

Revista Épocas N° 1 2015 (agosto)

Los sinuosos caminos de la cuestión penal. Mariano H. Gutiérrez[1]

En las últimas tres décadas, a tono con el resto de las sociedades occidentales, aumentó el encarcelamiento en Argentina. En este artículo, se realiza un análisis de las políticas penales a partir de los '90 a la luz de los reclamos y acontecimientos sociales que dieron nacimiento a la cuestión de la inseguridad en la agenda pública.

Las condiciones y causas para el crecimiento penal

Los análisis de los sistemas penales en los últimos veinte años coinciden: el sistema penal, o los sistemas penales en el mundo occidental, desde los años '80 se han endurecido, han crecido, y se han vuelto más represivos. Nuestro país no es la excepción. Sin embargo, a la hora de las explicaciones, comienzan las diferencias. Y a la hora de entender un contexto específico, como el argentino, muchas de esas explicaciones fallan en dar cuenta de las particularidades locales.

El centro, motor, y máximo representante de este crecimiento punitivo es el caso norteamericano. Una tasa de encarcelamiento históricamente normal/alta, para un país occidental, es de 100 presos cada 100.000 habitantes. En la década de los '70, Estados Unidos parecía haberse unido a la tendencia europea, hacia la baja. Pero a mediados de esa década todo empezó a cambiar, y hace pocos años, ese país arañó la cifra casi inverosímil, y hasta entonces inaudita, de 800/100.000. Sin embargo, en los últimos cinco años, ese crecimiento único en la historia parece haberse amesetado: tal vez llegó a su techo presupuestario y al límite de sus posibilidades como mercado.

Un dato que sin embargo no debe olvidarse es que en todo este período, en casi todos estos países, ha aumentado la desigualdad. Y la desigualdad genera múltiples formas de violencia estructural e interpersonal; entre ellas, el tipo de hechos que el sistema penal se encarga de perseguir bajo la categoría de delitos: afectaciones contra la propiedad privada interpersonales (es decir, no institucionales, no organizadas colectivamente ni mediante el mercado), y violencia interpersonal de las clases más bajas.

Una de las explicaciones más conocidas para explicar el crecimiento del sistema penal es la de Løic Wacquant. Reducida al mínimo, la tesis sería así: el crecimiento penal es la contracara del neoliberalismo a nivel mundial. El neoliberalismo, se sabe, marca cuáles serían las condiciones óptimas del mercado, y la población que "sobre", pues eso: sobra. Es excedente, es un desecho que hay que manejar. Los excluidos del sistema, los desclasados, los sobrantes, son manejados por el sistema de encarcelamiento, como forma de contener esa exclusión, de reafirmar y asegurar la exclusión que el mercado genera. La mano invisible genera desigualdad, la mano dura la asegura.

El problema de esta gran explicación macro es que se parece más a una denuncia que a una explicación. No explica bien por qué esa exclusión sería tan funcional al mercado (a fin de cuentas, los excluidos también son potenciales consumidores), no explica los cambios entre un país y otro, ni explica los casos en que el encarcelamiento baja. No explica, finalmente, la enorme variedad de conductos por los cuales esas necesidades del mercado deberían transmitirse, los mecanismos por los que eso ocurre, las diferencias, las alteridades, las variaciones. Esencializa la idea de exclusión, cuando ésta admite múltiples formas y grados, y no todas son trabajadas por el "sistema" de la misma forma.

Otra gran explicación macro es la de David Garland (2005). Hay que analizar, dice este autor, una amplia gama de variables propias del “campo” del control del delito, que tienen que ver con la caída del Estado de Bienestar, y que señalan, más ampliamente, el fin del welfarismo penal, de la propuesta de la respuesta penal como una mejora social, como integración, o resocialización o reforma, que viene desde comienzos del siglo XIX. Esta caída tiene una historia muy particular, al menos en el contexto anglosajón, donde es más visible. Por un lado, con los cambios sociodemográficos de la segunda posguerra, aumentó el delito callejero y contra la propiedad porque aumentaron las oportunidades para el delito (aumentó la propiedad y también había menos posibilidades de vigilarla). El cambio en el estilo de vida de la familia de clase media trajo mayor ansiedad social frente al delito. La autoridad estatal –como en muchos otros aspectos– entró en crisis: más delitos, más ansiedad, sensación de fracaso.

Esta crisis de la autoridad represiva estatal se dio también como un movimiento interno de la criminología. Al aparecer las sociologías y criminologías críticas, que denunciaban que “nada sirve” frente a la cuestión penal en los años ‘70, quedó por completo deslegitimada la criminología como “ciencia” de las causas y remedios, y esto tuvo una respuesta conservadora, reaparecieron los discursos de la pena justa, de la pena como merecimiento, e incluso los discursos de la tolerancia cero o de las ventanas rotas, como propuestas “anticientíficas” de una criminología basada en el “sentido común”. Al entrar en crisis la autoridad estatal, comenzaron a aparecer las técnicas privadas de gestión de la seguridad (entre otras cosas, empresarias, mercantiles), y al mismo tiempo, los organismos estatales de represión intentan reafirmar su presencia y autoridad mediante el despliegue visible de fuerza, de castigo. Por ambos lados llega el camino del endurecimiento penal.

0000452982

Otros criminólogos ponen el acento en el crecimiento de los mercados privados sobre la cuestión de la seguridad, y en cómo esos mercados requieren una demanda progresivamente mayor (Christie, 1993). Otros ponen el foco en cómo la agenda neoliberal (y en este punto neoconservadora) fue exportada desde Estados Unidos, principalmente, e importada desde Europa y la periferia (Pavarini, 2006; Waqquant, 2003). O en cómo la caída del Estado de Bienestar afectó nuestra seguridad identitaria o social, y esa inseguridad es la que busca conjurarse mediante el clamor de la seguridad civil (Castel, 2004), la identificación de un enemigo interno al cual imputarle esa culpa y a quien castigar (Young, 2007).

Para escapar por ahora de la pregunta de cuál de todas estas explicaciones tiene “más” razón, digamos que son todos factores que deben tomarse en cuenta. Y la discusión será, entonces, en qué medida en cada caso.

El caso argentino: un intento de periodización a partir de los reclamos sociales y los ciclos políticos

La argentina también ha seguido como casi todos los países occidentales, y todos los de la región, la tendencia en los últimos treinta años a aumentar el encarcelamiento. Pasando de tasas de 90 presos cada 100.000 habitantes en los años ‘80, a 100 en los comienzos de los ‘90, a 160 actualmente (o 180 en la Provincia de Buenos Aires), según indican los informes del Sistema Nacional de Estadísticas Penitenciarias, SNEEP, del Ministerio de Justicia de la Nación. Como se ve, a un ritmo muy menor al norteamericano y más similar al europeo. A pesar de la creciente centralidad en la cuestión penal, y del

crecimiento porcentual de la cárcel, no ha habido políticas de transformación o de intervención en la cuestión carcelaria. No ha habido grandes reformas penitenciarias, aunque hay un movimiento constante de intentos de pequeñas reformas y resistencias a ellas, que se suma al clásico “falso fracaso” de la cárcel, un sistema que ni responde a sus propios objetivos declarados de resocialización, ni se ha convertido en una prisión-depósito por completo (como en los EEUU), pero que cada vez funciona de forma más violenta y destructiva (nuestro país ya tiene varias condenas internacionales al respecto), y tiene cada vez más incidencia y presencia en la vida cotidiana de los sectores populares. El mercado de la seguridad privada también ha crecido, aunque lejos de los niveles de los EEUU. Las policías han resistido todo tipo de reformas democráticas, y se han consolidado como fuerzas autónomas, con una agenda política y de trabajo propia, que tiende a controlar el delito mediante su organización y participación en él. Todos los intentos de reforma policial han fracasado también hasta ahora.

Pero tenemos una particularidad histórica que nos distingue de ser meros importadores o receptores de las fórmulas norteamericanas. Primero, nuestra particular trama política en la que los sectores populares y marginales nunca han dejado de ser un actor central en la organización y en la discursividad de las grandes organizaciones políticas. Segundo, nuestros propios ciclos históricos. El momento en que estas teorías y propuestas neoliberales neoconservadoras triunfan en sus lugares de origen y se extienden a todo el mundo en los años ‘80, es para nosotros (y para algunos otros países de Sudamérica) el período de recuperación democrática. Y con ella, el renacimiento del discurso jurídico – y la idea política– del Estado de Derecho, y de la instalación del principio de la desconfianza a la faz represiva del Estado (principio que, claro, después aprovecharán los neoliberales).

Este renacimiento de la idea de Estado de Derecho aparece de la mano de un pensamiento republicano, democrático y, muy importante, liberal. Se da la paradoja de que mientras en el resto del mundo llega el neoliberalismo y las fórmulas del endurecimiento penal, aquí el liberalismo jurídico y penal reaparece de la mano de esa especie de socialdemocracia que intentó ser el alfonsinismo, y en clave de la recuperación de la confianza pública a las instituciones estatales, pero no a sus aparatos represivos. El neoliberalismo, en términos duros, se retrasaría así casi una década y reaparecería bajo el discurso de la tecnocracia del mercado en los ‘90. Los ‘80 serían, por el contrario, el renacimiento del garantismo penal (garantismo que sin embargo engloba muchas ideas e ideologías distintas), que marcaría a fuego a nuestras usinas de interpretación del derecho, las facultades. Por otro lado, y al mismo tiempo, la apelación a la respuesta punitiva por parte de los movimientos sociales tenía que ver no con la persecución de los excluidos, de la clientela usual del sistema penal, sino incluso con su reivindicación, con la reivindicación simbólica de la democracia y de los muertos por la violencia política, incluidos luchadores sociales. La “lucha contra la impunidad” tenía en estos años el significado de lucha contra el poder militar, policial, los poderes ilegítimos, de facto, y la reivindicación de sus víctimas (Gutiérrez, 2010, entre otros).

A inicios de los ‘90, en cambio, en la agenda política y en las intervenciones sobre la cuestión penal, se introdujo la idea de eficiencia y “transparencia” (entendida desde un significado estrictamente gerencial, de buena gestión) como motor de las reformas penales, y en aras de lograr “la seguridad jurídica” –que los mercados internacionales reclamaban–, y, por lo tanto apuntaban a combatir “la inseguridad” jurídica (Martínez, 2011). Así el discurso de la “inseguridad”, que aparece con fuerza en la segunda mitad de los años ‘90, tiene una génesis insospechada: por un lado se va a apoderar del vocabulario y del lenguaje de la lucha contra “la impunidad”, y, por otro lado, del de la promesa de la seguridad jurídica, entendida ahora como la seguridad individual que el sistema debe garantizar al buen ciudadano/empresario-de-sí-mismo que funciona dentro de sus reglas.

Hay, entonces, no sólo una vuelta a la regularidad del sistema penal, una vuelta a enfocarlo a la persecución de los delincuentes de clase baja, sino incluso una reafirmación específicamente neoliberal, una identificación entre los excluidos de ese nuevo sistema, y el peligro que representan esos excluidos, como costo y como cuestionamiento político. Esto es importante para entender que, en el discurso neoliberal-neoconservador –que continuará desde entonces disputando en la trama política, y como corriente cultural, incluso, en ciertos sectores–, cualquier representante de otra idea política que lo cuestione (como aquellas que se engloban bajo el mote de “populismo”, y también las ideas jurídicas garantistas), es indicado en sí mismo como perturbador de esa garantía-del-sistema, culpable de la inseguridad, peligroso, delincuente él mismo... o amigo de los delincuentes. Es decir que apelando al imaginario penal tradicional se podrá perseguir, impugnar, trasladar la acusación penal a cualquier proyecto político anti neoliberal: todos los que no están de acuerdo con las reglas de competencia que fija el mercado o son delincuentes, o cómplices o amigos de ellos, culpables de la perturbación de una posible sociedad de individuos libres competidores.

El período del kirchnerismo significa un giro totalmente opuesto. Inicia con una fuerte recuperación del discurso de los derechos humanos, una crítica radical a la idea neoliberal del mercado como un sistema único, inexorable e insuperable, la promesa amplia de inclusión social, y, en lo que nos compete, una crítica al uso de la herramienta represiva, en favor de la reivindicación de lo político. Pero estaría atravesado, justamente, por la impugnación permanente de los reclamantes “contra la inseguridad”, acusado incluso de no querer resolverla, o de fomentarla.

Por ello, no es casual que el caso Blumberg (no el secuestro de Axel Blumberg en sí, sino su impacto político) ocurra en el año 2004, en los momentos fundacionales de este ciclo político, como forma de organizar todo lo que se le oponía. Puesto que crueldades y secuestros hubo siempre ¿qué vino a significar el caso Blumberg? Permitió expresar, organizar y capitalizar políticamente todo el sector social (su imaginario, sus emociones, sus discursividades, su ideología) que había quedado fuera o impugnado de ese proyecto político que ya se anunciaba arrollador. Así como el menemismo fue impugnado desde sus primeros años por las marchas “contra la impunidad” de padres cuyos hijos e hijas habían sido muertos por la policía, o por familias o mafias políticas, el kirchnerismo sería impugnado por marchas, que no obstante lo grave o no del hecho que las detonara, capitalizaban las expresiones de los sectores que se proponían antipolíticos, o que les imputaban complicidad con la delincuencia, o que se proponían como los perjudicados por las políticas del gobierno (“El Campo”, “El Mercado”, “La Justicia”), para capitalizar y hacer posición de fuerza desde el descontento colectivo. Se trata de una re-politización de la oposición, bajo la máscara de lo apolítico.

4150

En el kirchnerismo, “la impunidad” contra la que se reclama –por lo general en contra del gobierno– terminaría por significar, la de los delincuentes en general, o dicho de otro modo, el del delincuente común: joven, pobre, sin empleo, sin educación... “negro”. En el discurso político opositor que más crece en este período (el de la derecha) ese sujeto “delincuente” era emparentado, asociado o directamente señalado como el beneficiario de las políticas sociales del gobierno. Así, tener políticas sociales de inclusión sobre los sectores excluidos era instalado como parte del problema de la impunidad: a quienes merecen castigos, se les da premios. Es imposible no ver aquí un temor de clase a un nuevo aluvión zoológico, a la igualación hacia arriba de los de abajo.

En ambos períodos, el menemista y el kirchnerista, las “marchas contra la impunidad” sirvieron para organizar sentimientos de oposición, de enfrentamiento ideológico, y señalaron el rumbo de la política por venir: en la segunda mitad de los años ‘90, el primero Vicepresidente y luego gobernador de la Provincia de Buenos Aires (Duhalde) supo leer a tiempo ese disgusto colectivo que señalaba a la policía como lo más podrido de un sistema político en sí mismo podrido, y a pesar de su propia tradición ideológica y de sus propios antecedentes en la materia, hizo lugar al reclamo colectivo organizado y emprendió, en el año ‘96, una reforma policial contra la misma policía provincial mafiosa que él había organizado o defendido, y así se desmarcaba de su propia sociedad presidencial anterior. El reclamo sería aún más fuerte tras el caso Cabezas, en el año ‘97, y la respuesta fue profundizar y darle más amplitud a la reforma, incluyendo la reforma judicial de la provincia. Hasta el año 2001 duró este ciclo de reformas, y esta fue la primera experiencia prolongada de intentar reformar el sistema penal hacia estándares más democráticos y humanitarios.

En el período del kirchnerismo, el ex vicepresidente y luego también gobernador de la provincia de Buenos Aires (Scioli), también se acomodó a los reclamos generalizados y respondió a los reclamos antiimpunidad, con el reiterado uso de la promesa represiva: la promesa de crear más policía, dar más poder a la policía, restringir las libertades en el proceso penal, encarcelar más. Desde el año 2007 hasta la fecha se extiende este período de contrarreforma definitiva del sistema penal hacia menos controles judiciales y exteriores a las fuerzas de seguridad, más autonomía policial, menos democracia y menos “derechos humanos” en lo que hace a la cuestión penal. Así, también se desmarcó de su anterior sociedad presidencial. A pesar de que las tasas de encarcelamiento han crecido de forma estable en todo el país, en la provincia de Buenos Aires es donde más han crecido. Mostrando incluso una curva llamativa –que no tiene nada que ver con el aumento del delito– desde que se declaró la emergencia de la seguridad, por última vez, en el año 2014.

Diferentes estilos, objetivos y direcciones

El populismo penal es –además de ese fenómeno “macro”, extendido en las últimas décadas que ya reseñamos– una herramienta política. Y como tal, puede ser analizado dentro de los juegos políticos estratégicos y de coyuntura: conveniencia, posición, imagen, costo, beneficio, enfrentamiento, organización. Como todo en la política, tiene además un valor de cambio: puede ser intercambiado por otro objeto políticamente valioso. Una ley penal puede ser el objeto de una ideología, es decir, ser dictada porque se cree que en efecto que así deben ser las cosas. Pero también puede ser intercambiada por otra ley de otro tema, por ejemplo de propiedad intelectual. Una ley penal puede ser algo que piden los mercados como señal de adhesión a la causa. Una ley penal puede ser una excusa para intervenir el Poder Judicial, o para negociar con él. Para restarle poder a la policía, para devolvérselo. Puede ser una ley que se dicta sólo porque “lo pide la gente”, y no dictarla es pagar un costo político muy alto. Puede ser efecto de la burocracia de la política profesional: un legislador no sabe qué más hacer y se le ocurre que sería bueno dictar una nueva ley penal, aunque aún no sepa bien cuál. Todo eso, y más, puede estar atrás del dictado de una ley penal.

La segunda mitad del gobierno de Menem echó mano a una retórica muy represiva y de alto impacto público, a pesar de que el mismo gobierno había producido en 1994, bajo el discurso de la buena gestión, reformas jurídicas claves para los derechos humanos, como la constitucionalización de los tratados internacionales de derechos humanos, la de los plazos máximos de prisión preventiva (mal llamada “del 2×1”), y de la suspensión del juicio a prueba. El gobierno de la Alianza, a pesar de prometer ser la continuidad de la convertibilidad pero con derechos humanos, se mostró muy propenso

a echar mano de legislación represiva de alto impacto simbólico público, y sobre tipos penales que generan privación de libertad (robos, delitos sexuales, homicidios). El duhaldismo tuvo poco tiempo pero marcó un nuevo nivel de represión en democracia a la protesta política, desatando su crisis final con los asesinatos de los militantes Kosteki y Santillán.

El kirchnerismo, en cambio, marcó en sus inicios una diferencia. Prometió la no represión de la protesta social (recordemos que el breve período duhaldista terminó con el caso Kosteki-Santillán) y dio definiciones muy fuertes sobre la vigencia de los derechos humanos en sentido amplio, mencionando la inclusión social como la principal herramienta de prevención de la inseguridad, y dando un lugar de pertenencia institucional tanto a veteranos militantes de derechos humanos como a los padres de hijos muertos reclamantes contra la impunidad policial y política de los años '90. El caso Blumberg marcó su primer intento de capitalizar primero, y resistir después, el descontento social que se manifestaba en los reclamos contra la impunidad/inseguridad. Perdió con la oposición de derecha, pero en el Congreso acompañó o avaló las reformas legislativas que ésta impulsó bajo la bandera Blumberg. Ese fue el momento máximo de ruptura de toda la lógica legislativa institucional tradicional y la lógica jurídica de las normas penales: se legislaba para la tribuna, y así se lo reconocía públicamente.

146746

Más allá de ese período “blumbergiano” se sancionaron muchas otras normas penales, más que en los períodos anteriores. Sin embargo, en su mayoría, estas leyes tenían que ver con la intención de protección simbólica (puesto que la ley penal no sirve en sí misma de protección efectiva) de grupos vulnerables: por ejemplo, las leyes contra la trata de personas o contra la violencia de género. Al mismo tiempo, se intentaron reformas claves en áreas sensibles para la protección de los derechos humanos. La represión de las policías Federal y Metropolitana en diciembre de 2010 a familias que intentaban tomar terrenos del llamado “Parque Indoamericano” (para entonces, en la práctica, un baldío), dieron lugar a la primera intervención reformista sobre las fuerzas de seguridad federales, a partir del mandato de Nilda Garré (diciembre de 2010 a julio de 2013) al frente del nuevo Ministerio de Seguridad. Se intentó intervenir con una lógica de horizontalización, profesionalización y apertura al Servicio Penitenciario Provincial, con la gestión de Victor Hortel (abril 2011 a agosto 2013). También se intentó dar coherencia al Código Penal, proponiendo un anteproyecto redactado por expertos convocados por el Ministerio de Justicia (2006), y luego un segundo proyecto por consenso, en el que intervinieron todas las fuerzas políticas mayoritarias (2013-2014). También se intentó una amplia y profunda reforma judicial, que hacía más democrática a la estructura judicial, pero al mismo tiempo más gobernable desde los partidos políticos (abril 2014).

Sin embargo, en todas las reformas fracasó. El Ministerio de Seguridad quedó en manos de un exponente de la mano dura y del exhibicionismo de la fuerza, el militar Sergio Berni. Las cárceles volvieron a un funcionario técnico (Alejandro Marambio, que ya había acumulado denuncias por parte de los organismos de derechos humanos en su gestión anterior). Mientras tanto, el consenso partidario que había elaborado el anteproyecto de Código Penal fue traicionado por todos los partidos políticos opositores, dejando al gobernó solo, defendiendo públicamente un proyecto que la derecha había logrado instalar como “abolicionista” y que “favorecía a los delincuentes” –costo político de imagen que nadie estaba dispuesto a pagar–. Finalmente, cuando la presidenta Cristina Fernández presentó el proyecto de Código Procesal Penal (esta vez, tejido en secreto, y contando con el efecto sorpresa para evitar la suerte de los proyectos anteriores de Código Penal), en abril de 2014, lo presentó públicamente

“por derecha”, apelando a imágenes como evitar la puerta giratoria (una típica imagen del manodurismo penal, que quiere instalar la idea de que las cárceles son puertas giratorias, donde uno entra y sale inmediatamente), o mencionado que estaba destinado a evitar casos como el de Gastón Aguirre (un joven filmado mientras intentaba robar a mano armada una mochila a un turista). El proyecto del Código Procesal Penal mismo tenía muchas cláusulas y previsiones propias del discurso manodurista (algunas de las cuales fueron limadas en su tratamiento en el Congreso).

Durante el final del período de la segunda presidencia de Cristina Fernández, se apeló en contadas ocasiones a la crítica o la persecución política a jueces por liberar a algún detenido (estrategia del manodurismo que en la provincia ya se había cobrado a varios magistrados), o a la promesa represiva en cuestión penal. Sin embargo, estas ocasiones fueron escasas comparadas con el uso intenso que hacían de estas herramientas la oposición y los gobernadores provinciales. Como sea, sobre el final del mandato (abril del 2013 parece marcar un punto de inflexión), el kirchnerismo, –cuyo principal opositor siempre fue la derecha bajo distintos ropajes–, acosado por la centralidad de la cuestión “inseguridad” en la agenda política, asumió parte de los reclamos de esa derecha en cuestión de seguridad pública.

El sciolismo en la provincia de Buenos Aires siguió un derrotero casi por completo opuesto. El segundo y hasta ahora último intento de reformar el sistema penal hacia estándares más democráticos y humanitarios fue bajo la gobernación de Felipe Solá, y específicamente entre los años 2004 a 2007. Curiosamente, las condiciones políticas para la reforma fueron detonadas también por el caso Blumberg. El caso puso nuevamente a la policía de la Provincia de Buenos Aires en la picota, puesto que en la banda de secuestrados había policías. Sin embargo –hay que decirlo–, estaban dadas todas las condiciones para reaccionar, siguiendo el discurso mayoritario, hacia el uso (aun mayor) del populismo punitivo, y continuar con la promesa represiva como solución a la inseguridad. Pero la segunda gestión de Arslanián (2004-2007) en la Provincia de Buenos Aires se mostró como continuidad y profundización de la primera (1998-2001): transparencia, control y democratización de la policía; intento de crear una nueva policía respetuosa de los derechos humanos; intervención de las cárceles, profesionalización de su personal, racionalización del encarcelamiento (flexibilización de las reformas legales anteriores sobre el endurecimiento de la prisión preventiva), clausura de las comisarías como lugar de alojamiento de encarcelados, medidas paliativas para el hacinamiento, etc. Es decir que un mismo caso de conmoción pública vinculado a un hecho criminal torció la política criminal a nivel nacional para un lado y la provincial para el lado justamente opuesto. También es curioso que el gobernador que impulsó estas reformas llegó al cargo como vicegobernador de Carlos Ruckauf, quien marcó en su campaña electoral del año 1999 en la provincia el uso más fuerte y efectivo del populismo punitivo (con promesas abiertas de matar delincuentes), obteniendo finalmente la victoria. Y que el mismo exgobernador Solá en el año 2014 era parte de la campaña presidencial de Sergio Massa, que remitía a la de Ruckauf, y cuya principal propuesta política era erradicar la inseguridad persiguiendo (mediante juicio político) a los jueces que concedían alguna libertad. Es decir que los dos intentos fuertes del sistema penal/de seguridad en la Provincia de Buenos Aires los encabezaron, primero, un gobernador que había consolidado y se había asociado políticamente en años anteriores a la misma policía, represiva y corrupta, que luego quiso reformar; y en segundo lugar, un gobernador que acompañó antes y después a referentes políticos que proponían exactamente lo contrario.

En el año 2007 asume en la Provincia de Buenos Aires el ex vicepresidente de Kirchner (Scioli), quien inmediatamente toma medidas en la dirección opuesta al gobernador anterior y a lo que el kirchnerismo hacía en ese área: nombra como ministros a referentes de la derecha en la materia, vuelve a liberar a la

policía de controles externos, habilita nuevamente los calabozos policiales como lugar de alojamiento de encarcelados, dicta nuevas leyes procesales que obligan a los jueces a encarcelar preventivamente (o dicho de otra manera, le impiden evaluar caso por caso si una imputación amerita la detención cautelar del imputado), y se pronuncia públicamente y con frecuencia atacando a los jueces “que liberan”, pidiendo menos excarcelaciones, más dureza (en definitiva, delegando en el Poder Judicial el problema de la inseguridad). Al menos en cuatro ocasiones anuncia “crisis de la seguridad”, que resolverá incorporando nuevos policías (en la mayoría de las ocasiones, esto supone reincorporación de los exonerados por administraciones posteriores), y restringiendo las excarcelaciones. La última (en el año 2014) se vio acompañada por el efectivo aumento de personal policial y un aumento repentino en la tasa de encarcelamiento. Al mismo tiempo, y durante todo el período, los casos de indignación pública por hechos criminales cometidos por reincidentes, permitían al Gobierno trasladar el problema a los jueces nuevamente, y desplazar sobre ellos la culpa del hecho por haberlos liberado. Así, el juicio político a los jueces (garantistas), o la amenaza de llevarlo adelante, sirvió como herramienta disciplinadora (DPLF, 2013) para evitar que se pusieran límites judiciales o se criticaran jurisprudencialmente los lineamientos de la política penal o al gobierno mismo. Es decir que en la Provincia de Buenos Aires el candidato kirchnerista, que actualmente es también el candidato a Presidente del movimiento, tomó políticas diametralmente opuestas a la mayoría de las que ese espacio político intentó en la Nación, al menos hasta el año 2013.

48772_30773_scioli-policia-bonaerense11

El otro candidato presidencial que se perfila con chances de ganar la elección al momento de escribirse estas líneas es Mauricio Macri. Macri gana el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con un discurso también volcado a la derecha en materia de seguridad. Se recuerda aún cuando en sus comienzos quería encarcelar a los cartoneros por revolver la basura. Y ya en la gestión tuvo similares palabras para todos los delitos de supervivencia, bagatela o incivildades. Su pedido de cárcel pasó por los limpiavidrios, cuidacoche y vendedores informales (“manteros”). Reformó el Código de Faltas, derogando el anterior Código de Convivencia, y haciéndolo más represivo. Al mismo tiempo, tuvo políticas sobre la desocupación del espacio público alarmantes y crueles, como la fugaz pero tristemente célebre UCEP: un cuerpo de matones que golpeaban indigentes para obligarlos a salir de la calle. Aunque su cargo tiene escasas responsabilidades en materia penal, puesto que el fuero judicial de la Ciudad sólo se encarga de delitos muy leves y no tiene cárcel propia, una de sus mayores apuestas políticas fue la creación de una nueva policía, superponiéndola en jurisdicción y competencias a la Policía Federal (que sigue dependiendo del Ministerio de Seguridad de la Nación). Esta policía fue presentada como moderna, inteligente y cercana al vecino. Una policía “de proximidad” o “de confianza”. Sin embargo, para su formación efectiva se apeló al ingreso a viejos policías exonerados de otras fuerzas (incluso a comisarios con antecedentes como el “Fino” Palacios), y pronto se supo que también sabía golpear, y mucho, sobre todo en los desalojos por cuestiones de viviendas o protestas. Fue escandalosa y sigue siendo materia de intervención judicial el proceder de esta nueva Policía Metropolitana en casos como el desalojo del Parque Indoamericano en 2010, en el que hubo una brutal represión en la que participó junto con la Federal, o en el desalojo del Hospital Borda, en ocasión de la resistencia a un desalojo por parte un grupo de trabajadores y enfermos del hospital psiquiátrico, que terminó con una violenta represión policial).

Otra curiosidad de nuestras políticas criminales es el coyunturalismo, o mejor dicho, el escandalismo. Esto es, el enorme peso que tiene el escándalo público por hechos muy puntuales, a la hora de definir una política en la materia. En el período reseñado, por la Provincia de Buenos Aires pasaron más de 20

ministros de seguridad cuyas gestiones terminaron por algún caso puntual que ponía a la policía en la escena de la indignación: el caso Cabezas lanzó la reforma policial. La masacre de Ramallo, la Familia Pomar, el caso Candela, todos ellos tuvieron una importante productividad política, y marcaron el fin de una gestión y el inicio de otra, e incluso a veces marcaron un cambio de rumbo (tomamos aquí la idea de Galar, 2010, sobre la “productividad política de la muerte”). La presidencia interina de Duhalde se terminó con Kosteki y Santillán. El desalojo de Parque Indoamericano tuvo como efecto la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación y un intento de reformas y control a las fuerzas de seguridad. El intento de reformar al sistema penitenciario terminó por la fuga masiva de presos (por supuesto gestada desde la misma oficialidad penitenciaria). El escándalo –no sólo la muerte- tiene una alta productividad política en la materia. Quien sepa desatarlo –o aprovecharlo– mejor siempre tiene oportunidades de resistir o de generar algo nuevo.

¿Podemos saber hoy qué nos espera?

Como hemos reseñado al comienzo, hay factores estructurales, macro, que marcan tendencias fuertes, en la región y en general en el sistema global. Sin embargo, también hay historia local. Y también hay política. Y hay ideologías. Y por tanto hay excepciones. Y paradojas. Y particularidades. Y acontecimientos. Y coyunturas. El sistema penal no puede ser explicado en una sola de estas dimensiones, y sobre todo no puede estar determinado su futuro por una de ellas.

Nos excede pronosticar sobre el mundo, el imperialismo, o la relación entre la desigualdad y el encarcelamiento a nivel global. Pero podemos reflexionar algo sobre nuestra propia historia en la materia. Para hacerlo es necesario recordar que la política penal es parte de la política. No puede ser pensada sólo a partir de lo penal –como nos la enseñan a pensar en las academias–, sino que debe ser pensada como parte de una política más amplia que la define y afecta. Debe ser pensada en conjunto con las luchas ideológicas, con la política de las representaciones colectivas, la política de las identidades sociales, la política electoral, y la política de negociaciones con los otros actores de la política (sobre todo, ¡ay!, esos actores de facto que se resisten a ser visibilizados como parte de la política).

La cuestión penal o “de la inseguridad” parece cumplir funciones políticas precisas y complejas, entre ellas “despolitizar” el problema de la seguridad (entendida ampliamente), y sacarse de encima un problema complicado apelando a la promesa represiva. Si tuviéramos que decir algo hoy sobre el futuro que nos espera en este tema, el panorama no tiene buen pronóstico: todo parece indicar un endurecimiento y recrudescimiento de la cuestión penal. Desde lo ideológico, pensando en una genealogía de los posibles presidentes a futuro, no aparece en el horizonte un cambio de rumbo en ese aspecto, o peor, parecería preverse su intensificación. A pesar de que el sistema penal en conjunto del país está mucho más determinado por lo que se haga en la Provincia de Buenos Aires (que produce un 40% del encarcelamiento nacional) más que en el sistema federal (que produce un 15%), es cierto que el recambio presidencial parece anunciar un fin de ciclo político en general, y ninguno de los candidatos posibles ha hecho carrera justamente en la reivindicación de los derechos humanos o en el control de la violencia institucional, ni ninguna otra forma de promoción de derechos humanos o inclusión social.

Sin embargo, desde un análisis estrictamente político –en el sentido más vulgar de la palabra, en el sentido de las estrategias a asumir, de la guerra de posiciones, de las disputas por porciones de poder–, los derroteros provinciales y locales pueden no tener que ver con las posiciones que se asumen a nivel

presidencial. Los discursos y las prácticas tampoco van siempre de la mano (como las campañas y las gestiones). Hemos visto que un actor puede capitalizar políticamente por un lado y ejecutar por otro. Por otro lado, a nivel nacional hay otro marco de responsabilidades, de actores aliados y rivales, de posibilidades estratégicas, se debe cultivar otra imagen. Y, finalmente, recordando el llamado a pensar la política penal y de seguridad dentro de la política más general, nos parece que no es lo mismo un contexto de crisis social y política, que un momento de recuperación y optimismo. No actúa igual un gobierno en retirada que uno nuevo. Uno fuerte que uno débil. Al fin y al cabo, porque hay política, hay posibilidades. Porque hay posibilidades, hay acciones. Siempre hay excusas para la resignación y motivos para la acción.

Bibliografía

CASTEL, Robert (2004) *La Inseguridad Social*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

CHRISTIE, Nils (1993) *La industria del control del delito*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

DPLF -Due Process of Law Foundation- (2013) *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, Washington D.C.

GALAR, Santiago (2010) “Seguridad ciudadana, movilización colectiva y percepción del delito: sentidos, prácticas y significados alrededor de la protesta por justicia y seguridad en la provincia de Buenos Aires”, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

GARLAND, David (2005) *La Cultura del Control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Editorial Gedisa, Barcelona.

GUTIÉRREZ, Mariano (2010) “La Tragedia de la Lucha por la Justicia”, en SOZZO, M. (comp.) *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.

MARTINEZ, Candice (2011) “La segunda presidencia de Menem: los inicios del endurecimiento penal” en Gutiérrez, M. (Comp.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires.

PAVARINI, Massimo (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, Ad Hoc, Buenos Aires.

WACQUANT, Loïc (2003) *Las cárceles de la miseria*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

YOUNG, Jock (2007) *El vértigo de la Modernidad Tardía*, Ed. Didot, Buenos Aires.

[1] Mariano Gutierrez es abogado (UBA), magister en criminología (Universidad Nacional de Lomas de Zamora) y doctorando por la Facultad de Sociales de la UBA. Ex-profesor adjunto de derecho penal en la UNLZ, y actualmente docente en la materia Delito y Sociedad (Facultad de Ciencias Sociales, UBA) y en la maestría en criminología de la Universidad Nacional del Litoral, entre otras universidades. Autor de “La necesidad Social de Castigar” y compilador de “Populismo Punitivo y

Justicia Expresiva” entre otras obras. Miembro del Programa de Estudios del Control Social (PECOS) del Instituto Gino Germani e integrante de la Asociación Pensamiento Penal.

<http://revistaepocas.com.ar/los-sinuosos-caminos-de-la-cuestion-penal/>

En: <http://revistaepocas.com.ar/numero-1-cambio-de-epoca/>