

UN ESTADO PRESENTE NO ES UN ESTADO VIOLENTO

Aportes para una respuesta democrática y efectiva al delito y la violencia

1. El escenario punitivo como única opción

Como en reiteradas coyunturas de estos últimos años, estamos frente a una escalada del discurso de endurecimiento punitivo, impulsada públicamente por diversos referentes políticos con responsabilidad institucional. **Las fórmulas que se ofrecen son repetidas y su probado fracaso se oculta con “más de lo mismo” redoblado:** más aumento de penas, más limitación de las excarcelaciones y de la prisión preventiva, más endurecimiento del régimen de libertad condicional y de salidas transitorias y una mayor ampliación de las facultades y los recursos policiales que incluye la reincorporación de personal retirado.

Quienes propagan estas medidas hablan como si nunca se hubieran aplicado y construyen el diagnóstico con palabras cada vez más amenazantes. Pero lo cierto es que el gobierno de la seguridad ha estado bajo el dominio intermitente de estas políticas, que jamás han probado su eficacia ni superado la más mínima evaluación de resultados. Sin embargo, se siguen presentando frente a la sociedad como la única opción comprometida con la resolución de los problemas del delito y la violencia aun cuando sus propuestas se orientan más a responder a las campañas de opinión pública, que a ponerle un límite real a estos fenómenos.

Diferentes debates sirvieron para el despliegue de estas fórmulas en los últimos meses: la amenaza del narcotráfico como causa de todos los males, a la que proponen atacar con las herramientas de la guerra; el debate irracional sobre un proyecto de reforma del Código Penal, presentado con mentiras como una supuesta vía para garantizar la impunidad a delincuentes y la justificación de los ataques violentos contra ciudadanos involucrados en situaciones de supuesta o efectiva flagrancia como prédica de la ausencia del Estado.

Cada episodio es una nueva oportunidad para insistir en que la única salida es la mano dura. Pero si ésta fuera efectivamente la solución ¿cómo se justifica que su aplicación persistente lleve a declarar la emergencia a quien gobierna bajo estas fórmulas la provincia de Buenos Aires desde 2008? ¿Qué necesidad habría de repetir y acrecentar viejas recetas asumidas una y otra vez para poner fin a los mismos problemas?

Esta política fracasada apela nuevamente a la emergencia como recurso de salvataje político. Salvo un par de excepciones, el “plan” presentado en los últimos días por el gobernador Daniel Scioli postula la reiteración o ampliación de medidas, ya probadas por su propia gestión y por gestiones anteriores, con aumentos presupuestarios excepcionales; al tiempo que muestra y ratifica el poder que la Bonaerense mantiene en el gobierno de la provincia. El aval que dirigentes de diferentes partidos le dieron de modo implícito o explícito, incluyendo las habilitaciones políticas y mediáticas previas, ratifican que se trata de una serie de acciones orientadas más a salvaguardar posiciones en el debate público y a lograr centralidad política, que a asumir la legítima demanda de seguridad de los ciudadanos. En definitiva, al insistir con lo mismo y subir la apuesta de su orientación punitiva, estas propuestas agravarán los problemas que pretenden enfrentar.

Lamentablemente, lo que queda como saldo de estos debates y cambios abruptos de la coyuntura política y mediática en materia de seguridad es un preocupante problema de legitimidad en la forma en que el Estado enfrenta el problema, y una creciente debilidad de la clase política para afrontar esta agenda con independencia de las presiones de los poderes corporativos.

2. El fracaso histórico del enfoque punitivo

Según explica el investigador Juan Carlos Garzón, algunas de las características de la orientación punitiva de la seguridad pueden resumirse en estos puntos:

- *Enfoca los recursos hacia los delitos menores y apunta a reprimir a los eslabones más débiles de la cadena delictiva.*
- *Mide su efectividad en las frecuentes detenciones que hacen que la policía este más concentrada en estas formas de disciplina social que en prevenir y actuar ante delitos.*
- *La represión es más valorada que la prevención y las formas de actuación menos violentas.*
- *Se incentiva el uso de armas, con los consecuentes riesgos para la integridad de toda la población.*
- *Se generan mayores oportunidades de abuso policial que aumentan su capacidad de extorsión y recaudación ilegal.*
- *Se toleran altos niveles de corrupción y penetración de la institución por parte de redes criminales.*
- *Su legitimidad social es muy baja por el trato abusivo a la comunidad, la corrupción extendida y su escasa formación y profesionalidad.*

Si se observan las propuestas y políticas implementadas en los últimos años, en una línea histórica (ver [aquí](#)), se advierte fácilmente que lo que se presentó ahora como iniciativas superadoras de lo existente, con consenso amplio del arco político, no son más que repeticiones de medidas ya propuestas o implementadas de este enfoque y que no han dado el resultado prometido.

Se podrían resumir de la siguiente manera:

- *Tipificación de nuevos delitos;*
- *Aumento de penas;*
- *Restricción de las excarcelaciones o salidas anticipadas;*
- *Más facultades policiales para la detección callejera de armas;*
- *Discurso que responsabiliza a los menores de edad y al narcotráfico, traducido en un aumento de la presión punitiva sobre jóvenes, consumidores y pequeños vendedores de droga.*
- *Aumento de presupuesto en recursos policiales y transferencia a municipios (más policías o gendarmes, más patrulleros, etc.);*
- *Más cámaras de vigilancia y confianza en la seguridad privada;*
- *Creación de fiscalías sin directivas específicas de política criminal;*

Vistas las medidas en su conjunto queda desmentida la idea de que la tendencia general de estos años haya sido “el garantismo”, entendido como la permisividad penal y el debilitamiento de las fuerzas policiales. Se han dado momentos muy particulares, e interesantes, en los que se han planteado otros paradigmas de intervención, que estuvieron lejos de resultar abolicionistas, dirigidos a racionalizar y dar marco legal a la capacidad represiva del Estado. Sin embargo, estos procesos fueron truncados por resistencias policiales, judiciales y falta de apoyo político. Y el retorno a la receta de mano dura se vinculó en general con algún caso conmocionante que requirió respuesta rápida y efectista o con el armado de una ola delictiva.

3. El enfoque punitivo aquí y ahora: políticas sin resultados ni prioridades

Existe una legítima preocupación social en relación con los delitos más violentos pero también con la reiteración de hechos menos graves que afectan la vida cotidiana. En este sentido, algunas cifras parecen indicar un aumento de hechos graves de violencia. Por ejemplo, una variación ascendente entre el 2012 y 2103 de los homicidios dolosos en la Provincia de Buenos

Aires (aunque por cambios en los registros, estos datos son difíciles de comparar con años anteriores y con otras jurisdicciones).

Pero tanto en las medidas propuestas mediáticamente como en el nuevo plan provincial, no se priorizan problemas orientados a reducir los niveles de violencia y las consecuencias más dañosas de las economías criminales. No se proponen soluciones sino simplemente la ilusión de la salida punitiva. Esto responde a que este paradigma se apoya en la idea de que es posible la represión genérica y total del delito en lugar de proponer medidas de prevención o reducción de la violencia.

En general, las políticas implementadas y las medidas propuestas:

- Escudan los paquetes de endurecimiento penal y restricción de las excarcelaciones, en la idea de que más detenidos significa más seguridad. **Con el lugar común de la “puerta giratoria” se pretende instalar que en nuestro país nadie va preso. El aumento de las tasas de encarcelamiento lo desmiente** (ver cuadros [aquí](#)). En los últimos 3 meses la población carcelaria creció en casi 1000 personas. Además, entre el 60 y el 70% de los detenidos de la provincia de Buenos Aires y del sistema federal son presos preventivos. Esto, sumado a la mayor duración de las penas y de los procesos, lleva a un efecto de acumulación que agrava el hacinamiento carcelario (más del 65% de sobrepoblación en PBA). Lo único que logrará la construcción de más cárceles y alcaidías es sostener el crecimiento de la población detenida. No se puede afirmar que con más penas y más detenidos se haya logrado durante estos años, que se cometan menos delitos y tampoco reducir la violencia. Se puede tener la convicción de que la cárcel es una modalidad de castigo justificada o no, o la expresión del merecimiento del repudio social o de las desigualdades de clase pero no de que ha mostrado efectividad como política de seguridad (dirigida a la prevención del delito y a la reducción de daños de las redes criminales). Lo que sí se puede afirmar es que la cárcel, en las condiciones actuales, genera más violencia.

Por su parte, la limitación de las excarcelaciones transmite la idea de que “el que entra, no sale” y que “el que las hace, las paga”. Pero esta postura desprecia nuestro marco constitucional. El encarcelamiento preventivo solo está justificado por el peligro de fuga o el entorpecimiento de las investigaciones. También es desproporcionado e ilegal pretender el encarcelamiento ante delitos menores. Entonces, ¿cómo debería ser una respuesta del sistema de justicia que no exacerbe esta pretensión punitiva desmedida? Se requiere una reacción eficaz y rápida que dé un mensaje claro, pero no se debe trasladar la responsabilidad de la seguridad a estas decisiones judiciales. Lo contrario, profundiza la ilusión penal, alimenta el enfoque punitivo represivo, y desresponsabiliza a los encargados de la prevención en seguridad. **La ley de excarcelaciones bonaerense fue modificada en reiteradas ocasiones, con nulos resultados para la seguridad.** Las audiencias orales para decidir las excarcelaciones, que hoy vuelven a ser propuestas como medidas innovadoras, ya se encuentran legalmente previstas (art. 168 bis CPP), a pesar de lo cual no se realizan.

- Promueven un trabajo policial basado en estrategias de prevención situacionales. Estas estrategias de prevención del delito se despliegan territorialmente y apuntan a que la policía esté visible en las calles. Lo que implica enfocarse en los delitos de calle y, en muchos casos, marcar diferencias entre los barrios que tienen más presencia policial y los otros, sin un análisis y abordaje inteligente del delito organizado y complejo que permita desarticular redes delictivas y disminuir la violencia que generan.

- Han basado la promovida “lucha contra el narcotráfico” en la des-federalización de la investigación de los casos de drogas, que ha mostrado su fracaso. **Las [investigaciones provinciales](#) sólo están dirigidas a consumidores y pequeños vendedores, los eslabones más débiles de la cadena. Las redes criminales están intactas y con vínculos con agentes estatales.** La hipótesis de base era que la investigación del menudeo iba a llevar a la identificación de las redes de mayor envergadura. Esto claramente no fue así. Recordemos el caso Candela atravesado por la vinculación de la Bonaerense con el mercado ilegal de drogas. El trabajo del Ministerio Público Fiscal de la provincia ha sido en este tema muy deficiente. Por ello, la propuesta de crear fiscalías de investigación del narcotráfico aparece como otra medida retórica y efectista. Estas fiscalías no tendrían competencia para investigar ya que los hechos que se vinculan al llamado narcotráfico

son delitos federales y, por otro lado, porque el Ministerio Público Fiscal viene llevando una política contraria: no desarrolla investigaciones direccionadas a redes de ilegalidad (de mayor o menor envergadura), a pesar de contar con fiscalías especializadas en delitos complejos.

- Ponen el acento en el control callejero de armas, lo que es básicamente superficial. El endurecimiento penal en relación con la tenencia y portación de armas de fuego o la limitación de las excarcelaciones en estos casos no ha mostrado ninguna efectividad. Esas acciones no apuntan a investigar a quienes habilitan y participan en el mercado ilegal de armas de fuego y no ha tenido ningún impacto sobre la circulación. La policía es un actor central en la regulación de este mercado. Sin embargo, la política se basa en darles mayores facultades de detención callejera, aumentando su capacidad de intervención en el negocio.

Es necesario complejizar el diagnóstico y abordar fenómenos distintos con instrumentos y políticas diferenciadas. Por ejemplo, la cifra de homicidios dolosos debe ser desagregada para dirigir esfuerzos a los distintos fenómenos que la engloban –violencia interpersonal, incremento de violencia por el uso de armas de fuego, fenómenos como el robo de automotores que derivan en hechos graves de violencia, policías que intervienen o reaccionan estando de franco, violencia institucional.

Hay experiencias que dan la pauta de que existen políticas concretas eficaces para intervenir en economías delictivas que generan mucha violencia y preocupación social. La política encarada en su momento para desarticular las bandas de secuestros extorsivos, la intervención sobre desarmaderos que logró bajar el índice de delitos vinculados al robo de automotor (ver [aquí](#)); la investigación del fenómeno de la [trata de personas](#), que articula esfuerzos de distintos sectores del Estado (ver [aquí](#)), o el impacto del Plan Cinturón Sur durante su primer año de funcionamiento (ver Informe Anual 2013 del CELS [aquí](#)) son algunos ejemplos.

En este aspecto es donde resulta central el funcionamiento estratégico del Ministerio Público Fiscal, que debe definir políticas de persecución penal y acompañar las que se tomen desde los poderes ejecutivos. En lugar de ello, se ve un trabajo meramente inercial de los fiscales que delegan sus responsabilidades en la policía y absorbido por la agenda policial y la utilización de la mayor parte del tiempo y los recursos en la investigación de los delitos callejeros contra la propiedad (ver informe [aquí](#)).

4. El gobierno policial de la seguridad

Las medidas anunciadas por el gobernador Daniel Scioli ponen otra vez en evidencia que la Policía Bonaerense ejerce en los hechos el gobierno de las políticas de seguridad provinciales. A pesar de la acumulación de episodios gravísimos de violencia, corrupción e ineficacia que caracterizan a esta fuerza como una de las más problemáticas del país, el plan anunciado no contempla ni una sola medida dirigida a depurar sus filas, a fortalecer controles o a profesionalizar a sus efectivos. Por el contrario, ratifica la centralidad y otorga más poder a una fuerza policial que impuso su resistencia a los intentos de reforma y cuyas lógicas y prácticas institucionales deben ser transformadas.

Con la asunción del ministro Alejandro Granados en 2013, se estableció como necesidad absoluta duplicar el número de policías en las calles. Este horizonte, basado en diagnósticos vagos e imprecisos, implica una fuerte presión sobre los

sistemas de educación, capacitación y especialización policial, que deben responder a una demanda centrada sólo en la cantidad (formar 10 mil efectivos en 2014) y no en la calidad de la formación. Estas presiones tradicionalmente se resuelven con el acortamiento de los períodos de formación y la exposición precoz de jóvenes sin experiencia a situaciones de alto riesgo para sí y para terceras personas.

El desprecio por la profesionalización se profundiza con el anuncio de la reincorporación obligatoria de efectivos retirados de Policía Bonaerense y del Servicio Penitenciario Bonaerense. Este recurso, también ya utilizado en el pasado, degrada aún más la institución. El universo de los policías y penitenciarios retirados es extremadamente heterogéneo, ya que se encuentran en esta situación personas que no están en condiciones físicas y/o psíquicas para desempeñar funciones de seguridad sin poner en riesgo a la sociedad; otras que han decidido ganarse la vida de otro modo y ahora serían obligadas a volver al servicio; y también ex policías y ex penitenciarios que deberían estar cumpliendo condenas de prisión por hechos de violencia o corrupción. Desde hace años, el retiro es utilizado como una forma de separar de las instituciones a personal problemático sin dejar de protegerlo, por lo que muchas veces el retiro encubre lo que en realidad debería ser una baja deshonrosa. No se ha anunciado cuáles serán los mecanismos de selección y control de reingreso de este personal. Por el contrario, ha trascendido que se aplicarán multas a los retirados que no respondan a la convocatoria.

Lamentablemente, todo intento de control de reingresos está viciado porque no existen sistemas efectivos y reales de investigación interna y control en la Policía Bonaerense ni en el SPB que garanticen actuaciones administrativas confiables. La dependencia de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad no está orientada a investigar seriamente las irregularidades policiales. Así lo demuestran las nulas derivaciones del Informe Candela del Senado provincial, la parálisis de las investigaciones del caso Arruga o Bugatto, entre otros. Así es que, aun si se hiciera un control de legajos para el reingreso, es muy probable que sean reincorporados policías que deberían haber sido exonerados. De esta forma, se pretende mejorar la situación de la seguridad reciclando a quienes en otro momento fueron apartados de la policía y que, por lo tanto, forman parte del problema.

Se trata de una ratificación del llamado “doble pacto” por el cual la política pacta con la policía, le otorga recursos y autonomía política y funcional, a cambio de que la policía a su vez pacte con las economías delictivas. Sin embargo, la asimetría del pacto político-policial fue evidente con los levantamientos policiales de diciembre, cuando sectores de la Bonaerense ostentaron que conservan el poder de romper sus pactos con la política.

5. Hacia políticas de seguridad efectivas

Lejos de tener objetivos definidos y menos aún indicadores de éxito, la demagogia punitiva se alimenta de sus propios fracasos, como muestra la declaración de emergencia del gobierno provincial sobre sus propias políticas y su insistencia en ampliar las mismas fórmulas. Uno de sus aspectos demagógicos consiste en dialogar con lo que se ha instalado como demanda social en las campañas de opinión pública en lugar de trabajar sobre diagnósticos rigurosos sobre los fenómenos delictivos que deben ser abordados. Las consecuencias son el agravamiento de los problemas y la vulneración de derechos que recaerá sobre aquellos que tienen menos posibilidades de defenderse del abuso policial.

Otras miradas centran el diagnóstico en los problemas derivados de la desigualdad y, con esto, focalizan el problema en sectores pobres y en lugar de avanzar en la formulación de políticas de seguridad, se centran en las políticas sociales. Sin embargo, los problemas de delito y violencia que más preocupan requieren acciones efectivas que, por más que deban articularse con otras políticas públicas, deben tener una orientación específica y primaria en materia de seguridad.

Al modo punitivo de ejercer las políticas de seguridad, se opone un modelo centrado en reducir los niveles de violencia y de delito, con indicadores de éxito comprobables. Un aspecto central es la intervención sobre redes criminales que atraviesan a las propias instituciones del Estado. Nuestra perspectiva es que el éxito de una política de seguridad debe estar ligado a fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado de reducir el daño que estas organizaciones causan a la sociedad, para lo cual es indispensable sanear y reconfigurar esas mismas instituciones. La reforma no es un proceso institucional lejano y ajeno a los modos en que se ejerce la seguridad en el día a día, sino que se trata justamente de transformar los modos de trabajo y las prácticas a través de modificar incentivos, incorporar controles, profesionalizar la carrera policial, democratizar los marcos normativos.

Los modos de abordaje de esta perspectiva privilegian programas enfocados sobre territorios y fenómenos específicos y modos respetuosos de relación con la ciudadanía. **Pero no se trata de insistir con trasladar el problema de las zonas más ricas y estratégicas a las zonas más pobres y periféricas, sino de disminuir las capacidades de las economías criminales de afectar la seguridad de los ciudadanos y de influir en la manera como se construye y funciona el Estado.** Resulta crítico incorporar nuevas formas de medir la efectividad policial, en las que se evalúen y -valoren modos de prevención y resolución no violenta de situaciones y conflictos.