento experto y de la evidencia empírica, ambienta una administración de la seguridad basada en el desconocimiento de las necesidades de las víctimas (que se suponen son estrictamente retributivas y basadas en el incremento de la sanción penal); como desprovistas de insumos que permitan un correcto tratamiento del victimario (al cual se pretende desincentivar exclusivamente mediante el costo incremental de sus acciones).

En sexto lugar, asistimos a una construcción peculiar del sujeto infractor: ninguna complejidad puede –ni debe– explicar su comportamiento; se trataría de sujetos sociales que no poseen historia ni otra subjetividad que la que exponen crudamente mediante la infamia de su propio accionar violento.¹³ En una especie de retorno del hombre libre que dibujaba la escuela clásica del delito, ningún condicionamiento estructural permitiría interpretar los actos delictivos, en tanto son sujetos que plenamente conscientes y haciendo uso de su absoluta libertad optaron por violar el pacto social que a todos nos vincula con el colectivo. Claro está que este “retorno” de la escuela clásica –una regresión de 250 años en el pensamiento penal– no es completo, en tanto no existe la obsesión que también caracterizaba a los penalistas que como Cesare Beccaria, postulaban la más cabal y racional limitación al poder de castigar del soberano y demandaba el estricto cumplimiento de las garantías y derechos de los justiciables.

Asimismo, proclamar la no existencia de profundas desigualdades y trayectorias vitales signadas por múltiples vulnerabilidades entre una proporción importante de los infractores, supone negar la existencia de algún grado de corresponsabilidad social y de coculpabilidad estatal en la emergencia de los fenómenos de la violencia existentes actualmente en nuestra sociedad.

Complementando el anterior punto, podemos asimismo afirmar que los derechos y las garantías procesales propias de un estado de derecho, se han convertido en los principales factores de crítica de los sectores políticos que impulsaron la LUC. En definitiva, los actores sociales promotores de respetar las garantías del debido proceso, con frecuencia suelen ser acusados de obstaculizar la eficiente aplicación de la ley y de negar las posibilidades de hacer justicia con las víctimas del delito. De esta manera, dos factores claves para entender el desarrollo civilizatorio de las sociedades contemporáneas y del estado de bienestar que nos caracterizó durante gran parte del siglo XX, como lo son las políticas sociales y redistributivas del bienestar y una celosa defensa de los principios del Estado de derecho mediante una administración de justicia atenta a brindar las garantías del debido proceso a los ciudadanos, hoy se han convertido –debido a la prédica de determinados sectores políticos– en los principales factores obstaculizadores para lograr un estado de seguridad pública aceptable para el conjunto de la sociedad.

¹³ Si aceptamos la advertencia que nos hiciera Rosa del Olmo, acerca de que “la creación conceptual de lo que es un delincuente, cumple una función específica: la de legitimar en nombre de la ciencia la intervención del Estado”; podemos apreciar la consolidación de un preocupante imaginario que ofrece las condiciones de posibilidad para un conjunto de políticas. En la medida que se consolida una configuración de ideas donde los infractores pierden contacto con cualquier forma de condicionamiento estructural o proceso social y simplemente exponen una psicopatía personal al carecer de suficiente apego a las normas vigentes; la intervención estatal debe recurrir tanto a instrumentos de política criminal que incluyen nuevas tecnologías para la vigilancia, control y “prevención situacional” del delito, como a la resignificación de programas y políticas sociales, educativas y territoriales, ahora evaluadas exclusivamente por su impacto en el descenso de la criminalidad. Ver. Del Olmo, Rosa (1981): América Latina y su criminología. México. Siglo XXI.

Cabe señalar también, que este avance fáctico y simbólico del derecho penal y las agencias de control social, resultan más pronunciados en aquellos territorios caracterizados por fenómenos persistentes y muy profundos de exclusión social y tienen como principales destinatarios a los individuos que menos acceso han tenido a lo largo de sus vidas a los beneficios de un Estado social comprensivo de sus características. En otros términos, un Estado deficitario en su legitimidad en tanto es una institución en gran medida ausente y que notoriamente no ha logrado revertir las asimetrías sociales ni garantizar el acceso a bienes y servicios mínimos que dignifiquen la existencia para importantes sectores de la población, cuando se hace presente lo hace a través de la aplicación de un conjunto de normas penales que resultan ser cada día más gravosas y que se revisten cada vez con mayor frecuencia de una ostentosa aplicación de importantes niveles de violencia institucional.

En síntesis, el retroceso de los derechos y declive de las garantías que acompaña el avance arrollador de la lógica punitiva estatal, se verifica en contextos sociales donde imperan profundas desigualdades estructurales y en consecuencia, donde menos legitimidad cuenta el Estado para administrar una profusa intervención mediante normas penales.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, podemos señalar el destacado lugar que ocupan las estrategias policiales tradicionales con el empoderamiento de una institucionalidad que - agudizando su corporativa visión de la realidad- se constituye en el principal sustento del retorno de concepciones vinculadas a la idea de seguridad pública entendida como el mero mantenimiento del “orden público”.

En este sentido, debemos referir el evidente fracaso que tuvieron los intentos de reforma de la institución policial, iniciativas que fueron implementados durante las dos últimas administraciones progresistas transcurridas entre los años 2010 al 2019.

En dicho lapso, se operaron una serie de transformaciones que recogieron los principales elementos constituyentes de los publicitados “éxitos” que tuvieron las propuestas llevadas a cabo en la ciudad de Nueva York, bajo la administración Giuliani.¹⁴

A pesar del importante refuerzo presupuestal que se brindó al Ministerio del Interior durante ese período para mejorar salarios, armamento, equipamiento, comunicaciones, televigilancia, acceso a

¹⁴ Como dato que ilustra esta afirmación, puede señalarse la aparatosa y publicitada visita que hiciera al país Rudolph Giuliani, convocado por un candidato presidencial opositor con fines electorales previo a las elecciones nacionales del año 2019. No resultó menor la sorpresa del exalcalde, al visitar las modernas instalaciones del Ministerio del Interior y las políticas adoptadas, sugeridas entre otros por quien fuera su propio Jefe de Policía William Bratton, quien asesoró las mismas en el año 2012. Al final de su visita, debió reconocer que muchos de los “consejos” de políticas que pensaba realizar ya estaban siendo implementados y se llevaba “interesantes apuntes” para estudiar el caso uruguayo.

medios de vigilancia aérea con aviones y helicópteros, etc.; así como el asesoramiento de destacadas figuras de la administración Giuliani y de numerosos consultores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los resultados en términos de seguridad fueron catastróficos en relación a la inversión realizada.¹⁵

Entre los elementos que diseñaron a la “Nueva Policía” de la era progresista se incluye un modelo de policiamiento que constaba de: tablets suministradas a los funcionarios para registrar delitos denunciados que eran incorporados a un Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) que alimentaba el software PREDPOL (Predicción Policial) que utilizaba un sistema de mapeamiento y georeferenciación (GVSIG). Este sistema estaba en contacto con patrulleros que contaban GPS y efectivos a pie intercomunicados con radios TETRA. Todo ello era planificado por oficiales dependientes de la Unidad de Análisis Criminal (UAC) quien determinaba los “hotspot”; puntos de concentración delictiva para la intervención que eran los insumos que alimentaban a la Dirección de Información Táctica (DIT) quien mandataba la intervención en el terreno de los efectivos disponibles en el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) y del Grupo de Reserva Táctica (GRT).¹⁶

Lo que constituía evidentemente un modelo claramente “gerencial” basado en concepciones teóricas que privilegiaban la aséptica “prevención situacional” del delito como estrategia, aspectos que, de acuerdo a algunas corrientes constituyen el modelo a seguir para la modernización policial y el logro de resultados efectivos en el combate a la inseguridad; no sólo no logró el anunciado éxito contra el delito, sino que tampoco impidió que la oposición conservadora catalogara al gobierno progresista como una administración impotente, imposibilitada de gestionar la seguridad por sus visiones cargadas de una ideología que justificaba el delito privilegiando los derechos humanos de los delincuentes por sobre los de las víctimas.

Esta supuesta falta de realismo y déficit de pragmatismo del progresismo gobernante para enfrentar la creciente criminalidad, resultó el principal argumento de una campaña electoral para las elecciones del año 2019 que se centró en los problemas de la inseguridad y el plebiscito para reformar la Constitución. El programa opositor, proponía un combate frontal al delito dotando a la policía de facultades que le habían sido –supuestamente- retaceadas por los gobiernos progresistas.¹⁷

¹⁵ Un hito en este sentido, lo constituye la tasa de homicidios, que para el año 2018 llegó a duplicar el promedio histórico (6) superando los 12 homicidios cada 100.000 habitantes

¹⁶ Ver mayor detalle en BID: ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya.

Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/como-evitar-el-delito-urbano-el-programa-de-alta-dedicacion-operativa-en-la-nueva-policia-uruguaya>

¹⁷ El mito de las “manos atadas” no resiste ninguna contrastación con la evidencia disponible: en el último año de gestión de la izquierda la policía mató a 39 presuntos delincuentes sin que ningún efectivo resultara objeto de investigación judicial y privación de la libertad.

Finalmente, puede decirse que el triunfo electoral conservador vino a representar el circunstancial abandono de la integralidad subyacente al paradigma de la “seguridad ciudadana”,¹⁸ instalando una cosmovisión orientada al mantenimiento del orden público como principal desvelo y dotando a las fuerzas policiales de mayor autonomía, amplias facultades y discrecionalidad para enfrentar el delito.¹⁹ Este cambio de paradigma puede incluso ser visualizado hasta en la estética que lucen los propios patrulleros policiales, los cuales han visto eliminado el inclusivo y amplio lema de estar “*al servicio de la sociedad*”; consigna que resultó sustituida por una expresión más gráfica del lugar dónde deben ubicarse los funcionarios que conducen el vehículo y que establece una clara línea divisoria: “*de tu lado*”.

¹⁸ Las definiciones más aceptadas acerca de los contenidos de la “seguridad ciudadana”, probablemente son las que brindan los documentos elaborados por el PNUD, para quien “consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”. Concepción que evidentemente incorpora convenciones universales sobre el bienestar de las personas y considera relevante un desarrollo humano, que supone un conjunto de derechos, como ser acceso al empleo, la cultura y la educación, con la disminución de la pobreza y la inequidad o la carencia de libertades. Ver: PNUD (2014): Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Disponible: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014/>

¹⁹ La Ley de Urgente Consideración No. 19.889, impuso múltiples modificaciones a las funciones y atribuciones policiales, creando nuevos delitos y limitando libertades y derechos de los individuos. Entre los artículos más polémicos se cuentan: la ampliación de la presunción de “legítima defensa” de los funcionarios policiales, la creación de la figura de “agravio a la autoridad policial” (para quien “obstaculice, agravie, atente, arroje objetos, amenace o insulte a la autoridad policial en ejercicio de sus funciones o con motivo de estas”), el agravante por desacato y la resistencia al arresto, entre otras.