

violencia, inseguridad y miedos en uruguay

¿qué tienen para decir
las ciencias sociales?

que el miedo a la violencia
es un fenómeno social
que se manifiesta en
actos de violencia
inseguridad



rafael paternain
rafael sanseviero
compiladores

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

violencia, inseguridad y miedos en uruguay

¿qué tienen para decir
las ciencias sociales?

Alicia **Abal**
Jorge **Campanella**
Ariadna **Cheroni**
Agustín **Deleo** Mas
Pablo **Domínguez** Vaselli
Javier **Donnangelo**
Ricardo **Fraiman**
Valeria **Grabino**
Sandra **Leopold**
Javier **Marsiglia**
Luis Eduardo **Morás**
Laura **Nalbarte**
Rafael **Paternain**
Lucía **Pérez**
Álvaro **Rico**
Silvia **Rodríguez**
Marcelo **Rossal**
Susana **Rostagnol**
Rafael **Sanseviero**
Miguel **Serna**
Nicolas **Trajtenberg**
Andrea **Tuana**
Alejandro **Vila**
Nilia **Viscard**
Augusto **Vitale** Marino
Andreas **Wille**

rafael paternain
rafael sanseviero
compiladores

Friedrich Ebert Stiftung
Fesur - Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif
Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
Depósito legal: 345.667/08

Las opiniones contenidas en este libro son responsabilidad de los autores y no necesariamente coinciden con las de FESUR.

Violencia,
inseguridad y miedos
en Uruguay
¿Qué tienen para
decir las ciencias
sociales?

Índice

Presentación Andreas Wille	7
Prólogo Rafael Paternain , Rafael Sanseviero	9
Módulo 1 Modelo de desarrollo en Uruguay: pobreza, exclusión, mercado de trabajo y delitos	17
Los espacios regionales del delito en Uruguay Rafael Paternain	19
Una aproximación económica a los determinantes del delito en Montevideo en el período 1986-2005 Jorge Campanella	35
Caracterización de la evolución del número de personas privadas de libertad Silvia Rodríguez , Laura Nalbarte	55
Módulo 2 Inseguridad, miedos colectivos y percepciones sociales en el Uruguay contemporáneo	69
La seguridad en tiempos de <i>vecino alerta</i> y <i>ciudadano firme</i> Luis Eduardo Morás	71
Hacia una teoría estructural del temor ciudadano Pablo Domínguez Vaselli	81
Violencia simbólica y proceso sociopolítico Álvaro Rico	89
Inseguridad y victimización en el Uruguay de la crisis Miguel Serna	95

	Módulo 3 Violencias	109
Homicidios en Montevideo: una clasificación basada en los motivos y en el tipo de relación entre víctimas y autores Javier Donnangelo		111
Violencia doméstica Andrea Tuana		121
Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva Alicia Abal , Ariadna Cheroni , Sandra Leopold		129
Violencia(s) en la circulación vial: políticas, azares y recurrencias Ricardo Fraiman , Marcelo Rossal		137
Violencia en las aulas: práctica educativa, conflicto escolar y exclusión social Nilia Viscard		145
¿Violencia tolerada? Prostitución de niñas, niños y adolescentes en Montevideo Susana Rostagnol , Valeria Grabino		161
	Módulo 4 Políticas públicas y desafíos institucionales	169
Políticas públicas: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana Nicolas Trajtenberg		171
Reingeniería institucional del Ministerio del Interior Alejandro Vila		177
Participación y recursos comunitarios Javier Marsiglia		187
Para quedarse fuera... Iniciativas de apoyo a la vuelta a la vida en libertad Lucía Pérez		193
Los desafíos institucionales en materia de seguridad pública: el caso CNR Agustín DeleoMas , Augusto VitaleMarino		205

Presentación

AndreasWille
FESUruguay

Desde 2005 la Fundación Friedrich Ebert acompaña los esfuerzos de la izquierda uruguaya para reflexionar y producir conocimiento acerca de problemáticas que se engloban en la categoría seguridad ciudadana. Se trata de un desafío que involucra a toda la comunidad, en la medida que la satisfacción de la demanda de seguridad es considerada una variable crucial en la evaluación de la calidad de la vida en las sociedades contemporáneas. Las izquierdas han considerado sus trayectorias teórica y práctica como un severo hándicap para abordar estos temas, y tal vez ello sea cierto. En cualquier caso, el acceso al gobierno las ha enfrentado a la necesidad de dirigir los institutos estatales responsables de la seguridad de las personas, y también deben actuar desde el poder para incidir en el complejo territorio de los miedos y la subjetividad pública. Ambas son dimensiones ineludibles y entrelazadas del proceso de construcción de la *seguridad ciudadana*.

Durante los últimos tres años nuestra actividad tuvo diferentes énfasis. El eje estuvo puesto en la colaboración con procesos teóricos y prácticos para la búsqueda de soluciones innovadoras a una problemática donde las antiguas recetas han fracasado. Si algo resulta claro en el continente latinoamericano es que todas las derechas que han gobernado fracasaron en la responsabilidad de aportar niveles razonables y estables de seguridad a las sociedades. La izquierda no afronta este desafío desde un vacío conceptual y de experiencia, sino desde una extraordinaria acumulación de experiencias fracasadas, cuyo signo común fue el intento de proveer respuestas totalizadoras y simplificadas a un problema complejo. Por ello el esfuerzo institucional de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay privilegió la creación de ámbitos plurales para el intercambio de experiencias y reflexiones. Se trabajó siempre en ámbitos transdisciplinarios, con la presencia de personas que actúan en el gobierno, la política partidaria, la sociedad civil y la academia, incluyendo siempre profesionales de la seguridad pública de diversas categorías y escalafones.

En ese marco se realizó, en colaboración con el Ministerio del Interior, el seminario *Violencia, Inseguridad y Miedos en el Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?*, cuyos aportes tenemos el gusto de compartir a través de esta publicación como una contribución a un debate colectivo que reclama el concurso de la inteligencia y la buena voluntad.

Prólogo

Rafael **Paternain**
Rafael **Sanseviero**

La violencia, la criminalidad y la inseguridad se han transformado en serios problemas para la sociedad uruguaya. De hecho, desde la restauración democrática hasta la fecha, la percepción colectiva ha ubicado estos asuntos entre sus principales preocupaciones. Si bien la realidad nacional no ha adquirido los contornos de gravedad que se registran en América Latina —según distintas miradas, la región más violenta del mundo—, se advierten sin embargo cambios profundos en la estructura social que cuestionan los perfiles tradicionales de convivencia. El crecimiento del delito, la multiplicación de variados tipos de violencia, la crisis humanitaria del sistema carcelario, las deficitarias y deslegitimadas respuestas institucionales, la sensación de inseguridad, etcétera, han prosperado al ritmo del deterioro socioeconómico, la fragmentación social y el creciente desarrollo de una cultura del miedo y la desconfianza.

En los últimos veinte años, Uruguay ha oscilado sin demasiada convicción entre el endurecimiento punitivo y las tibias iniciativas preventivas. Las leyes, los códigos y otras normas, dictadas al amparo de las exigencias de la opinión pública, han reconocido nuevas realidades y en muchos casos han elevado el umbral de las penas. Los resultados de todo ello pueden sintetizarse de la siguiente manera: los delitos de mayor impacto, como por ejemplo las rapiñas, no han parado de aumentar; Uruguay llegó a tener las tasas más altas de población privada de libertad de todo el continente; la modernización del Estado se ha salteado los sistemas policial y penal; la inseguridad ciudadana reside en cotas altas con absoluta autonomía de las decisiones políticas y estatales.

Las políticas de prevención del delito han tenido su relevancia. Además de los nuevos espacios institucionales dentro del Ministerio del Interior, Uruguay ejecutó entre 1998 y 2004 el Programa de Seguridad Ciudadana —analizado en la cuarta parte de este libro—, que ambientó procesos de fortalecimiento estatal, estrategias de vinculación con la comunidad, abordajes de fenómenos como la violencia doméstica y planes innovadores en materia de rehabilitación de jóvenes privados de libertad. Sin embargo, la prevención del delito no ha configurado en

Uruguay una política organizada y sistemática. Las lógicas tradicionales mantienen su hegemonía, y las distintas iniciativas se han desdibujado por falta de respaldos políticos, financieros e institucionales.

Con la llegada de la izquierda al gobierno nacional, estos problemas se han resignificado: los impulsos de cambio, los vaivenes de la oposición política, la gravitación de los medios de comunicación y las nuevas formas de protesta y participación social pautan un escenario que demanda otras agendas. En esa línea, se impone una pregunta: ¿qué tienen para decir las ciencias sociales sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad en el Uruguay contemporáneo?

Los debates sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad están monopolizados por los enfoques del periodismo, la política y el sentido común. Por su parte, el campo científico de la investigación ha ostentado el predominio de las miradas jurídicas, psiquiátricas y asistenciales. Las ciencias sociales uruguayas han tenido, hasta el momento, un papel marginal. Las políticas desplegadas y las necesidades institucionales han contado con un escaso aporte de las teorías y metodologías propias de las disciplinas sociales.

Es común escuchar de distintos operadores el reclamo ante la inexistencia de referencias bibliográficas nacionales sobre estos asuntos. No obstante esta invisibilidad, Uruguay ha acumulado en estos últimos años variados estudios de importante calidad. Sobre esta premisa, el Ministerio del Interior y la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay convocaron los días 22 y 23 de agosto de 2006 a un seminario con la intención de exponer al conocimiento y la discusión una buena parte de esa producción escondida. Desde distintas inserciones académicas e institucionales, sociólogos, economistas, politólogos, antropólogos, asistentes sociales, historiadores y psicólogos pusieron sobre el tapete las principales conclusiones de sus esfuerzos de investigación.

Las 18 ponencias presentadas en el seminario se recogen en este libro, que quedó dividido en cuatro partes: *Modelo de desarrollo, desintegración social y criminalidad; Inseguridad y miedos colectivos en el Uruguay; Violencias; y Políticas públicas y desafíos institucionales*. Como se comprenderá luego, cada parte se corresponde con un ámbito autónomo de estudio que permite calibrar los avances y las insuficiencias en términos de resultados científicos. Más allá de eso, se podrá advertir también cómo la complementariedad y la interdisciplina aportan una red de comprensión que no se agota en la especialidad o el detalle técnico. Este libro aspira a que las evidencias y el conocimiento estimulen y revitalicen un debate público excesivamente condicionado por los miedos socialmente compartidos.

Desarrollo socioeconómico y criminalidad

La primera parte del libro consta de tres trabajos. En el primero de ellos, Rafael Paternain analiza la evolución de los principales delitos entre 1985 y 2004, destacando los momentos de crecimiento, la distribución territorial y los vínculos generales con el comportamiento de los indicadores socioeconómicos. Durante esos veinte años, todos los delitos crecen en Uruguay: algunos a mediados de los noventa y otros con el agravamiento de la crisis socioeconómica. A pesar de su relevancia cuantitativa, y a contrapelo del sentido común, los delitos que más han aumentado son aquellos *contra la persona*. La violencia, la criminalidad y la inseguridad se han instalado como auténticos problemas estructurales en Uruguay. La complejidad de este hecho exige búsquedas en razones explicativas de distinta naturaleza.

¿Qué factores económicos explican la evolución del delito en Montevideo en los últimos 20 años? Esta pregunta se la formula Jorge Campanella, quien, apoyado en la teoría de Gary Becker sobre la causalidad económica del crimen desde el ángulo de la decisión racional, se concen-

tra en el delito urbano, instrumental y contra la propiedad. Las variables determinantes seleccionadas son las siguientes: la inequidad distributiva del ingreso de los hogares montevideanos y la evolución del desempleo (tasa en los hombres menores de 24 años). Una de las conclusiones más importantes del estudio revela que, frente a un choque favorable proveniente de la distribución del ingreso y de la tasa de desocupación, las rapiñas denunciadas tardan entre tres y cuatro trimestres en absorber —es decir, en reducirse— esos efectos positivos. En este sentido, la variación de las rapiñas es más sensible a la distribución del ingreso que al desempleo.

Por último, Laura Nalbarte y Silvia Rodríguez analizan, también desde la economía, las variaciones a lo largo del tiempo de la cantidad de personas privadas de libertad en Uruguay, y sus comportamientos esperables. El artículo reivindica la necesidad de aplicar metodologías estadísticas a los datos de población carcelaria y profundiza en la incidencia de los factores institucionales (leyes y normas) sobre los cambios del volumen poblacional. A través de la distinción de diferentes períodos de evolución y del reconocimiento de la estacionalidad, las autoras pronostican para los próximos meses un volumen de población carcelaria cercano al del año 2003.

La inseguridad ciudadana en Uruguay

La segunda parte del libro está integrada por cuatro artículos. En su trabajo, Luis Eduardo Morás analiza las percepciones sociales y los discursos sobre la seguridad ciudadana en Uruguay, y postula la hipótesis de una *sociedad anómica*. Reconoce lo poco que se sabe en nuestro país sobre el fenómeno de la configuración de percepciones que ambientan la inseguridad, y promueve un análisis crítico para comprender las distancias entre la realidad objetiva y la *sensación térmica*. En este contexto, los medios de comunicación juegan un papel importante: sin embargo, el espectáculo mediático no se sostiene si no posee algún contacto con la realidad. El mercado privado de la seguridad, la desigualdad social (que entraña una auténtica medievalización de muchos barrios montevideanos) y el histórico «desgobierno» de la seguridad pública son apenas algunos factores que están en la base de un miedo colectivo que lleva a la desconfianza y a la sospecha del vecino, del otro o del diferente.

Álvaro Rico asegura que no ha existido un tratamiento político de las *violencias* en los últimos veinte años de democracia en Uruguay. Las violencias fueron —y son— devueltas a la sociedad y a los sujetos no estatales, como si la política y el Estado nada tuvieran que ver con las violencias del presente y del pasado. Para romper con esos procesos simbólicos es necesario *historizar la violencia*. El gran problema radica en que todavía subsisten sentimientos dominantes, originados en la dictadura, que son parte del sentido común y que exigen seguridades estatales y castigos corporales para exorcizar los miedos colectivos. Estos son relaciones sociales inscritas en contextos de sociabilidad «tribal». La hegemonía del discurso criminalizador propio de los sesenta y los noventa (exterioridad entre delincuencia y sociedad honesta, no correspondencia entre legislación y penas, y reforzamiento de la identidad Estado-orden) genera en el presente toda clase de dificultades para incorporar a las lógicas estatales la tarea de reconducir sensaciones y afectos ya sedimentados.

El análisis de los principales resultados de los sondeos de opinión pública, realizados en Montevideo y Canelones entre 1999 y 2004 en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana, es emprendido por Miguel Serna, quien verifica de inmediato la centralidad de la preocupación ciudadana por la seguridad y la delincuencia. Tres factores inciden en la sensación de inseguridad personal: 1) haber sido víctima directa de algún delito; 2) percepción subjetiva sobre la eficacia de la acción policial; y 3) pertenencia a contextos de mayor vulnerabilidad social. Además del estudio de la victimización y de la proporción de *no denuncias*, el artículo resalta cómo

con el avance de la crisis económica y social se agrava la opinión que *criminaliza* la pobreza y atribuye la inseguridad a los sectores sociales más carenciados.

Pablo Domínguez se propone explicar —con independencia incluso de la evolución objetiva del delito— la intensidad del temor ciudadano a partir de variaciones en las estructuras sociales y económicas. El foco se coloca en los riesgos y las incertidumbres no solo a nivel de la estructura ocupacional, sino además en la paulatina desintegración del modelo familiar tradicional. Estas tensiones sociales encuentran mecanismos simbólicos colectivos más o menos idóneos para su canalización, entre los cuales la seguridad ciudadana es el más claro y reiterado. La inseguridad y el temor al delito responden a las discordancias entre las aspiraciones personales y las chances de realización. El temor no se reduce a un pánico irracional de los actores; al contrario, responde a un componente *racional*: los que se hallan en posiciones más inestables (situaciones estructurales de vulnerabilidad) presentan mayores niveles de temor. Al fin y al cabo, la seguridad ciudadana es un vehículo típico de una tensión estructural, un riesgo no neutralizable y un discurso que carece de actores sociales organizados que se le opongan.

Las violencias invisibles

La tercera parte del libro está destinada al abordaje de las múltiples formas de violencias. La violencia homicida, en primer lugar. Aquí Javier Donangelo dibuja los motivos y las circunstancias, y los tipos de relación entre víctimas y victimarios, y especifica la necesidad de identificar subgrupos poblacionales en situación de riesgo y de establecer las variantes de homicidios más frecuentes. Como se sabe, Uruguay ocupa los renglones más bajos en términos de tasas de homicidios en América Latina. Para el caso montevideano, el homicidio más frecuente es aquel que se origina en discusiones, disputas y riñas, seguido por aquellos otros más propios de la violencia de género. En la mayoría de los casos, hay algún grado de conocimiento previo entre el autor y las víctimas. Cerca de un cuarto del total de homicidios implica vínculos domésticos: allí la aplastante mayoría de las víctimas son mujeres. A contrapelo del lugar común extendido entre la población y los medios de comunicación, la violencia letal en Montevideo tiene un carácter básicamente expresivo y se explica por una relación de previo conocimiento.

Andrea Tuana propone una reflexión sobre la violencia doméstica desde el ámbito de la sociedad civil organizada. Expresión de graves inequidades de poder, legitimada por el orden social establecido, la violencia doméstica se asienta en la firme convicción de propiedad del varón sobre la mujer. En el marco de un sistema de dominación, se generan situaciones y relaciones afectivas signadas por el secreto, la invisibilidad, la naturalización, el aislamiento, el miedo y la culpa. A pesar de los avances registrados en los últimos tiempos, la autora asegura que Uruguay aborda el problema de forma precaria. En el país no existe una política de Estado con respecto a la violencia doméstica. En sintonía con el artículo anterior, se verifica que las muertes que ocurren en el contexto de relaciones afectivas no están motivadas por la *pasión* sino por la pérdida de dominio y por la reducción de la persona violentada a un estatus de objeto de propiedad del agresor.

Con la intención de trascender la imagen *deshumanizada* y *estigmatizada* de los adolescentes en infracción, Alicia Abal, Ariadna Cheroni y Sandra Leopold critican las políticas de *rehabilitación* desde el momento en que ocultan el discurso y la problemática real de los adolescentes. A través de la dimensión subjetiva se quieren comprender —en tensión con la investigación explicativa causal— las creencias, las percepciones, las emociones y las relaciones familiares, sociales y culturales constitutivas de los núcleos vitales de los adolescentes penalizados. Las autoras aseguran que el acto infraccionario ocurre como expresión de un exceso de malestar, que en ocasiones se incrementa a través de las propias prácticas institucionales. El resultado

de todo ello son marcas subjetivas de segregación que empujan al adolescente a un regreso al espacio institucional. Los *relatos* adolescentes enuncian con claridad las alteraciones en las funciones de provisión y protección desde el momento en que los propios niños y adolescentes pasan a ejercer roles *adultos*. Además de la desarticulación de las protecciones sociales, los relatos dejan al desnudo la erosión de la noción de legalidad: la ley es vivida como pura represión sin sentido.

Si de violencias invisibles se trata, allí aparece la investigación sobre la situación de la prostitución infantil en Montevideo. Susana Rostagnol y Valeria Grabino —desde la antropología social— asumen esta realidad como un hecho social violento, tanto por las víctimas que genera como por la violencia intrínseca a su existencia. La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes constituye un problema grave, escasamente transitado por las ciencias sociales. Por si fuera poco, en Uruguay no existen programas amplios de intervención ni organismos públicos o privados especializados. El fenómeno tiene tal amplitud que involucra a toda la trama social. Plagado de barreras sociales e institucionales para el acceso, su cotidianidad no está exenta de corrupción y complicidad de distintos organismos estatales. La invisibilidad es condición de existencia de la práctica social, puesto que cuanto más invisible es, más impunidad la rodea. La prostitución establece relaciones de dominación instituidas a través del control de las sexualidades; adquiere entidad real porque una sociedad tramita por esta vía una parte de su sexualidad y porque además el negocio de la prostitución infantil está inserto en el sistema económico (*economía escondida*).

Según el punto de vista de Marcelo Rossal, el tránsito como hecho relevante ha sido escasamente frecuentado por las ciencias sociales. La violencia en el tránsito es un auténtico acontecimiento en el espacio social. El capitalismo se condensa aquí en su máxima crudeza, pues los más desprotegidos en las relaciones sociales de producción son los más vulnerables a los accidentes. Hay una conclusión que se impone: aquellas sociedades con mayor regulación estatal de las relaciones sociales son las que tienen mejores indicadores de accidentalidad. Pero además hay otra conclusión válida para el ámbito nacional: como espacio público, el tránsito montevideano y metropolitano es un espacio *anómico*, entre otras razones porque no existe una normativa legitimada. El individualismo como actitud cultural modélica del usuario en el tránsito uruguayo convive con las contradicciones y el doble discurso del Estado para imponer su *dominación racional*. El tránsito es el espacio olvidado: junto con la guerra es el único intercambio social que produce muerte per se, no obstante lo cual las políticas públicas y los programas de investigación han brillado por su ausencia en Uruguay.

En su artículo, Nilia Viscardi distingue entre *violencias* (muertes, golpes, heridas, robos, violencia o abuso sexual) e *incivildades* (agresiones cotidianas al derecho de cada quien a ser una persona respetada). Este último concepto es apto para la captación de las pequeñas violencias cotidianas que también se expanden en el ámbito escolar, y para tomar distancia de pesadas y poco aplicables ideas criminológicas. La violencia escolar no tiene el mismo significado para los jóvenes que para los adultos: no hay consenso a la hora de reconocer que el fenómeno afecta la realidad del centro educativo. Para los alumnos, ganados mayoritariamente por el tedio y el desagrado por las prácticas institucionales, las incivildades no son percibidas como violencias. Los sentimientos que los jóvenes tienen hacia el liceo como una actividad carente de sentido comprometen la posibilidad de alcanzar un clima escolar positivo. Para el caso uruguayo, el proceso de socialización violenta entre los jóvenes también arraiga en motivos estructurales: la reproducción de desigualdades y la generación de exclusión han arrastrado a infinidad de jóvenes al fracaso escolar. Sin embargo, una lectura exigente del problema no puede realizarse solamente a partir de las deficiencias sociales de origen de los jóvenes. El artículo termina con una sugestiva reflexión sobre la necesidad de resignificar el espacio educativo actual.

Los desafíos institucionales

La última parte del libro nuclea cinco artículos sobre políticas públicas y problemas institucionales en Uruguay. Se inicia con un trabajo de Alejandro Vila que plantea la necesidad de una *reingeniería* institucional del Ministerio del Interior. Frente al aumento del delito, a los reclamos sociales de mayor seguridad y a la imagen largamente deteriorada de la Policía Nacional, Uruguay ha ofrecido en los últimos años soluciones insuficientes y políticas erráticas. En los debates locales sobre seguridad ciudadana, el tópico de la capacidad institucional ha pasado casi inadvertido. El déficit institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional puede sintetizarse en las siguientes dimensiones: débil marco normativo, estructura organizativa inapropiada, escasez de tecnología, mala calidad de las relaciones con el entorno y gestión insuficiente de los recursos humanos (mecanismos de ingresos, preparación funcional, especialización, estímulos profesionales, nivel salarial, valorización de las funciones, entre otras).

En su evaluación del Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004), Nicolás Trajtenberg parte de la siguiente conclusión: existe un divorcio entre los resultados de la investigación criminológica y los contenidos de las políticas públicas que se deben implementar. Con la consigna de que las dimensiones teóricas o explicativas sirven para monitorear políticas, se afirma que, por distintas razones, el Programa de Seguridad Ciudadana constituyó un hito en Uruguay. Marcó con osadía un primer mojón que introdujo desde la órbita pública formas renovadoras y plasmó una metodología abierta y flexible entre actores plurales, planteando una suerte de asociatividad y cogestión del riesgo entre el Estado, las organizaciones sociales y la ciudadanía. Sin embargo, dicha experiencia no ha mostrado un paradigma teórico coherente y predominante. Las inconsistencias detectadas (visión heterogénea, distribución desigual de miradas sobre el delito) generarán importantes efectos contraproducentes en términos de cumplimiento de metas.

Dentro del mismo rubro, Javier Marsiglia afronta la evaluación del Fondo de Iniciativas Comunitarias del Programa de Seguridad Ciudadana. Destinado a zonas de Montevideo y Canelones que viven mayoritariamente en situación de pobreza y exclusión social, este Fondo priorizó la preocupación por el trabajo en redes sociales, la importancia de espacios de encuentro, integración y reforzamiento de lazos comunitarios y la relevancia de la capacitación para el desarrollo de habilidades y destrezas destinadas al cambio de actitudes de los sujetos de intervención. Con el objetivo de generar un clima de cooperación y solidaridad en el territorio, las iniciativas han colocado a los jóvenes y adolescentes como beneficiarios de los proyectos, sin olvidarse de los entornos familiares y comunitarios. Esta experiencia es un banco de pruebas a la hora de diseñar políticas sociales que articulen de manera efectiva las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención de la violencia y el delito.

Los dos últimos artículos del libro enfocan la problemática penitenciaria. Agustín De Leo y Augusto Vitale analizan los alcances de las distintas políticas carcelarias y ubican en ese contexto el caso del Centro Nacional de Rehabilitación. Pensado como un sistema progresivo de aplicación de la pena y de atención integral, este Centro constituye una instancia de transición hacia el egreso y de preparación del interno (jóvenes que oscilan entre los 18 y los 25 años, con saldo de pena no menor a un año y no mayor a cuatro) para la vida en libertad. A juicio de los autores, el Centro Nacional de Rehabilitación aparece como «una extraña excepción» dentro de la realidad nacional pautada por el crecimiento del delito, la inseguridad ciudadana y la crisis radical de las instituciones penitenciarias. Este caso plantea como desafío profundo las posibilidades de su replicabilidad y la complementariedad de experiencias dentro del sistema penitenciario uruguayo.

Finalmente, Lucía Pérez estudia las iniciativas civiles y estatales dirigidas a la reintegración social de presos y liberados. Al momento de afrontar conceptos como reinserción, reeducación y

resocialización, las ciencias sociales uruguayas también han mirado para el costado. La autora verifica que en Uruguay no existe un marco regulatorio o normativo que impulse la coordinación de las intervenciones institucionales. Las iniciativas civiles (laicas o confesionales) no son evaluadas ni supervisadas, y el Estado no define objetivos ni reglas, simplemente *deja hacer*. La investigación detecta tres tipos básicos de intervención: las organizaciones de defensa de los derechos humanos (monitorean las condiciones edilicias y humanas en las que se hallan los establecimientos y la población carcelaria); las instituciones estatales que facilitan y orientan al sujeto en la obtención de un lugar en el mercado laboral (dirigida por una lógica más asistencial); y las intervenciones *de hecho* con una incidencia directa y profunda en el procesos de socialización de los prisionados (las iglesias evangélicas que aspiran a la alternación-resocialización del sujeto, el discurso más racional y sistémico de la iglesia Católica como sinónimo de recuperación y reprogramación, y las organizaciones de ex reclusos que hacen del pasado un momento de resignificación para el cambio). La crisis institucional del sistema carcelario en Uruguay también plantea la necesidad de articular y reorganizar las *ofertas* existentes con el fin de alcanzar una propuesta integral.

Ciencias sociales y políticas públicas

Además de las 18 ponencias recogidas en este libro, existen otros autores y otros trabajos sobre la materia que por distintas circunstancias no pudieron ser incorporados en este esfuerzo. Las ciencias sociales uruguayas demuestran así un grado de producción que —aunque incipiente— acompaña el desarrollo de las distintas problemáticas. La violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay necesitan ser conocidas a fondo.

¿Qué vínculos han construido las ciencias sociales y las políticas públicas? En los últimos 20 años de democracia, las políticas de seguridad ciudadana (erráticas, inconexas) se han apoyado poco y nada en el conocimiento social: *planificar, diseñar, implementar, monitorear* y *evaluar* fueron vocablos desterrados de las prácticas institucionales. Por su parte, las ciencias sociales han seguido los procesos desde muy lejos, combinando indiferencia con aproximaciones interesadas. Las iniciativas descoordinadas revelan la ausencia de un área de investigación con sustento teórico, innovación metodológica y rendimiento empírico. Al fin y al cabo, la violencia, la criminalidad y la inseguridad son asuntos cruciales de la trama social, y su complejidad deriva de la conjugación de determinaciones estructurales, percepciones colectivas y conductas individuales.

Las ponencias de este libro le dan forma a una serie de dimensiones relevantes: modelo de desarrollo, inseguridad colectiva, prácticas violentas e instituciones. Cada una de ellas exige diferentes estrategias de conocimiento, y también advierte sobre un conjunto de necesidades: en primer lugar, Uruguay debe acordar un *plan nacional de seguridad ciudadana*, en el cual se incluyan reformas estructurales, coordinaciones interinstitucionales y apoyos políticos y sociales. Dicho plan ha de basarse en un diagnóstico sociocultural-criminológico, todavía en borrador.

En segundo término, el país requiere la formación de elencos técnico-políticos para el gobierno de la seguridad ciudadana. El mejoramiento del nivel académico de la formación policial —objetivo inexcusable en cualquier proyecto de mejoramiento de la seguridad— ha dejado en las sombras las capacidades para implementar proyectos y controles: el conocimiento técnico sobre la seguridad ciudadana no puede asimilarse en exclusividad al saber de la profesión policial.

Por último, la violencia, la criminalidad y la inseguridad le señalan al país la urgencia de nuevos arreglos institucionales, sin los cuales no podrán superarse la desconfianza y la deslegitimación.

Las habituales soluciones corporativas, legislativas y procedimentales deberán complementarse con nuevas estructuras políticas, amplios pactos sociales y profundas articulaciones ciudadanas. Despolicializar la agenda de la seguridad ciudadana constituye un emprendimiento sociopolítico de primera magnitud. En este caso, como en los anteriores, las ciencias sociales tendrán que estar en la base de toda posibilidad.

A dos años de dados a conocer, los artículos compilados en este libro siguen siendo una auténtica masa crítica oculta que mantiene un indiscutible valor propio, pero además deja en evidencia múltiples necesidades: las políticas públicas y las ciencias sociales deberán generar en Uruguay agendas alternativas sobre la seguridad ciudadana.

Agosto, 2008

Módulo 1.
Modelo de desarrollo
en Uruguay:
pobreza, exclusión,
mercado de trabajo y
delitos

Los espacios regionales del delito en Uruguay

Rafael **Paternain**

1. Proceso socioeconómico y criminalidad

Los que viajan en ancas del lugar común creen que la realidad ya está suficientemente diagnosticada, y que solo resta hallar e implementar las soluciones. En el terreno de la violencia, la criminalidad y la inseguridad —conceptos vagos, si los hay— tal vez sea cierto lo segundo, pero no necesariamente lo primero. El Uruguay ha eludido los debates, se ha quedado en misceláneas programáticas, no ha acumulado masa crítica y ha retardado el desarrollo de todos los instrumentos de medición. No debe confundirse aquí la opinión con el conocimiento.

Una primera forma de romper con esta inercia consiste en advertir las relaciones entre un modelo de desarrollo socioeconómico y el volumen de criminalidad que una sociedad produce. Uruguay está inserto en una de las regiones más violentas y desiguales del mundo, que en la década de los noventa vio crecer de manera alarmante su grado de criminalidad. En este contexto, nuestro país es una excepción. Sin embargo, la reconstrucción del modelo socioeconómico (con sus impulsos y sus frenos) no pudo evitar la descomposición estructural que afectó directamente los equilibrios más esenciales de la integración social. Para mediados de los años noventa, los delitos y la inseguridad se instalaron en nuestro país como datos consolidados de un proceso más general.

En el año 1997, la CEPAL identificó en Uruguay una serie de factores de riesgo de violencia urbana (Arriagada y Godoy, 1999). El desempleo abierto, el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan, la desigualdad del ingreso y la pobreza de los hogares urbanos son algunas de las variables que colocaron al país en una situación preocupante. Es a partir de esta dinámica social que se puede afirmar que la crisis *societal* genera procesos estructurales de *macrovictimización*.

Desatada en toda su crudeza la crisis socioeconómica, la desigualdad y la exclusión han generado nuevas formas de convivencia. En medio de riesgos, inseguridades e inequidades, el fenómeno del

delito explota junto con manifestaciones asociadas al suicidio, la violencia de género, la discriminación racial y sexual, los accidentes de tránsito, la contaminación del medioambiente, la violencia simbólica y el deterioro del espacio público.

Las tasas para los principales delitos se han incrementado en Uruguay entre 1985 y 2007. El mayor porcentaje de crecimiento lo tiene la *rapiña* (417%), y el menor, el *homicidio* (44,2%). Cada renglón de criminalidad ha tenido su punto de inflexión en el tiempo, determinando distintos empujes de crecimiento a lo largo del período. La tasa de homicidios crece en 1989 y luego se estabiliza. La tasa de rapiñas varía la tendencia sobre mediados de la década de los noventa, y se registran sus niveles máximos de denuncias en 2002. Las manifestaciones de violencia interpersonal suben en 1986, y lo vuelven a hacer entre 1997 y 1999, seguramente bajo el influjo de la emergencia social de la problemática de la violencia doméstica. Por fin, hay un conjunto de delitos (fundamentalmente los hurtos) cuyo crecimiento acompaña la agudización de la crisis socioeconómica.¹

Cuadro 1. Tasas de delitos por años. Uruguay

	1985	1995	1999	2004	2007
Delitos contra la persona	25,1	33,9	48,9	62,7	70,0
Homicidios	4,0	6,1	6,6	6,2	5,8
Lesiones	14,9	21,5	29,1	33,4	27,4
Delitos sexuales	25,1	24,5	24,1	41,3	33,6
Denuncias contra la propiedad	19,1	22,5	23,6	39,3	41,0
Hurtos	16,6	17,2	16,3	30,4	30,0
Rapiñas	5,3	14,4	16,0	21,6	27,6
Daños	19,2	18,6	20,5	36,4	35,7

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.
Nota: Homicidios y delitos sexuales cada 100.000 habitantes; delitos contra la persona, lesiones, rapiñas y daños cada 10.000 habitantes; y delitos contra la propiedad y hurtos cada 1.000 habitantes.

Cuadro 2. Variación porcentual de delitos. Uruguay

	1985-1995	1995-1999	1999-2004	2004-2007	1985-2007
Delitos contra la persona	35,0	44,3	28,3	11,7	179,0
Homicidios	50,5	8,4	-6,0	-5,9	44,2
Lesiones	44,2	35,4	14,7	-17,9	83,8
Delitos sexuales	-2,6	-1,8	71,9	-18,6	33,8
Denuncias contra la propiedad	18,1	4,6	66,8	4,2	114,7
Hurtos	3,5	-5,3	86,1	-1,1	80,6
Rapiñas	169,9	10,9	35,2	27,8	416,8
Daños	-3,1	10,1	77,2	-2,0	85,3

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

¹ Para una información más detallada sobre la evolución de la violencia y la criminalidad, ver *Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay*, <www.minterior.gub.uy>.

Pero hay otra evidencia, que se filtra de contrabando y que amerita explicaciones profundas: entre 1985 y 2007, los delitos contra la persona fueron los que registraron mayor porcentaje de crecimiento. Si bien la gravitación sobre el total de delitos no ha tenido variaciones de gran alcance (los delitos contra la persona representaban el 11% en 1985 y el 14% en 2004), y a su vez las tasas de homicidios han mantenido una singular estabilidad, una buena parte de esta transformación se relaciona con la explosión del fenómeno de la violencia doméstica.²

El trabajo policial, medido por la cantidad de personas detenidas y procesadas, muestra sus singularidades: mientras que las tasas de detenidos casi no varían en veinte años, crecen en 1986 (inercias del autoritarismo) y en 2002 (inercias de la crisis socioeconómica); por su parte, el número de personas procesadas aumenta 66%, primero en 1995 (año de la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana) y luego en 2001. El resultado de toda esta dinámica fue para Uruguay la obtención de un lugar de privilegio entre las tasas más altas de población reclusa en América Latina.

Las relaciones entre los principales indicadores socioeconómicos (desempleo, distribución del ingreso, pobreza, crecimiento económico, etcétera) constituyen todo un desafío para la interpretación sociológica (Paternain, 2007; Pucci y Trajtenberg, 2007; Donnangelo, 2007). A la luz del proceso uruguayo de los últimos 20 años, la complejidad se multiplica. El crecimiento de las rapiñas y de los delitos contra la persona es previo a la recesión económica que desembocó en los años más severos de la crisis. Por el contrario, el delito más frecuentemente denunciado —el hurto— crece a mayor velocidad durante el tiempo en que empeoran todos los indicadores socioeconómicos. La conclusión carece de originalidad, pero tiene su peso: las principales variables de un modelo de desarrollo no alcanzan para entender las variaciones de la criminalidad, aunque sin ellas tampoco habría un entendimiento adecuado.

La pobreza y el desempleo no generan, por sí solos, los delitos. Es un hecho que la criminalidad se asocia a procesos más amplios vinculados con la desestructuración del mundo del trabajo, el desempleo juvenil, la desafiliación institucional, el deterioro del espacio urbano, la segregación residencial, las políticas de control social, la prevalencia del consumo de alcohol y drogas, la expansión del mercado de las armas de fuego, etcétera. El incremento de las desigualdades sociales se traduce en exclusión social y en desequilibrios profundos entre las oportunidades y las aspiraciones. Más allá de los vacíos en el *conocimiento* de las variables que inciden concretamente en el delito, la violencia, la criminalidad y la inseguridad se han instalado en Uruguay como auténticos problemas estructurales. En el trayecto que va desde la sociedad *hiperintegrada* a la sociedad *fragmentada*, estos asuntos han devenido centrales, con sus dinámicas propias y con relevantes grados de autonomía.

El presente artículo aborda una serie de preguntas básicas: ¿cómo ha sido la evolución del delito y la violencia en Uruguay? ¿Cuándo se registran los puntos de inflexión? ¿Cómo se ha distribuido territorialmente la criminalidad? ¿En qué regiones del país ha crecido más?

Antes de adentrarnos en la descripción, se imponen dos salvedades. En primer lugar, nadie desconoce la naturaleza psicosocial, simbólica y práctica de la violencia, la criminalidad y la inseguridad, y tampoco se ignora que las rutas de investigación que se derivan de ellas pueden resultar más reveladoras que las trilladas evidencias del cuantitativismo. El delito es una relación social compleja, y no albergamos intención alguna de desplegar teorías sobre sus causas profundas. Nos interesa tan solo seguir descriptivamente sus principales movimientos durante los últimos 20 años.

² Hasta el año 2005, el Ministerio del Interior no relevaba la cantidad de denuncias de violencia doméstica en el país. Concluido ese año, se puede asegurar que las situaciones de violencia doméstica (presentes también en los homicidios, las lesiones, las amenazas, los delitos sexuales, etcétera) han cosechado más denuncias que, por ejemplo, las rapiñas.

En segundo término, la violencia, la criminalidad y la inseguridad son conceptos que desbordan las posibilidades metodológicas de este artículo. Las miradas estarán construidas con materiales precarios (¿acaso cabe otra opción?): los datos provendrán de la serie histórica sobre denuncias de delitos y trabajo policial elaborada por el Ministerio del Interior. La revisión y la corrección de esta información no han logrado ocultar sus problemas de confiabilidad y validez. Entre 1980 y 2004, el Ministerio del Interior nunca introdujo un ajuste a su estadística nacional. ¿No hay en ello una primera conclusión sugerente?

2. El Uruguay heterogéneo

¿En qué zonas de Uruguay hay tasas más altas de delitos? ¿En todas las regiones se han producido los mismos cambios? En términos absolutos, Montevideo y los departamentos más poblados del sur del país concentran la mayor cantidad de denuncias. Las tasas más altas de hurtos y rapiñas se hallan en Montevideo, pero no sucede lo mismo con los homicidios. Sin embargo, el mayor crecimiento del delito no se ha dado en la capital del país. A los efectos de conjugar tiempo y espacio, analizaremos la evolución del delito entre 1985 y 2007, según distintos espacios regionales.

La lectura de los indicadores se hará en función de las desigualdades territoriales del país, es decir, según la tendencia creciente a las *divergencias interregionales*. La regionalización consiste en el hallazgo de subespacios nacionales con rasgos similares a partir de la definición, sistematización e integración de un conjunto de indicadores socioeconómicos representativo de la estructura socioeconómica departamental y nacional.

De esta forma, la regionalización permitirá la identificación y el análisis de los agrupamientos departamentales con relativa *homogeneidad socioeconómica*. Permitirá, también, realizar una distribución espacial de los comportamientos violentos y criminales, y especificar los grados de asociación entre el delito y la constelación socioeconómica regional.

En este sentido, las ciencias sociales uruguayas han logrado importantes grados de acumulación. Sobre la base de información censal e infinidad de indicadores socioeconómicos, se ha realizado una interesante propuesta de regionalización del país (Veiga, 1991 y 2000; Veiga y Rivoir, 2004). El punto de partida de estos estudios es la existencia de nuevas tendencias en el esquema urbano regional en el contexto de las transformaciones productivas y socioeconómicas producidas durante los últimos 25 años.

Primera regionalización

Una parte importante de la investigación sociológica uruguaya advierte sobre los profundos cambios ocurridos en la geografía socioeconómica del país. Durante la década de los noventa emergen manifestaciones inequívocas de *fragmentación socioeconómica y cultural*. Estos procesos han asumido rasgos socioespaciales diferentes, lo que ha implicado la creación de nuevos marcos teóricos y metodológicos para su abordaje (Veiga, 1991 y 2000).³

³ A los efectos de la elaboración de un agrupamiento departamental o regional, se desarrollaron tres fases: en primer lugar, la selección de las variables socioeconómicas; en segundo lugar, al análisis factorial y la elección de las dimensiones de análisis; y por último, el análisis de *clusters* y la regionalización. Además de la elección de 27 indicadores socioeconómicos —de probada confiabilidad y validez—, el análisis factorial identificó cinco factores que en su conjunto explican el 80% de la varianza total. Ellos son: diversificación socioeconómica,

La regionalización propuesta tiene la virtud de ordenar diferencialmente el espacio socioeconómico de Uruguay. Como contrapartida, presenta el inconveniente de soslayar la heterogeneidad y las asimetrías intrarregionales e intradepartamentales. Así, pues, exceptuando el departamento de Montevideo (que será considerado como región autónoma), se establecen las siguientes regiones:

Cuadro 3.

Regiones	Departamentos
Noreste	Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres, Rivera y Rocha
Suroeste	Colonia y San José
Centro	Flores, Florida, Tacuarembó, Durazno y Lavalleja
Litoral	Salto, Soriano, Paysandú y Río Negro
Sureste	Canelones y Maldonado

Cada una de las regiones definidas reúne una serie de rasgos propios. En primer lugar, la región *sureste* mantiene una posición privilegiada en el contexto nacional a partir de un alto nivel de *diversificación socioeconómica*. Esta circunstancia ha combinado su origen histórico, su inserción en el área metropolitana de Montevideo y su desarrollo industrial y turístico. Otro aspecto relevante en la dinámica regional son las áreas de inmigración interna, fundamentalmente alrededor de Maldonado-Punta del Este y en la conurbación de Montevideo.

En segundo lugar, la región *suroeste* ocupa también un lugar destacado con relación al resto del país. Los procesos de diversificación de su base productiva agroindustrial (lácteos, frutas y cereales) han configurado en la región un alto potencial de expansión del sector agroexportador, con significativa participación del empleo en esas actividades y en industrias afines. En cuanto a los rasgos socioeconómicos, al igual que en la región sureste, se impone aquí la distinción, por ejemplo en el departamento de San José, entre el área limítrofe con Montevideo y el resto del departamento. Por fin, hay que señalar que el suroeste —junto con la región sureste— presenta los niveles de vida más altos del país, medidos en este caso por el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En cambio, la llamada región *central* es la que ostenta un menor desarrollo socioeconómico. Como consecuencia de su escasa diversificación socioeconómica y sus carencias en el nivel de vida de la población, se han producido graves procesos de *vaciamiento poblacional*. Esta región no ha tenido en años transformaciones sustantivas en su estructura socioeconómica, tal vez con la excepción de la cuenca lechera y algunas instalaciones industriales en Florida (Veiga, 2000).

La región *litoral*, por su parte, es la que ha tenido la mayor pérdida de posición relativa en el país. En estos departamentos ha disminuido el empleo en el sector industrial y se ha reducido la agricultura cerealera de exportación. A pesar del estancamiento de la capacidad de atracción poblacional, el litoral mantiene un significativo potencial agropecuario y exportador.

Por último, el *noreste* es el área que experimentó los mayores cambios, fundamentalmente en las décadas de los setenta y los ochenta. Si bien en los noventa tal dinamismo se frenó,

inmigración, educación, agroexportación y variación del empleo industrial. Estos complejos procesos sociales son relativamente independientes entre sí y su combinación produce diferentes *estilos de desarrollo* y perfiles socioeconómicos departamentales (Veiga, 1991).

la diversificación económica y la atracción poblacional —que también es resultado de una estructura de precios favorables con relación a Brasil— ponen en evidencia el alto potencial agroexportador de la región. No obstante, el noreste es la zona más heterogénea y la que ofrece peores indicadores de calidad de vida.

Segunda regionalización

Las propuestas de regionalización están sujetas a permanentes ajustes. La configuración socioeconómica tuvo nuevos ingredientes a partir del procesamiento del Censo de Población de 1996 y de las Encuestas de Hogares de entre 1996 y 2002. La construcción de indicadores sobre aspectos clave de población —urbanización, desarrollo económico, educación, mercado de empleo y niveles de vida— permitió la identificación de dimensiones socioeconómicas sustantivas para el conocimiento de las sociedades locales (Veiga y Rivoir, 2004).

Las evidencias sobre el proceso arrojan un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana: la fragmentación se traduce en una diversificación de la estructura social y en un incremento de las clases medias en las áreas periféricas (Veiga y Rivoir, 2004). A lo largo de la década de los noventa, la geografía socioeconómica del país se alteró profundamente, lo que generó nuevos agrupamientos departamentales.⁴

La comparación entre los censos de 1985 y 1996 revela cambios socioeconómicos profundos que *fracturan* la regionalización anterior. Así, se establecen tres agrupamientos departamentales o áreas homogéneas (*noreste*, *litoral-centro* y *sur*) y dos departamentos separados: Canelones y Maldonado. El resultado de todo ello es el siguiente:

Cuadro 4.

Regiones	Departamentos
Noreste	Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó, Treinta y Tres, Rivera y Rocha
Litoral-centro	Salto, Paysandú, Durazno, Flores y Río Negro
Sur	Soriano, Colonia, San José, Florida y Lavalleja
Canelones	
Maldonado	

El *noreste* expresa una importante diversificación socioeconómica y un alto nivel agroexportador. Sin embargo, las desigualdades internas y los porcentajes de pobreza e indigencia se hallan en cotas elevadas.

Por su parte, el *litoral-centro* muestra un heterogéneo nivel de desarrollo socioeconómico, con zonas de alta diversificación productiva y otras de baja especialización y con carencias en sus niveles de vida.

La región *sur* también presenta importantes diferencias internas, aunque ocupa globalmente una posición destacada en el contexto nacional: Colonia y San José aparecen como departamentos con altos niveles relativos de diversificación socioeconómica.

⁴ La heterogeneidad regional se verá sometida a los impactos de la agudización de la crisis socioeconómica y a la posterior recuperación, circunstancias que ameritan actualizaciones en las propuestas de regionalización. En el presente estudio, asumimos para el período 1985-2007 la validez de los dos agrupamientos reseñados.

El departamento de Canelones ha mantenido un lugar destacado en el país con su alto nivel de diversificación socioeconómica, su inserción en el área metropolitana de Montevideo, su desarrollo industrial y turístico y la expansión de sus servicios. Sin embargo, su heterogeneidad interna es un dato conocido, fundamentalmente por la existencia de microrregiones con muy desigual nivel de desarrollo, y también por la fragmentación socioeconómica de Ciudad de la Costa.

Por último, Maldonado experimentó en los ochenta y los noventa un importante crecimiento asociado a la industria turística, que tuvo efectos positivos sobre la población local y atrajo relevantes contingentes de migrantes internos. Pero la crisis regional golpeó de lleno en los equilibrios internos del modelo de desarrollo, lo que se tradujo en el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y en la proliferación de asentamientos precarios (Veiga y Rivoir, 2004).

3. Violencia y criminalidad en el espacio regional

Desde el momento en que se pretende una macrorregionalización del país, no hay otra opción metodológica que contar con los datos producidos por los organismos competentes. Asumiendo todos los riesgos correspondientes, nuestro análisis se basará en la información producida por el Ministerio del Interior entre 1985 y 2007.⁵ Este período toma en consideración algunos años revelantes: desde el inicio de la recuperación democrática hasta el presente, pasando por 1995 (año de aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana) y por el tramo que va desde 1999 a 2004, lustro caracterizado por la recesión y la agudización de la crisis socioeconómica, y para muchos por la multiplicación de situaciones de violencia y criminalidad.

Primera regionalización: 1985-1995

La primera regionalización reseñada tiene una validez metodológica entre 1985 y 1995, y muestra una distribución delictiva cargada de singularidades. Por ejemplo, los delitos contra la persona crecen preponderantemente en el sureste y en el litoral, y disminuyen en Montevideo. En 1995, con la excepción del suroeste, las distintas regiones del país ofrecen tasas relativamente similares en los delitos contra la persona.

El delito de homicidio ratifica estas tendencias, ya que crece más de 100% en el sureste, aunque también lo hace de manera significativa en Montevideo. No obstante, las tasas más altas para este delito siguen estando en la región noreste. Por su parte, los delitos de lesiones aumentan en todas las regiones (en especial en el sureste), menos en Montevideo, donde caen un 5,2%. Al igual que los homicidios, las tasas más elevadas se ubican en el noreste (ver Cuadro 5).

En diez años, los delitos sexuales caen en todo el país. De nuevo, el sureste (junto con el centro) es la excepción: con casi 80% de aumento, obtiene las tasas más altas, a una considerable distancia de la capital.

En este punto, la verdadera novedad en la evolución delictiva hay que localizarla en la región sureste. Las denuncias de delitos contra la propiedad lo ratifican con un 60% de aumento entre 1985 y 1995; sigue Montevideo con un 18,2%. Para 1995, las tasas de delitos contra la propiedad son prácticamente las mismas en Montevideo que en el sureste.

⁵ A partir del año 2005, la estadística del Ministerio del Interior se abre a la medición de otros fenómenos hasta ese momento ignorados (violencia doméstica, violaciones, copamientos, etcétera). A los efectos de conservar la lógica de la serie histórica, se optó por mantener las *clasificaciones* que operaban con anterioridad a esa fecha.

Cuadro 5. Tasas de homicidios y porcentaje de variación 1985-1995 por regiones

	1985	1995	1985-1995
Montevideo	3,9	6,9	76,2
Sureste	2,2	4,5	104,4
Litoral	4,4	6,2	40,8
Centro	4,8	3,3	-30,7
Suroeste	3,9	2,7	-31,5
Noreste	6,0	8,8	47,5
Total	4,0	5,9	46,6

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

El comportamiento de los delitos de hurto ejemplifica esto con singular claridad. A pesar de ello, para este delito la complejidad regional añade otro dato de interés: el mayor porcentaje de crecimiento estuvo en la región noreste con un 60%.

Cuadro 6. Tasas de hurtos y porcentaje de variación 1985-1995 por regiones

	1985	1995	1985-1995
Montevideo	22,8	20,5	-10,2
Sureste	15,8	24,0	52,1
Litoral	14,8	12,8	-13,9
Centro	8,8	8,5	-4,0
Suroeste	10,2	6,5	-36,2
Noreste	6,5	10,3	59,7
Total	16,6	16,8	0,8

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Como se sabe, la rapiña es un delito típicamente montevideano. Entre 1985 y 1995 explotó en todo el país, en particular en el litoral y en el noreste. Aunque aquí los casos son marginales, en períodos posteriores el empuje de las tasas será un dato consolidado.

El trabajo policial delata sus especificidades. Las tasas de detenidos caen en todas las regiones del país, con excepción del sureste. El descenso es apreciable en Montevideo con un 43%. También disminuyen las tasas de procesados, pero esta vez la capital rompe la tendencia general con un incremento del 31%. Los cambios en las políticas criminales y la presión punitiva impactan sobre los indicadores de gestión, ajustando la lógica del procedimiento policial y reforzando el rigor penal en la capital del país, seguramente al amparo de las *olas de inseguridad* proyectadas a partir de ciertas modalidades de robos con violencia. Los años posteriores demostrarán la ineficacia de esta estrategia, al multiplicar la población carcelaria sin obtener efecto alguno sobre la reducción de las tasas de rapiñas (ver Cuadro 7).

Los accidentes de tránsito crecen de forma significativa en el centro y en el sureste. Sin embargo, tanto para 1985 como para 1995, las tasas más elevadas se hallan en el litoral. Mientras que en el sureste crecen los accidentes leves, en esta oportunidad la novedad la aporta la región centro, pues es allí donde más aumentan los accidentes graves y fatales. En diez años, el suroeste deja de ser la zona con más muertos por accidentes de tránsito.

Cuadro 7. Tasas de detenidos y porcentaje de variación 1985-1995 por regiones

	1985	1995	1985-1995
Montevideo	63,3	36,0	-43,0
Sureste	15,3	16,1	4,8
Litoral	24,1	20,8	-13,9
Centro	20,2	15,8	-21,6
Suroeste	10,7	7,6	-28,4
Noreste	23,6	16,0	-32,1
Total	38,8	24,1	-37,7

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Durante el tiempo en consideración, los suicidios consumados suben en todas las regiones del país (en el sureste no hay variaciones). En líneas generales, tal crecimiento se asocia con el menor desarrollo socioeconómico relativo. Esto parece tener una traducción más clara para las tentativas de suicidios, que aumentan con más fuerza en el centro y en el noreste. El vaciamiento poblacional, el deterioro socioeconómico y los efectos irreversibles de los cambios en la matriz de desarrollo local presentan en el comportamiento de los suicidios una primera expresión dramática, cuyas evidencias sin embargo deben ser sometidas a otras pruebas interpretativas.

Cuadro 8. Tasas de suicidios consumados y porcentaje de variación 1985-1995 por regiones

	1985	1995	1985-1995
Montevideo	11,9	12,2	2,7
Sureste	16,4	16,3	-0,4
Litoral	8,8	10,8	22,4
Centro	13,0	18,0	37,9
Suroeste	10,4	17,6	69,6
Noreste	12,8	17,9	39,7
Total	12,4	14,2	15,4

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Segunda regionalización: 1996-2007

Las variaciones intercensales arrojan cambios importantes en la geografía uruguaya. Las novedades delictivas que en la década anterior se ubicaron en la región sureste, podrán evaluarse ahora con la separación de los departamentos de Canelones y Maldonado. También en el período 1996-2007, incluyendo los años más severos de la crisis socioeconómica (1999-2004), esta zona mantiene su particularidad en materia de indicadores sobre violencia y criminalidad.

Maldonado es el lugar en donde crece más el delito contra la persona, seguido de la región litoral-centro para el período 2004-2007. No obstante, Canelones y el litoral-centro son las áreas con mayores tasas en la actualidad.

Esta regionalización permite observar cómo disminuye el peso de las tasas de homicidios en el noreste, mientras crece considerablemente en Maldonado y Canelones. En 2007 este departamento tiene la tasa más alta de homicidios del país (7,9).

Cuadro 9. Tasas de homicidios y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	7,4	7,7	6,5	6,3	3,5	-15,3	-2,7
Canelones	6,0	5,1	6,1	7,9	-14,4	19,0	29,3
Maldonado	3,8	2,2	3,5	5,4	-42,5	59,1	54,9
Sur	5,0	3,8	5,9	2,7	-23,9	52,6	-54,3
Litoral-centro	4,1	4,5	3,4	3,9	10,9	-24,1	14,3
Noreste	7,2	10,2	7,8	6,7	41,1	-23,4	-14,0
Total	6,3	6,6	6,1	5,8	3,7	-7,8	-4,1

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Los delitos de lesiones también aumentaron en Maldonado, cuyas tasas se consolidan como las más elevadas a partir de 2004. Más errática resulta la evolución de los delitos sexuales: en 2004 Maldonado presenta la tasa más alta (72,2) y en 2007 la más baja (21,7). En más de diez años, el peso de los delitos sexuales se ha ido trasladando desde el noreste y el litoral-centro a Montevideo y la región sur.

Los delitos contra la propiedad aumentan en todas las regiones de Uruguay. Esto se vuelve más claro en el período 1999-2004. Aquí llama la atención el porcentaje de crecimiento del noreste. Si bien es una zona que ha tenido tradicionalmente las tasas más bajas de delitos contra la propiedad, los años de la crisis golpearon duramente el comportamiento de estos indicadores. Del mismo modo, es curiosa la evolución de Maldonado: junto con Montevideo es el único departamento donde crecen estos delitos en los tres tramos de tiempo, pero es donde aumentan más modestamente (2%) entre 1999 y 2004, lo que a su vez condiciona el volumen de crecimiento para el período posterior. Estudios complementarios sobre Maldonado han demostrado que los valores de los delitos contra la propiedad en 2004 están afectados por severos problemas de subregistro.⁶

Los delitos de hurto han crecido de forma importante primero en Canelones y luego en Maldonado. En el año 1999, Maldonado tenía las tasas de hurtos más altas del país. En cualquiera de los dos casos, no deben minimizarse las oscilaciones de población flotante durante los meses de verano, lo que situaría las tasas en guarismos más bajos (ver Cuadro 10).

Las denuncias de delitos de rapiña tienen variaciones disímiles según las regiones. Entre 1996 y 1999, crecen sustancialmente en Canelones y en el noreste; entre 1999 y 2004 crecen en el litoral-centro; y entre 2004 y 2007 el crecimiento más abultado se da en Canelones y Maldonado. Las rapiñas siguen siendo un delito montevideano, pero con el tiempo las distancias se han ido acortando. A su vez, en muchos lugares las rapiñas siguen siendo pocas en términos absolutos, sin embargo se han multiplicado en distintos períodos.

⁶ No parece consistente que una de las zonas que experimentaron la mayor mutación delictiva del país sea la única que disminuya sus tasas de hurtos entre 1999 y 2004 en un contexto nacional de auténtica inflación de este delito.

Cuadro 10. Tasas de hurtos y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	18,5	22,9	41,6	40,4	23,9	81,8	-3,0
Canelones	22,0	10,9	31,9	36,0	-50,3	191,4	13,0
Maldonado	22,7	26,5	25,1	46,0	16,9	-5,4	83,5
Sur	10,0	9,2	15,9	14,1	-7,8	72,5	-11,1
Litoral-centro	11,9	11,1	19,3	19,5	-6,3	73,4	0,8
Noreste	9,5	10,4	17,2	13,7	9,5	65,0	-20,3
Total	15,9	16,3	29,8	30,0	2,4	82,7	0,8

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Cuadro 11. Tasas de rapiñas y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	36,1	33,4	47,0	58,7	-7,6	40,7	24,8
Canelones	4,4	9,1	8,2	18,1	105,1	-9,9	121,0
Maldonado	2,1	2,4	3,2	9,0	9,5	34,2	186,1
Sur	1,7	1,6	1,6	1,7	-1,5	-3,0	9,0
Litoral-centro	0,8	0,6	1,4	1,5	-24,3	115,0	10,5
Noreste	1,1	1,8	1,4	2,2	60,7	-21,7	52,2
Total	16,6	16,0	21,2	27,6	-3,5	32,7	30,2

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

El trabajo policial vuelve a mostrar particularidades. Existe una asociación casi perfecta entre detenidos y tramos temporales. Entre 1996 y 1999 caen en todas las regiones (con la excepción del noreste); entre 1999 y 2004 suben de forma homogénea, pero caen de nuevo entre 2004 y 2007. Por su parte, los remitidos se incrementan en casi todas las regiones y en los tres períodos, lo cual demuestra la escasa incidencia del volumen de detenidos en la eficacia del sistema penal. Los datos ratifican que en 2007 se consolidó una *deflación* en el número de detenidos, que no va en desmedro de los porcentajes de esclarecimiento de delitos. De todas maneras, para los departamentos del interior del país las tasas de detenidos parecen más homogéneas que la distribución de las tasas de delitos. ¿Hasta qué punto el trabajo policial no es más sensible a lógicas internas propias que a cambiantes dinámicas sociales? (ver cuadros 12 y 13).

Maldonado es la zona con mayores tasas de accidentes de tránsito hasta 2007, momento en el cual comparte ese lugar con la región litoral-centro (aquí se registró el mayor crecimiento entre 2004 y 2007). La evolución de los accidentes fatales mantiene su asociación con los momentos de crecimiento económico: entre 1999 y 2004 disminuyen las tasas en todas las regiones (menos en el noreste), pero crecen junto con la recuperación de la economía. Como dato cierto, se destaca la disminución de las muertes por accidentes de tránsito en Maldonado en los últimos ocho años (ver Cuadro 14).

Cuadro 12. Tasas de detenidos y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	34,8	33,5	59,8	34,1	-3,9	78,6	-43,1
Canelones	13,5	12,4	18,3	10,3	-8,3	47,9	-43,8
Maldonado	26,7	24,0	24,4	11,4	-10,3	1,8	-53,2
Sur	16,2	14,8	18,9	11,2	-8,8	27,8	-40,8
Litoral-centro	17,2	13,5	18,7	14,3	-21,8	38,8	-23,8
Noreste	16,5	17,1	26,5	13,7	3,3	55,1	-48,4
Total	24,3	22,9	36,9	21,0	-6,1	61,5	-43,1

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Cuadro 13. Tasas de remitidos y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	20,3	23,0	30,3	35,2	13,1	31,9	16,2
Canelones	13,0	22,5	29,2	25,5	73,5	29,8	-12,6
Maldonado	28,1	30,0	43,0	51,0	6,8	43,4	18,6
Sur	28,1	15,6	19,5	26,7	-44,5	24,9	36,8
Litoral-centro	12,0	14,9	26,4	24,8	24,8	76,5	-6,2
Noreste	19,5	25,0	29,1	22,7	28,2	16,5	-22,0
Total	19,6	21,6	28,6	30,2	10,2	32,5	5,6

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

Cuadro 14. Tasas de accidentes de tránsito y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	47,3	58,8	47,0	59,3	24,2	-20,1	26,2
Canelones	38,8	47,5	30,7	42,8	22,5	-35,4	39,6
Maldonado	140,8	163,7	72,5	97,3	16,2	-55,7	34,2
Sur	64,8	70,5	57,2	68,3	8,7	-18,9	19,3
Litoral-centro	88,3	79,4	62,8	98,1	-10,0	-20,9	56,1
Noreste	59,3	56,3	39,5	55,9	-5,0	-29,8	41,4
Total	58,7	65,1	47,7	63,6	11,0	-26,7	33,3

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

El análisis de los suicidios pone el foco nuevamente en Maldonado: se trata de la zona en donde más crecen en los períodos 1996-1999 y 2004-2007. Por el contrario, es la única región en donde se registra una disminución de casi 31% entre 1999 y 2004, es decir, durante los años más graves de la crisis socioeconómica.

En 1996, las tasas más altas de suicidios se ubicaron en Canelones y en el noreste. En 2007, Maldonado y el sur ocuparon los primeros lugares. Por su parte, las tentativas de suicidios no

parecen tener una pauta clara de incremento regional. Pero crecen en Maldonado (91,6%), luego en Montevideo (105,1%) y finalmente en Canelones (65,8%). Sin embargo, en 2007 la región sur es la que ostenta las tasas más altas de tentativas de suicidio.

Cuadro 15. Tasas de suicidios consumados y porcentaje de variación 1996-2007 por regiones

	1996	1999	2004	2007	1996-1999	1999-2004	2004-2007
Montevideo	10,0	11,2	11,5	14,6	12,0	3,4	26,6
Canelones	18,1	18,7	18,6	18,1	3,4	-0,5	-3,0
Maldonado	13,8	21,3	14,7	29,2	54,3	-30,9	98,2
Sur	15,1	19,9	24,4	24,8	31,4	22,4	1,8
Litoral-centro	10,5	10,6	13,9	17,4	0,3	31,5	25,2
Noreste	16,1	15,6	20,1	18,1	-3,4	29,0	-10,1
Total	12,9	14,4	16,0	18,0	11,6	11,0	12,5

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica, Ministerio del Interior.

4. Consideraciones finales

En Uruguay todos los renglones de delitos aumentan sus tasas. No siempre lo hacen al mismo tiempo, aunque en los últimos años el empuje ha sido más homogéneo. Han crecido en mayor proporción las situaciones más graves, y por lo tanto las que generan más daño social e inseguridad ciudadana. A esto hay que sumarle las distintas manifestaciones de violencia no delictual, tanto o más inquietantes como fenómeno social que las delictivas.

Las relaciones entre el delito y los principales indicadores socioeconómicos están marcadas por la complejidad. Los cambios en la matriz de desarrollo impactaron a mediados de los noventa sobre la evolución de la violencia, la criminalidad y la inseguridad. Luego, desatada la crisis socioeconómica en toda su gravedad, el aumento de los delitos (sobre todo contra la propiedad) se produjo de forma inmediata y sostenida. Sin embargo, los procesos de recuperación de la economía y la reducción de los indicadores sociales más críticos (la pobreza, por ejemplo) se traducen con extrema *lentitud* (cuando lo hacen) en las tasas de delitos.

Más allá de la calidad de las evidencias, es posible trazar tres caminos hipotéticos —no necesariamente excluyentes— para comprender la evolución del delito en Uruguay. En primer lugar, una parte de la criminalidad se vincula con los procesos de exclusión social, de segregación residencial y de fragmentación socioeconómica. En segundo lugar, hay otra parte (tal vez la mayoritaria) sensible a las mutaciones del mercado de trabajo y a los vaivenes de la actividad económica, en la cual las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad son tan frágiles como las vicisitudes laborales. Por último, las transformaciones socioculturales y territoriales también han afectado la cantidad y la intensidad de los delitos contra la persona, decisivas para entender la real magnitud del fenómeno de la violencia y la inseguridad en Uruguay.

La explicación sociológica exige ensanches. La violencia y la criminalidad no pueden reducirse exclusivamente a la existencia de delitos contra la propiedad (a los robos de distinto tipo). Si bien estos son los que tienen la mayoría absoluta de denuncias, entre 1985 y 2007 han sido los delitos contra la persona los que más han crecido, al ritmo sin duda de las situaciones de violencia doméstica. Del mismo modo, la lectura tampoco puede afincarse solamente intramuros de

Montevideo y la zona metropolitana. La visión idealizada de un interior tranquilo y sin conflictos debe ser revisada a fondo a los efectos de asumir una visión más integral del país.

Durante más de 20 años, Uruguay y sus espacios regionales han asistido a transformaciones profundas en el comportamiento de la violencia y la criminalidad. Hoy nos sorprendemos ante algunas realidades departamentales, aunque estas no obedecen a razones de coyuntura sino a procesos de larga duración. Es un dato demostrado que las desigualdades sociales —que inciden sobre el delito— se asocian al contexto en el que la población está inserta, ya sea en zonas dinámicas (agroindustriales), en ciudades pequeñas o en áreas fronterizas. Puesto que en una misma región o departamento coexisten formas productivas de diferente naturaleza económica, tecnológica y social, todo análisis deberá combinar una estrategia de macrorregionalización con un diagnóstico de las heterogeneidades intrarregionales e intradepartamentales (lo que define a los estudios de índole microrregional). La regionalización a escala nacional —como la plasmada en este artículo— muestra que los delitos crecen en mayor proporción en el interior del país, más allá de que Montevideo tenga las tasas más altas en casi todos los rubros.

En este sentido, los cambios más radicales se localizan en el sureste entre 1985 y 1995. Para el período siguiente (1996-2007), Canelones y Maldonado mantienen su particularidad. Las posibles explicaciones son muchas. En primer lugar, se trata de una región heterogénea y compleja, con un porcentaje relevante de población residente en las adyacencias de Montevideo (zona metropolitana). Los procesos de movilidad poblacional han sido una de las notas características de las últimas décadas. Ante esto, no debe descartarse la extensión de núcleos y modalidades delictivas propias de la capital del país. Esto permitiría afirmar que a mayor desarrollo socioeconómico dentro de la nueva pauta de acumulación, y a mayor densidad social, mayor probabilidad de aumento de las tasas delictivas.

En segundo lugar, hay una razón metodológica: las tasas se calculan sobre la base de la población residente y se proyectan a partir de los censos de población y vivienda. Se sabe que durante los meses estivales Canelones y Maldonado aumentan considerablemente la población flotante, circunstancia que podría atenuar las tasas de delitos. No obstante, los porcentajes de variación son muy elevados como para no sospechar importantes recomposiciones de la matriz social y demográfica de la región.

Por último, habría que evaluar la incidencia de una expansión socioeconómica regional con fuerte desigualdad social y con insuficiente cobertura en términos de recursos estatales y comunitarios.

Las tasas más altas de homicidios se han ubicado tradicionalmente en el noreste, aunque en los últimos años su peso se ha ido trasladando también hacia Canelones y Maldonado. Si a esto le sumamos el comportamiento de los hurtos y las rapiñas, podemos concluir que a mayor desarrollo socioeconómico regional, mayores tasas de delitos. Esta conclusión contundente exige interpretaciones de diversa índole. Las tendencias del crimen a reproducirse en amplios espacios urbanos, las intrincadas dinámicas de exclusión y fragmentación social, acompañadas del crecimiento de las tasas de urbanización y del escaso desarrollo local en Uruguay, los abismos entre las aspiraciones y las realizaciones —que se potencian en sociedades de comunicación— son algunas de las líneas tentativas para el análisis. Son también la punta de lanza para transitar de una macrorregionalización a una microrregionalización en donde las heterogeneidades intrarregionales añadirán nuevas evidencias.

Entre 1985 y 2007, surgen tres carriles de conclusiones: la cantidad de delitos denunciados aumenta, la cantidad de procesados por la justicia también y el número de detenidos cae. En este sentido, mientras que el número de procesados se mantiene estable, el número de detenidos ostenta profundas fluctuaciones. Es muy clara aquí la incidencia de Montevideo, la zona con mayor dificultad para plasmar un modelo perdurable de gestión policial. Por su parte, en el interior del

país las tasas de detenidos registran una distribución más homogénea entre las regiones que las tasas de delitos, lo que muestra que el trabajo policial responde a una lógica propia que se reproduce con relativa independencia de la realidad delictiva.

La violencia no delictual tiene en el suicidio un ejemplo extremo. Pese a que es uno de los temas clásicos de la sociología, el suicidio ha tenido escaso abordaje en las ciencias sociales uruguayas. En tanto un tipo de muerte violenta, su naturaleza social es de prioritaria importancia para evaluar los comportamientos individuales y la producción colectiva de violencia. A partir de saber que las tasas de muertes voluntarias no respetan estratos sociales, que los hombres se matan en mayor proporción que las mujeres, así como los de edad madura lo hacen en mayor medida que los jóvenes, los suicidios generan todo tipo de exigencias interpretativas.

Los suicidios consumados gravitan más en el interior que en la capital, aunque en el último tiempo las tentativas se han multiplicado en Montevideo. Las asociaciones entre regiones y suicidios mostraron a mediados de la década de los ochenta que la pauta de relación seguía caminos tradicionales: a mayor desarrollo socioeconómico, menores tasas de suicidios. Conforme pasan los años, la correlación se va apagando, hasta desaparecer con los datos de 2001. El aumento de Montevideo, Canelones y Maldonado y el descenso del centro muestran una distribución homogénea de las tasas de suicidio a lo largo del país. Semejante transformación no es fruto de la casualidad. Las secuelas de un nuevo modelo de acumulación económica y social no solo deben medirse en términos económico-productivos. Las tasas de delitos y suicidios son un testimonio quemante de la desintegración de la sociedad uruguaya.

Bibliografía

- Arriagada, I.; y Godoy, L.** 1999. «Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa», en *Serie Políticas Sociales*, n.º 32, Santiago de Chile: CEPAL.
- Donnangelo, J.** 2007. *Cuatro preguntas de importancia crítica acerca del problema de la criminalidad en el Uruguay*, informe de investigación, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Paternain, R.** 2007. «La teoría de los cuatro escalones. Violencia, criminalidad e inseguridad», en *Documento de Trabajo*, n.º 80, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Pucci, F.; Trajtenberg, N.** 2007. «Las relaciones entre desempleo, delito y política criminal desde la economía y la sociología», en De Martino, M., y Moras, L.E. *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*, Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Veiga, D.** 1991. *Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente*, Montevideo: CIESU.
- Veiga, D. (coord.).** 2000. *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Veiga, D.; Rivoir, A. L.** 2004. *Desigualdades sociales en Uruguay. Desafíos para las políticas de desarrollo*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Una aproximación económica a los determinantes del delito en Montevideo en el período 1986-2005⁷

Jorge **Campanella**

1. La pregunta

¿Cuáles son los factores que desde la economía explican la evolución de los delitos en Montevideo desde mediados de años los ochenta hasta mediados de los dos mil?

2. Justificación

Desde la década de los ochenta en los países con mayor desarrollo relativo, y a partir de los noventa en otras regiones del mundo, las encuestas de opinión pública comenzaron a mostrar un fuerte crecimiento de la preocupación por la seguridad en la población urbana, fruto de la percepción del aumento de la violencia y la criminalidad. También lo demuestran los recientes debates políticos en la región: las opiniones tendientes a insistir en la necesidad de desplegar respuestas más eficientes para reprimir o controlar la delincuencia forman parte de las plataformas electorales.

En la encuesta Latinobarómetro 2001, realizada en 17 países de la región, cuatro de cada cinco entrevistados dijeron que la delincuencia y la drogadicción habían aumentado mucho en sus países en los últimos tres años. El porcentaje es superior al que se obtuvo en una edición similar

⁷ *Aclaraciones iniciales.* El presente artículo recogía los avances preliminares a agosto de 2006 del trabajo de tesis de maestría del autor, a la que aún le restaban varios meses para su finalización. En varios pasajes de este artículo se hace mención a esa situación, relativizando o condicionando las opiniones vertidas a la necesidad de mayor profundización en los temas.

de la encuesta en 1995 (65%). Más alarmante aún, dos de cada cinco señalaron que ellos o un miembro de su familia habían sido objeto de un delito en los últimos 12 meses. Sin embargo, la gravedad de esta percepción no es comparable con las medidas de acción pública que se han aplicado en la mayoría de los países. Combatir y controlar la violencia no figura como tarea prioritaria en las estrategias, ni se han desarrollado esquemas de política activa más allá de las intervenciones policiales y judiciales tradicionales.

Cuadro 1. Datos seleccionados de sondeos de opinión pública

Principal problema	Montevideo		
	2000	2001	2002
Desocupación/empleo	53	47	58
Pobreza	6	5	8
Seguridad	15	15	6
Inflación/economía	13	24	5
Otro	13	8	23
No sabe, no contesta	0	1	0
Total	100	100	100
Proporción de hogares	Montevideo		
	2000	2001	2002
Con víctimas	40	31	36
Sin víctimas	60	69	64
Total	100	100	100

Fuente: Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Uruguay no fue ajeno a este fenómeno. Sondeos realizados en los primeros años de la presente década muestran que la seguridad y la violencia se ubican siempre en los primeros lugares, aunque son sistemáticamente superadas por la preocupación respecto de la desocupación. Por su parte, uno de cada tres entrevistados había sido (él o un miembro de su hogar) víctima de un delito (ver Gráfico 1).

Tal como lo muestran los gráficos, la criminalidad presentó, en el período analizado, una tendencia creciente en Montevideo.

Los principales delitos contra la propiedad (rapiñas y hurtos) y los homicidios —en este caso, delito contra la persona, pero es el que tiene mayor impacto sobre la sensación de inseguridad en la población— crecieron tanto en cantidades absolutas como en tasas calculadas a partir de la población residente del departamento; los dos primeros fueron los delitos más importantes en el total (ver Gráfico 2).

Por ejemplo, en el año 1990 aproximadamente tres de cada cuatro delitos registrados por la policía correspondían a un hurto o a una rapiña, sin embargo durante el año 2002 la relación se elevó significativamente: entre los dos delitos pasaron a explicar nueve de cada diez (ver Gráfico 4).

Otro aspecto relevante es la trayectoria que desde 1990 presentaron los delitos que conllevan el uso o la amenaza de violencia. Tal aspecto es evidente al comparar las pendientes de las

Gráfico 1. Evolución rapiñas Montevideo 1986-2005

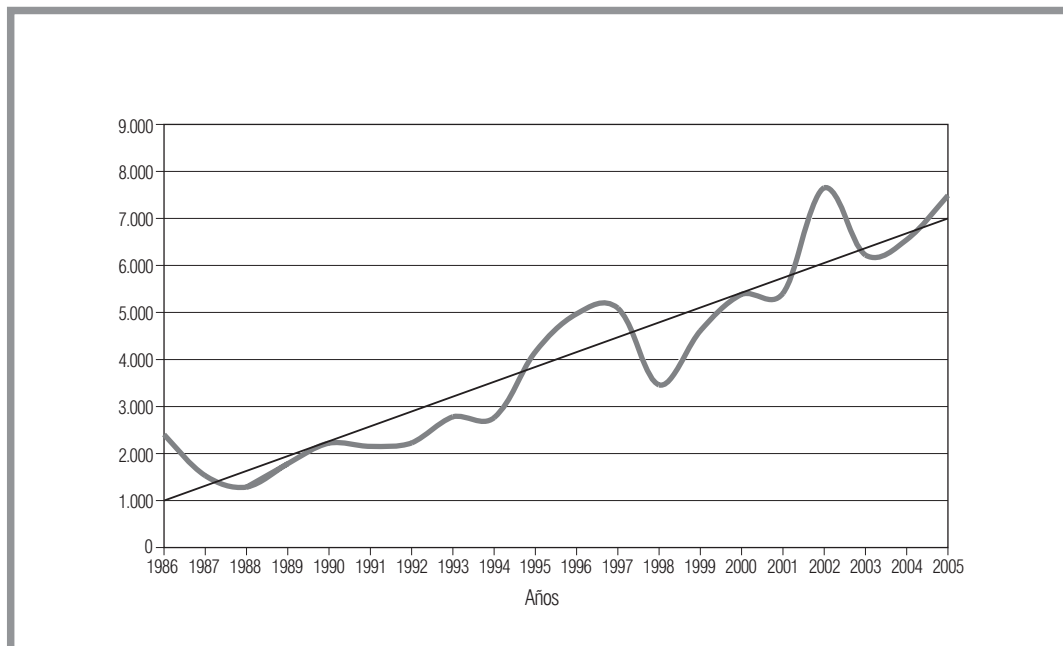
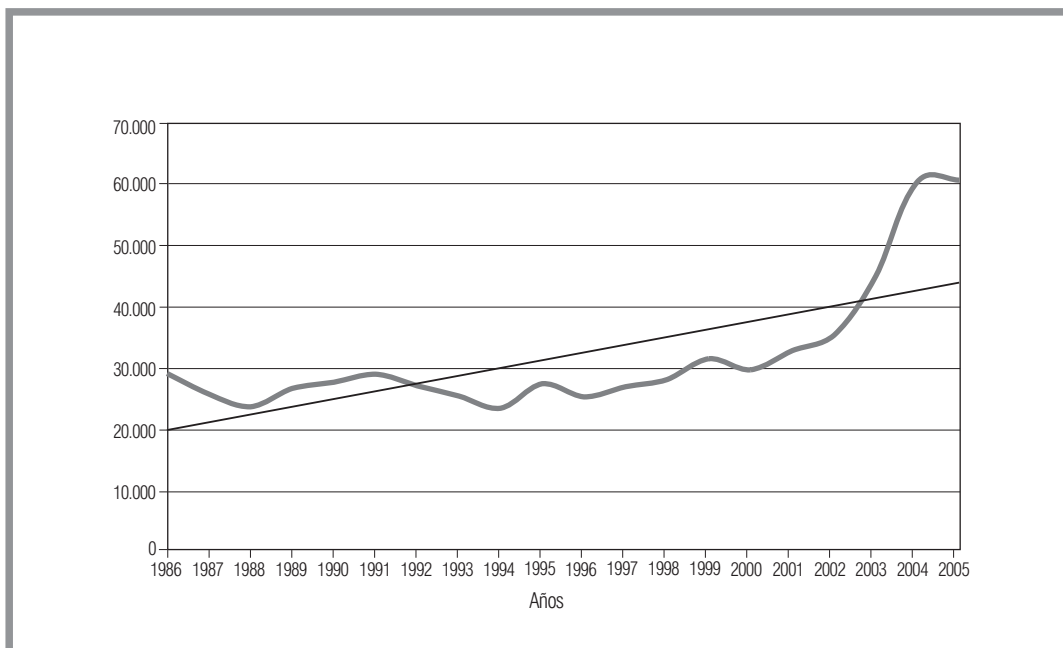


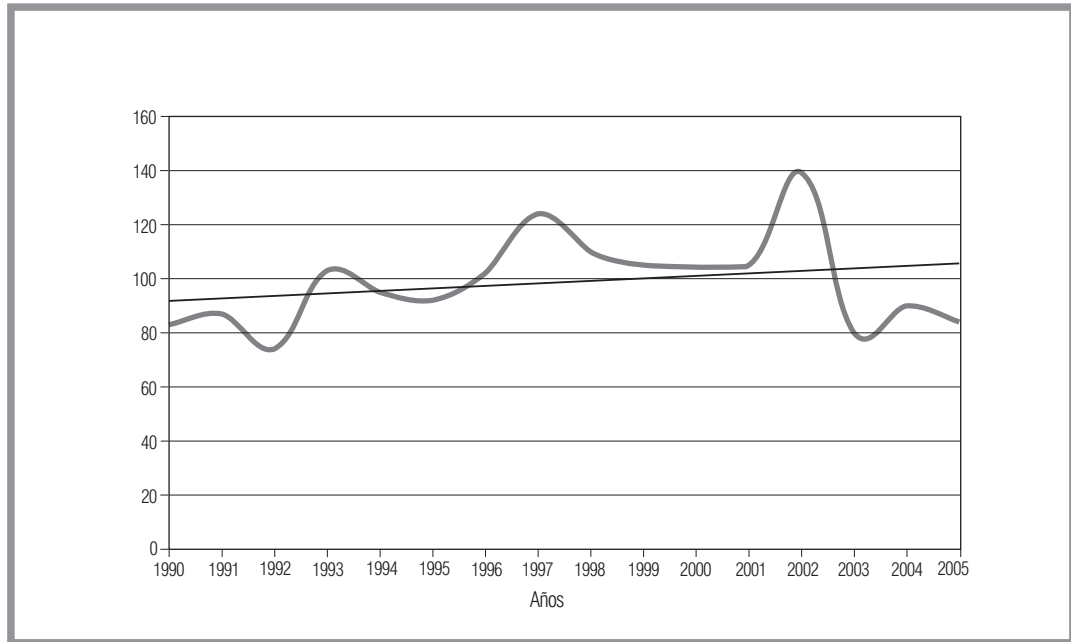
Gráfico 2. Evolución hurtos Montevideo 1986-2005



tendencias en los tres delitos presentados. Notoriamente, rapiñas y homicidios presentan una pendiente positiva más pronunciada que los hurtos, lo que muestra un mayor crecimiento relativo del crimen violento en el total.

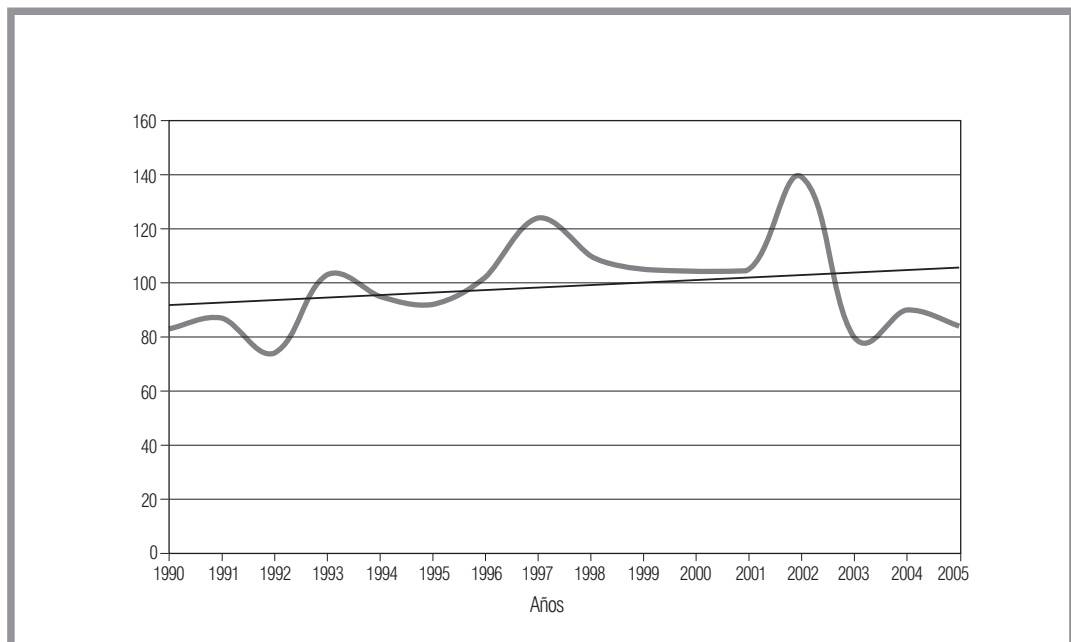
Otro elemento de importancia es saber qué ha sucedido con los delincuentes, es decir si hay más personas involucradas y conocer algunas de sus características relevantes. La posibilidad de dar respuestas a estas interrogantes está acotada a la disponibilidad de información. A partir de datos del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) del Ministerio del Interior, se puede apreciar que, tal como lo muestran los dos cuadros siguientes, la población reclusa total pasó de aproximadamente 2.800 personas en 1990 a más de 5.900 en 2002, lo cual muestra una

Gráfico 3. Evolución homicidios Montevideo 1990-2005



variación en el período superior al 100%. Pero aún más, el crecimiento fue sostenido a lo largo de todos esos años.

Gráfico 4. Montevideo: participación de hurtos y rapiñas en el total de delitos



Otro aspecto que se puede apreciar en el cuadro siguiente es la alta participación de la población reclusa alojada en los establecimientos penitenciarios de la Dirección Nacional de Cárcenes (DNC), que representa más de la mitad del universo de población privada de libertad.

Un elemento altamente significativo, y que no figura explícitamente en el cuadro, es la casi nula participación de la población femenina en el total de reclusos. A título de ejemplo, en el año 1990 representaban poco más del 1% (33 en 2.791), en el año 1996 un 2,5% (89 en 3.350) igual que en el año 2002 (155 en 5.912).

Cuadro 2. Cantidad de población reclusa

Años	Departamentales	DNC	Total
1990	1.284	1.507	2.791
1991	1.395	1.753	3.148
1992	1.356	1.775	3.131
1993	1.376	1.769	3.145
1994	1.774	1.629	3.403
1995	1.488	1.697	3.185
1996	1.570	1.780	3.350
1997	1.654	1.982	3.636
1998	1.803	2.189	3.992
1999	1.918	2.199	4.117
2000	1.970	2.399	4.369
2001	2.283	2.759	5.042
2002	2.775	3.137	5.912

Fuente: INACRI.

Conviene a esta altura realizar algunas precisiones que ayudan a entender los datos presentados.

La primera es que el sistema de reclusión de personas adultas en Uruguay responde a una organización que supone que todos los establecimientos dependen del Ministerio del Interior. Cada una de las Jefaturas Departamentales (19 en total) tiene su propio centro de reclusión que depende del jefe de Policía del departamento; a este subgrupo se lo denomina *cárceles departamentales*. Luego existen cuatro centros —Libertad, COMCAR, Centros de Recuperación y Cárcel de Mujeres— que dependen de la DNC. Los dos primeros son los más importantes, en especial el COMCAR, que en el año 2002 alojaba más del 80% de la población de la DNC.

La segunda precisión necesaria es que generalmente el delincuente es juzgado y recluso en el departamento donde cometió el delito. El caso excepcional es Montevideo, pues las personas privadas de libertad son ubicadas en el COMCAR o en Libertad, no en su cárcel departamental (Cárcel Central).

La tercera cuestión es que la edad de imputabilidad en Uruguay comienza a los 18 años, de forma que las personas de hasta 17 años inclusive que hubieran cometido un delito y a las que el juez les hubiera dispuesto privación de libertad, son reclusas en establecimientos dependientes del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), por ende los datos presentados no las toman en consideración.

El Cuadro 3 muestra la composición por edades de la población reclusa. En el caso de las cárceles departamentales los datos corresponden al número de ingresos de reclusos de cada año y para el caso del COMCAR (asimilable a reclusos de Montevideo) corresponden a relevamientos realizados a mitad de cada año de la población alojada.

Notoriamente, la población de hasta 29 años de edad explica en ambos casos más de la mitad, en tanto que en Montevideo los jóvenes reclusos son dos de cada tres. En el caso del interior se

nota en los últimos años del período analizado un proceso de caída de la edad de los reclusos ingresados.

Cuadro 3. Datos de población reclusa en porcentajes

Años	En porcentajes sobre total según tramos de edad			Total
	18-29	30-39	40 y más	
En el COMCAR				
1999	68%	19%	14%	100%
2000	65%	19%	16%	100%
2001	66%	19%	15%	100%
2002	66%	19%	15%	100%
En cárceles departamentales				
1998	51%	18%	30%	100%
1999	55%	21%	24%	100%
2000	56%	21%	24%	100%
2001	54%	22%	24%	100%
2002	53%	22%	25%	100%

Fuente: INACRI.

En resumen, el fenómeno objeto de estudio presenta cuatro características relevantes en el período analizado; a saber:

1. En primer lugar, un crecimiento sostenido de las denuncias de delitos en el departamento de Montevideo.
2. En segundo lugar, una fuerte incidencia del componente de violencia asociado que se visualiza con claridad en el incremento de las rapiñas.
3. En tercer lugar, resulta significativa como hecho caracterizador la alta participación de delitos contra la propiedad en el total de delitos, lo que revelaría un objetivo económico en el acto delictivo.
4. En cuarto lugar, un claro indicio, a partir del análisis de la población reclusa, de que los victimarios son jóvenes varones menores de 29 años.

A partir de esta descripción, el presente trabajo pretende identificar posibles factores explicativos del fenómeno de criminalidad en Montevideo desde la perspectiva de la teoría económica.

Tendrá como punto de partida el trabajo de G. Becker (1968),⁸ a partir del cual los economistas han abordado el tema intentando encontrar explicaciones sobre las causas del crimen y la violencia vinculadas con fenómenos económicos, analizando los determinantes del crimen desde la perspectiva de la decisión racional de participar en actividades ilegales basándose en un análisis costo/beneficio.

Varios trabajos intentan demostrar que la criminalidad y la violencia en los países en vías de desarrollo pueden ser la consecuencia de niveles excesivos de pobreza relativa y desigualdad, junto con otros factores de índole más sociológica.

⁸ Gary S. Becker, 1968. «Crime and Punishment: An Economic Approach.», en *Journal of Political Economy* 76, pp. 169-217. Reprinted in *Chicago Studies in Political Economy*, edited by G. J. Stigler, University of Chicago Press, 1988.

Tal como plantea François Bourguignon en «*Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo*» (1999):⁹

«¿Los niveles desproporcionados de criminalidad y violencia en estos países (en vías de desarrollo) son en realidad consecuencia de la pobreza y la desigualdad? o más bien ¿Son producto de otros factores más sociológicos y culturales más o menos ortogonales en relación con los factores económicos? Con respecto al primer caso, ¿se encuentran estas economías atrapadas en algún tipo de círculo vicioso en el cual la violencia socava el clima económico y social, debilita los incentivos económicos y los factores que generan desarrollo, que a su vez conlleva mayores niveles de violencia?».

El presente trabajo se enmarca en las ideas antes planteadas, no obstante cabe desarrollar sucintamente el marco teórico general.

3. Corrientes teóricas

La violencia es un fenómeno complejo y multidimensional. Tanto los comportamientos violentos como sus consecuencias involucran a los individuos aislados, las familias, las comunidades y la sociedad. Los criterios más comunes para clasificar la violencia, siguiendo a M. Buvinic, A. Morrison y M.B. Orlando (2002), son:

- Según *víctimas de la violencia*; los tipos más frecuentes son la *violencia generacional* (niños, ancianos, jóvenes), la *violencia de género* (contra las mujeres), la *violencia contra la propiedad*, etcétera.
- Según *los agentes violentos*; en este caso se encuentran los individuos, grupos de individuos (pandillas, bandas, etcétera), movimiento políticos, movimientos étnicos o religiosos y la violencia desde el Estado (policía o militares).
- Según *la intención de la violencia*; se subdivide en *instrumental* (como medio para fines políticos, religiosos, económicos, etcétera) y *emocional* (violencia como un fin en sí misma).
- Según *la relación entre víctima y agresor*; se clasifica en *social* y *doméstica*.
- Otros tipos, como por ejemplo *rural* o *urbana*, o por su naturaleza (física, psicológica, etcétera).

Desde diversas disciplinas se ha tratado de encontrar explicaciones al fenómeno de la violencia, las que suelen poner el énfasis en distintos factores explicativos y determinantes. No obstante, más allá de realizar una breve presentación de las principales corrientes explicativas, este trabajo pondrá el énfasis en la explicación teórica que desde la economía se intenta dar al fenómeno.

Las principales corrientes se pueden agrupar de la siguiente forma:

Carácter aprendido de la violencia. Esta corriente se sustenta en la premisa: *la conducta violenta se aprende*. Se basa en el estudio del deterioro familiar y su vínculo con la delincuencia. Factores tales como familias desarticuladas, con padre ausente, explican la *carrera delictiva* de los

⁹ Trabajo para ser publicado en las memorias de la conferencia ABCDE realizada en Washington en abril de 1999. Está basado en Bourguignon (1998b) y fue escrito como base para el *Reporte sobre el desarrollo mundial*, 1999.

miembros jóvenes del hogar.¹⁰ A estos factores se les suman generalmente otros que influyen en la violencia. Entre los factores que predisponen a los jóvenes a escoger carreras violentas se encuentran las altas tasas de desempleo juvenil, la impunidad en el sistema judicial y el acceso fácil a alcohol, drogas y armas de fuego.

El capital social. Estas teorías centran el análisis en las instituciones efectivas de control social, —policía y aparato judicial y penal en el sector público; las iglesias y las organizaciones sociales y comunitarias en el sector privado—. La hipótesis de partida en estos estudios es que las comunidades con poco o deficiente capital social son más susceptibles a la violencia; confronta el problema de la doble causalidad existente en ambas variables.¹¹ También evidencian que la debilidad del capital social y la existencia de capital social perverso para compensar dichas debilidades forman un ambiente propicio para el comportamiento violento.

Propuestas centradas en actores. Este tipo de explicaciones se basa en la aparición de nuevos actores —narcotraficantes, guerrilla y grupos paramilitares— en la escena urbana. Han tenido un importante desarrollo en países centroamericanos y en América del Sur, fundamentalmente en Colombia y Perú.¹²

Factores económicos. El análisis económico del crimen ha sido abordado desde dos perspectivas: una parte de los costos económicos que esta ocasiona a los individuos y a la sociedad, y la otra analiza las causas económicas de la misma.

La primera de las perspectivas se fundamenta en que la atención de las consecuencias de la violencia (doméstica o social) requiere la utilización de recursos de la sociedad, los que se presentan siempre como escasos. Los gastos en los sistemas policiales y judiciales y en la provisión de servicios sociales podrían, de lo contrario, ser destinados a propósitos más productivos. Afirman que es necesario conocer los impactos y el costo de la violencia para conformar prioridades en la formulación de políticas públicas y guían la asignación de recursos.

Se utilizan con mayor frecuencia tres metodologías para calcular los costos sociales de la violencia: I) *el enfoque contable*, que especifica categorías de costos y estima los costos de las diferentes categorías; II) *los modelos hedónicos* de vivienda o de terreno, que miden el impacto de la seguridad del barrio sobre el valor de la vivienda o del terreno (se pretende medir la disposición de la población a pagar por la ausencia de violencia);¹³ III) *el método de valoración contingente*, que intenta medir el valor que el mercado asignaría a la reducción de la violencia, asumiendo que la seguridad fuese un bien comercializable.

En la segunda perspectiva, se encuentran trabajos que parten del de Gary Becker (1968) «Crime and Punishment: An Economic Approach», que plantea que los individuos deciden si cometer un crimen o no en respuesta a una motivación económica, tomando en cuenta el beneficio que se puede obtener del crimen y los costos, que incluyen el tiempo de la planeación y ejecución,

¹⁰ Para Uruguay, Katzman (1997) encontró similar correlación.

¹¹ Estudios en Jamaica, Moser y Holland (1997), Guatemala, Moser y McIlwaine (2000 a), y Colombia, Moser y McIlwaine (2000 b), reportan que la violencia destroza el capital social.

¹² A. Camacho, 1995. «Cinco tesis sobre el narcotráfico y violencia en Colombia»; A. Reyes (1995) «Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias», en M. Rubio (1998, 1999) «Crimen con misterio. El problema de calidad en las cifras de violencia y criminalidad en Colombia» y «Crimen e impunidad, precisiones sobre la violencia», el enfoque resta valor a las causas *tradicionales* o las llamadas *causas objetivas*.

¹³ En Estados Unidos, algunas estimaciones que emplean esta metodología establecen una relación inversa entre la tasa de criminalidad de una zona y el valor de la vivienda (Clark y Cosgrove, 1990). Para Ciudad de México, Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt (2002) encuentran que los residentes estarían dispuestos a pagar más de un 20% adicional de alquiler de vivienda para vivir en un vecindario con una tasa de homicidio 50% menor.

las inconveniencias y el costo psicológico de quebrantar la ley, la probabilidad de ser reconocido y la probabilidad de arresto y encarcelamiento. Para ejecutar una acción, los individuos evalúan si el beneficio es mayor que los costos que se derivan de ella, y a partir de esto toman una decisión basada en la racionalidad económica.

En estos trabajos se parte, a escala micro, de que los individuos responden a incentivos económicos para tomar decisiones racionales y así incrementar su bienestar personal. Por lo tanto, se pueden identificar como agregados, factores económicos y factores disuasivos que inciden en la decisión individual de ejecutar un acto criminal. Entre los primeros están los niveles de ingreso, el patrón de distribución del ingreso, las oportunidades de empleo y el nivel de educación. Además de los factores estrictamente económicos, los individuos en su evaluación de beneficios y costos de la ejecución de actos criminales toman en consideración los aspectos de disuasión e inhabilitación (duración de las penas, perfeccionamiento y profesionalización de la policía, reformas en el sistema penal, etcétera), ya que estos implican mayores costos y por tanto reducen la propensión a cometer actos criminales.

El modelo¹⁴ micro, aquel que supone una decisión individual de cometer o no un acto criminal, implica que el agente compara los niveles de utilidad esperada del crimen y de la vida legal. Se puede expresar de la siguiente forma:

$$(1-p)U(W_c) - pU(S) > U(W) \quad (1)$$

con:

W_c = ingresos de la actividad criminal

W = ingresos de la actividad legal

S = sanción asociada al delito

p = probabilidad de ser atrapado y sancionado

Por tanto, si la utilidad esperada que proporcionarían los ingresos provenientes de la actividad criminal netos de la desutilidad de ser atrapado y sancionado resulta mayor que la utilidad esperada de la actividad legal, el individuo optará por la carrera delictiva.

A los efectos de este trabajo, se utilizará este modelo individual con el fin de encontrar aquellas variables que, en principio, se presume más identificadas con cada uno de los argumentos planteados. No obstante, al igual que en otros trabajos realizados, el análisis se centrará en los factores explicativos de la criminalidad a nivel agregado —tal como lo plantea la pregunta—, abandonando toda pretensión de estudios de agentes representativos.

De la revisión de antecedentes surge que adquieren relevancia explicativa aquellas variables vinculadas con los argumentos planteados p , W_c , S , W . Por ejemplo, para el caso de W_c y W , en una región y un tiempo determinados el nivel de ingresos promedio tiene dos efectos sobre las decisiones de realizar actos criminales. En primer lugar, bajos niveles de ingreso en actividades legales hacen que los incentivos de cometer actos ilegales sean mayores, ya que se tiene poco que perder si la persona es capturada y condenada. En segundo lugar, si en una región existen altos niveles de ingreso, los incentivos para cometer crímenes también son mayores, ya que en este caso el botín llega a ser más lucrativo. Con relación a la desigualdad de la distribución del ingreso, las oportunidades de empleo y la educación, también desde el punto de vista del análisis económico se puede argumentar que existe una relación entre los niveles de criminalidad y estas variables. En Fajnzylber et. al. (1996), se efectúa un trabajo empírico sobre las

¹⁴ Ver R. Freeman: «The economics of crime», en *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, cap. 52, Card y Ashenfelter Editores.

determinantes de las tasas del crimen en América Latina, utilizando una base de datos de panel, y estudiando, entre otras cosas, la desigualdad del ingreso y su efecto en las tasas del crimen, y el crimen y su relación con la actividad económica. En Fajnzylber, Lederman y Loayza (2001), se realiza un estudio sobre los determinantes macroeconómicos de la violencia en el mundo; se emplea un panel de 45 países durante el período 1970-1994, se estudian las relaciones entre violencia, tasa de crecimiento del producto bruto interno, la desigualdad de ingresos y las tasas de escolaridad.

Por su parte, y como hipótesis, para los casos de p y S , cuanto menor sea la eficacia de las instituciones disuasivas y de inhabilitación (encarcelamiento), menores son los costos de cometer actos criminales, y por tanto mayor será la incidencia del crimen. El trabajo de Fajnzylber et al. (1996) para América Latina encuentra que los factores disuasivos son significativos en la reducción de la tasa del crimen. Pero, en otro trabajo, Freeman (1996) observa que a pesar del aumento fuerte en el encarcelamiento en Estados Unidos, desde la mitad de la década de los setenta hasta la mitad de la década de los noventa, no hay una reducción en iguales proporciones en las tasas de crimen.

4. Una explicación desde la economía: modelo de análisis

La versión final del presente trabajo de investigación contendrá el análisis de los determinantes de la criminalidad a partir del estudio de las causas económicas. Esto permitirá aproximarse a la explicación de cuál es la influencia de los factores económicos. El análisis contemplará, además de los aspectos señalados precedentemente y que forman parte del presente artículo, otros factores explicativos: niveles de ingreso, distribución del ingreso, mercado de trabajo y nivel de educación —y los factores disuasivos—; cambios en las penas asociadas a los delitos, desempeño policial para identificar y capturar a los delincuentes y la preocupación social traducida en los presupuestos asignados a las dos instancias estatales más identificadas con el tema: la justicia y la policía —que son los elementos tenidos en cuenta por este enfoque—.

A los efectos de su análisis, la criminalidad se entenderá a partir de los siguientes conceptos:

- Según las víctimas.* Se concentrará en los delitos contra la propiedad. Por lo tanto no se considerarán aspectos vinculados con la violencia de género o generacional.
- Según la intención.* Se analizará la criminalidad instrumental con fines económicos, descartando otros fines posibles (políticos, religiosos, etcétera) y la criminalidad emocional.
- Según la relación entre víctima y agresor.* El fenómeno estudiado corresponde al clasificado como social, no incorpora por ende el de violencia doméstica.
- Según características geográficas.* El análisis refiere a la criminalidad en áreas urbanas. Cabe destacar que se hará abstracción de realidades suburbanas o rurales en Montevideo, considerándolo como unidad urbana en su totalidad a los efectos analíticos.

En este artículo el análisis abarcará solo una parte los determinantes económicos de la criminalidad. Se presentará solo el estudio de la evolución de la cantidad de denuncias de rapiñas en el departamento de Montevideo junto con una medida de inequidad distributiva del ingreso de los hogares de Montevideo y con la evolución del desempleo en el departamento (tasa en hombres menores de 24 años). Por lo tanto, en este artículo solo se tomará como relevante un par de las posibles variables explicativas vinculadas con el fenómeno de la criminalidad que inciden fundamentalmente en W_c y W . Cabe destacar que se omiten totalmente las variables vinculadas con factores disuasivos, que se asocian a S y p (endurecimientos en las penas, aumento

de la efectividad de la policía para atrapar y remitir a la justicia a los delincuentes, evolución en términos reales y proporcionales del presupuesto asignado al Poder Judicial y al Ministerio del Interior, entre otros).

Hechas estas precisiones, los resultados esperados indican, a partir de antecedentes de trabajos similares realizados para otros países (dado que en Uruguay son casi inexistentes):

- con relación a la desigualdad de la distribución del ingreso, en Fajnzylber et. al. (1996), en un trabajo empírico sobre los determinantes de las tasas del crimen en América Latina, utilizando una base de datos de panel, se encuentra que, entre otras cosas, la desigualdad del ingreso aumenta las tasas del crimen;
- respecto de variables relativas al mercado de trabajo, se esperaría encontrar una relación positiva de la criminalidad con tasas de desempleo específicas de las cohortes más jóvenes de la población masculina, basándose en la evidencia de que mayoritariamente los detenidos y remitidos a la justicia son jóvenes varones menores de 30 años, al igual que la abrumadora mayoría de la población reclusa (procesados con privación de libertad).

5. Análisis empírico

En primer lugar se presentarán los indicadores que se analizan: la cantidad de denuncias de rapiñas en el departamento de Montevideo, una medida de inequidad distributiva del ingreso de los hogares de Montevideo y la evolución del desempleo en el departamento (tasa en hombres menores de 24 años).

Posteriormente, se realizará el análisis univariante de la variable rapiñas. Como se podrá apreciar más adelante, se derivan dos cuestiones importantes: por un lado el comportamiento autorregresivo y por el otro la estacionalidad del fenómeno.

Por último se realizará el análisis multivariante mediante la aplicación de la metodología de co-integración (Johansen, 1995) y de un vector autorregresivo con mecanismo de corrección del error (VECM).

Presentación de las variables

En este apartado se presentan las tres variables, indicando su fuente, la frecuencia utilizada y el período.

1. Cantidad de rapiñas en Montevideo (ver Gráfico 5).

Fuente: Ministerio del Interior

Frecuencia: trimestral

Período: I-1986 a IV-2005

2. Tasa de desempleo de hombres menores de 25 años en Montevideo (ver Gráfico 6).

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística (INE)

Frecuencia: trimestral

Período: I-1986 a IV-2005

Gráfico 5. Evolución trimestral de las denuncias de rapiñas. Montevideo 1986-I-2005-IV

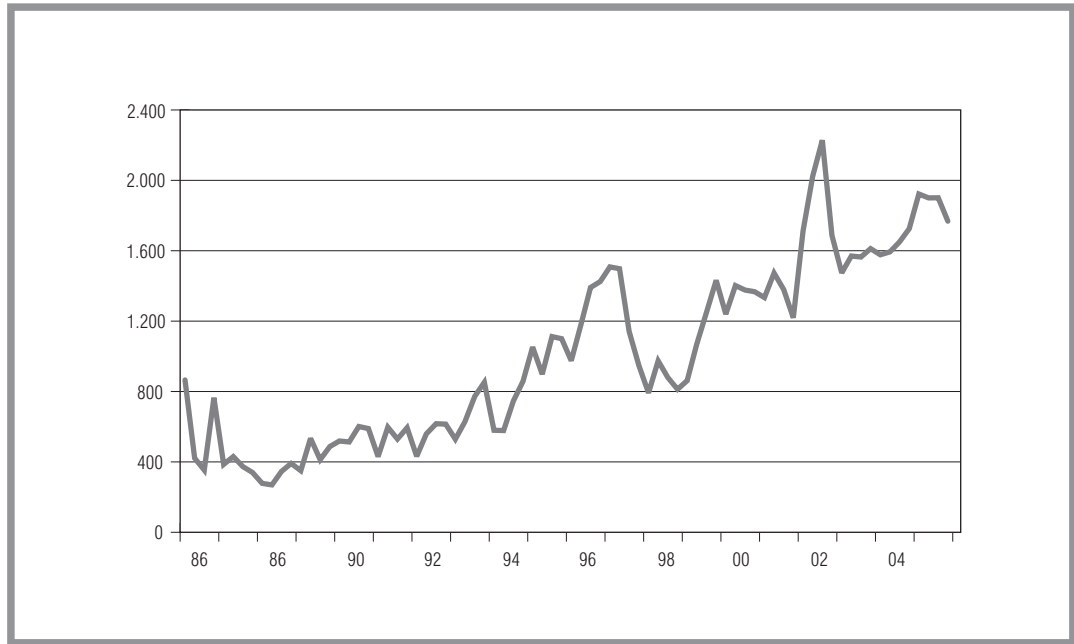
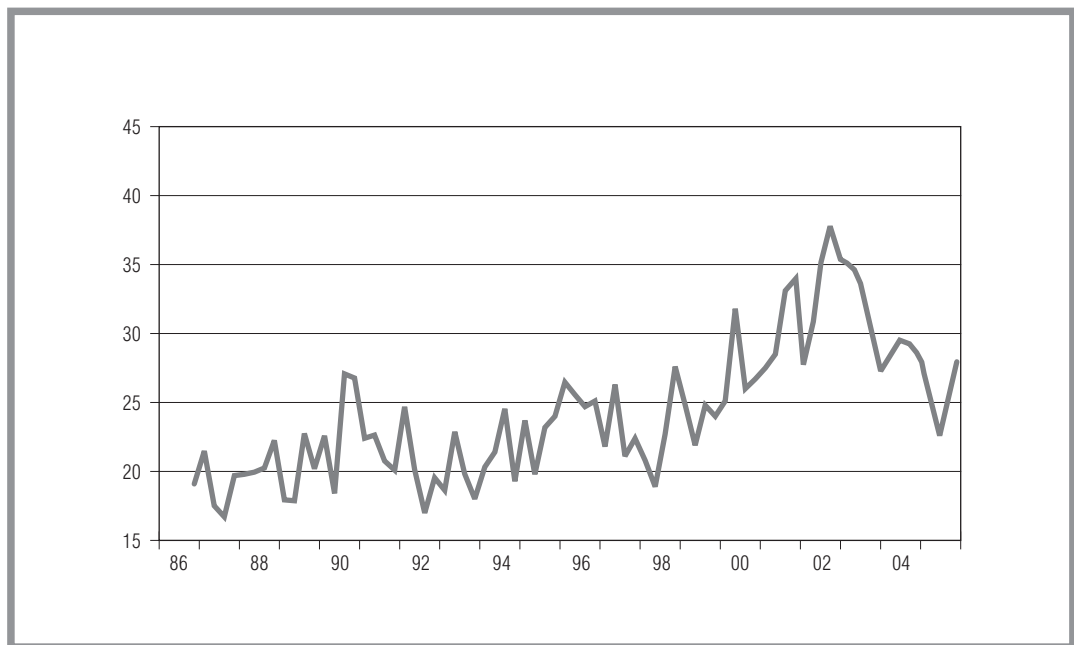


Gráfico 6. Tasa trimestral de desempleo de hombres menores de 24 años. Montevideo 1989-I-2005-IV



3. Indicador de desigualdad en el ingreso de los hogares de Montevideo (cociente entre el límite superior del primer quintil y el límite inferior del último quintil, en %).¹⁵

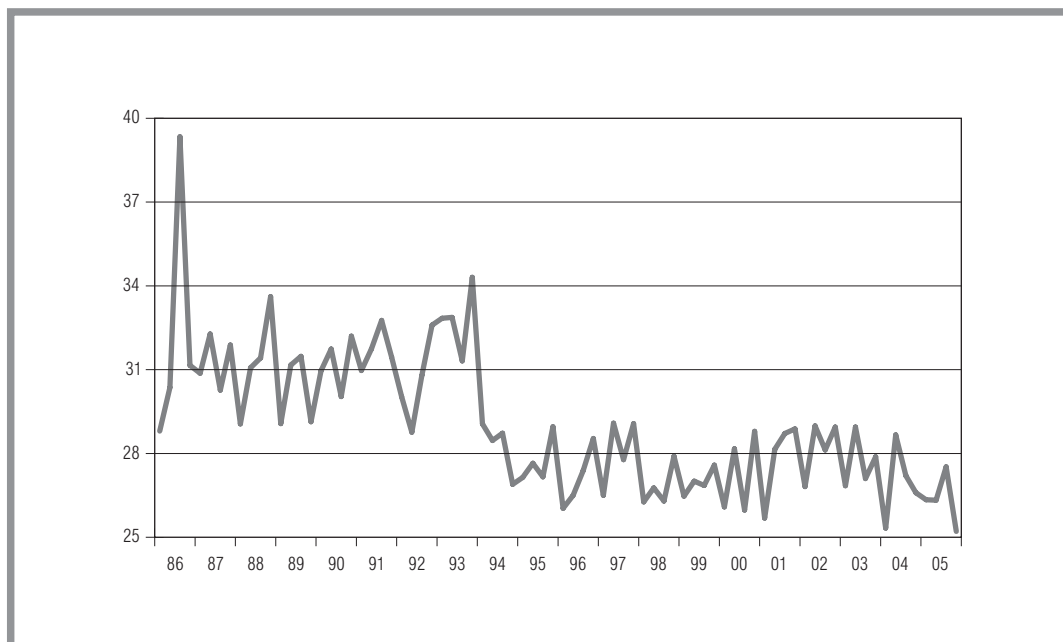
Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística (INE)

Frecuencia: trimestral

Período: IV-1986 a IV-2005

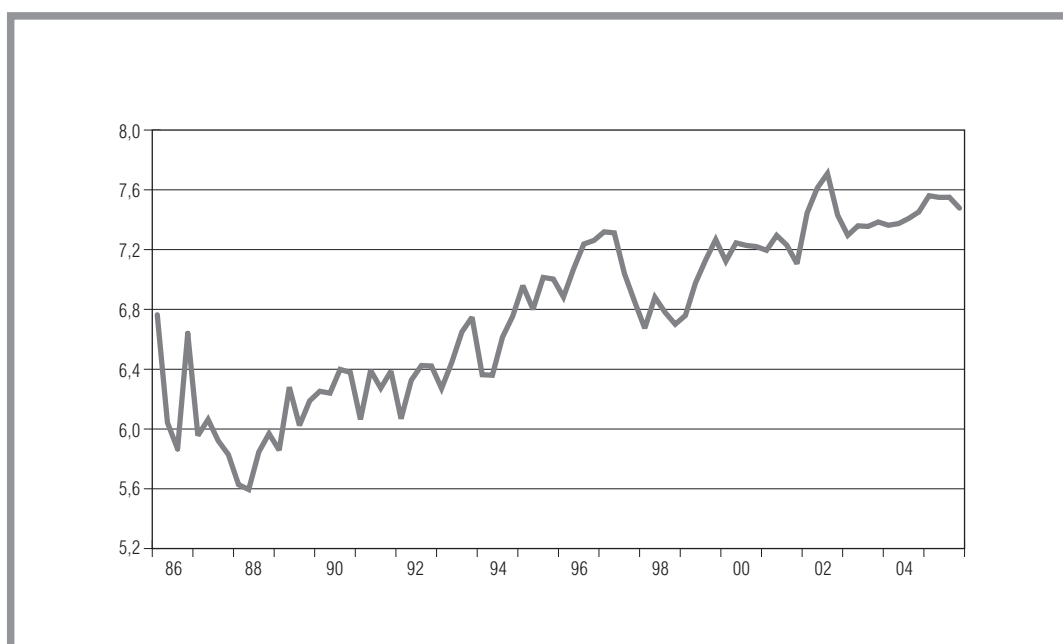
¹⁵ En rigor, se trata de un indicador de igualdad más que de inequidad, ya que un aumento de la proporción indicaría un incremento de los ingresos de los hogares de los más pobres respecto de los más ricos.

Gráfico 7. Indicador de desigualdad en el ingreso de los hogares de Montevideo. Cociente entre el límite superior del primer quintil y el límite inferior del último quintil, en %



En el caso de la serie de rapiñas, se trabajó con su transformación logarítmica; en las dos restantes se tomaron los datos sin transformar, ya que se trataba de tasas.

Gráfico 8. Logaritmo de la cantidad trimestral de denuncias de rapiñas. Montevideo 1986-I-2005-IV



Se realizó el análisis de raíces unitarias regulares para las tres series con el fin de establecer la transformación estacionaria adecuada para cada una de ellas.

Se analizaron los gráficos y correlogramas de todas las series y se realizaron los tests de Dickey-Fuller (DF) para cada una de ellas. Para los tres casos, las distintas herramientas mostraron que

las series originales no son estacionarias. En todos se detectó una sola raíz unitaria regular, y las primeras diferencias no presentaron raíces unitarias regulares, constituyendo entonces transformaciones estacionarias.

Algunas consideraciones metodológicas sobre las variables a analizar

Cabe realizar algunas precisiones desde el punto de vista metodológico sobre las series elegidas:

- a. Como indicador de criminalidad y violencia se eligió la variable *rapiñas*¹⁶ en Montevideo. Ello se debe a que es el delito que ha mostrado un incremento significativo en todo el período analizado. Asimismo, es un tipo de delito que involucra violencia interpersonal privada, fenómeno que se ha presentado con mayor reiteración en el mundo.
- b. Otro punto a señalar es que trabajar con hechos denunciados a la policía constituye una aproximación al fenómeno estudiado; en otras palabras, la ocurrencia real de rapiñas en Montevideo durante el período de tiempo considerado no es equivalente al número de denuncias de este delito registrado por la Jefatura de Policía de Montevideo. Frecuentemente incide el hecho de que la poca credibilidad que algunos ciudadanos tienen en la policía o en el sistema judicial para resolver los conflictos o castigar al culpable de un delito, o, más aún, para resarcir a las víctimas, hace que la no denuncia se convierta en muchos casos en la norma después de sufrir un hecho delictivo.
- c. Vinculado con el punto anterior, conviene tener presente que las estadísticas de denuncias de delitos tienen como fuente las seccionales de Policía. Se presume que existen algunos inconvenientes en el registro, vinculados fundamentalmente con la inexistencia de sistemas informatizados, falta de criterios homogéneos y de estándares de calidad, entre otros. Estos problemas en la fuente de datos llevaron a desestimar el análisis de otros delitos que en cantidad resultan más importantes que las rapiñas (por ejemplo los hurtos). Por otra parte, como las rapiñas conllevan agresión física o amenaza y por lo tanto contacto con el victimario, se estima que resultan menos afectadas por el fenómeno de no denuncia que otro tipo de delitos.
- d. En cuanto al período considerado, si bien se contaba con los datos de toda la década de los ochenta, el estudio comenzó en 1986 como forma de eliminar la posible discrecionalidad en el manejo de este tipo de datos que pudiera haber realizado el gobierno de facto.
- e. Respecto a las otras dos variables cabe destacar que la opción de utilizar la tasa de desempleo de jóvenes menores de 24 años responde a que existen evidencias¹⁷ de que el delito es un fenómeno que involucra fundamentalmente como victimarios a jóvenes del sexo masculino.
- f. Como medida aproximada de desigualdad de los ingresos se optó por la relación entre el ingreso del primer quintil respecto del último, la cual resultó más apropiada que otras ensayadas (por ejemplo, del último respecto de la media o la mediana).

¹⁶ Artículo 344 del Código Penal: «el que con violencias o amenazas se apodere de cosa mueble, sustrayéndola a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella...».

¹⁷ Como fundamento de tal afirmación, debe tenerse presente que el 80% de la población carcelaria es menor de 29 años y que el 98% es de sexo masculino; esto sin tomar en cuenta los establecimientos de internación de menores del INAU.

Modelo univariante de las rapiñas de Montevideo (LRAP)

Como se señaló antes, la variable *rapiñas* es una serie integrada de orden 1. La transformación estacionaria del logaritmo de la serie de rapiñas responde a un proceso autorregresivo de orden 1.

Asimismo, en el proceso de estimación se identificaron observaciones atípicas (*outliers*), que se modelizaron a través de las siguientes *dummies*:

Escalones en las fechas: III-trim./1988, I-trim./1994, III-trim./1994, III-trim./1997, IV-trim./2002

Impulsos en las fechas: IV-trim./1986, II-trim./1989, I-trim./1991, I-trim./1992, I-trim./1995

Cambio transitorio en las fechas: I-trim./2002

La ecuación univariante finalmente estimada es la siguiente:

$$\begin{aligned} D(LRAP)_t = & 0,03643 + 0,7134 D(I864) + 0,2113 D(E883) + \\ & 0,334 D(I892) - 0,2611 D(I911) - 0,2207 D(I921) - 0,3307 \\ & D(E943) + 0,2051 D(E943) + 0,2569 D(I951) - 0,255 D(I973) \\ & + 0,2784 D(TC021) - 0,2748 D(E024) - 0,077 D(SEAS1) - 0,012 \\ & D(SEAS2) + 0,0059 D(SEAS3) + 0,2135 D(LRAP)_{t-1} \quad (2) \end{aligned}$$

con:

D = primera diferencia

E = escalón, año (desde 86 = 1986 a 05 = 2005), trimestre (1 = 1.º trim. a 4 = 4.º trim.)

I = impulso, año (desde 86 = 1986 a 05 = 2005), trimestre (1 = 1.º trim. a 4 = 4.º trim.)

TC = cambio transitorio, año (desde 86 = 1986 a 05 = 2005), trimestre (1 = 1.º trim. a 4 = 4.º trim.).

SEAS = variables estacionales. Se omitió el 4.º trimestre.

¿Qué información aporta la modelización univariante de la variable a explicar? En primer lugar, que la transformación estacionaria de la variable *rapiñas* responde a un proceso autorregresivo de orden 1; implica que guarda memoria de lo que ocurre en el período inmediatamente anterior. En otras palabras, el crecimiento de denuncias de rapiñas de un trimestre se asocia positivamente con el crecimiento registrado en el trimestre anterior. Esto tiene algunas implicancias en términos de la política a implementar. Por ejemplo, si se implementan medidas tendientes a la reducción de las rapiñas en Montevideo, los valores observados seguirán pagando tributo de los valores altos en trimestres anteriores.

Otra consideración relevante respecto de la modelización univariante está dada por la significativa cantidad de intervenciones requeridas en la modelización de la serie. En nueve de los 20 años analizados se requirieron intervenciones de algún tipo, y en algunos de esos años, más de una intervención. Estas observaciones atípicas pueden tener diversas fuentes de interpretación. Por un lado, pueden responder a los elementos indicados en el literal (c) de «Consideraciones metodológicas» del apartado anterior. Asimismo, existe casi consenso en que cambios de tipo institucional (cambios de administración del gobierno nacional, cambios en el Ministerio del Interior e incluso cambios en la propia Jefatura de Policía de Montevideo) incidieron en el accionar coyuntural de la policía, en los criterios de registros y posteriores reportes de los delitos,

etcétera. Además, y vinculado con lo anterior, cabe destacar que la informatización de los hechos policiales en cada seccional de Policía del departamento es muy reciente (mediados de 2001 - principios de 2002). Este factor incidió positivamente en la confiabilidad de los datos de denuncia, dado que redujo en forma significativa las eventuales discrecionalidades, aunque para el período analizado casi no tiene relevancia.

Por último, el análisis de la estacionalidad —que se recoge a través de las tres variables notadas con SEAS— dio significativo en su conjunto, lo que evidenció la existencia de un patrón estacional cuyo pico más bajo se sitúa en el primer trimestre (equivalente al 8% de la media). Esta comprobación no resulta consistente con algunas teorías de victimización (que no forman parte del presente artículo) referidas a que el mayor grado de exposición de las víctimas potenciales —que ocurre fundamentalmente durante los meses de verano, con mayores salidas a actividades de recreación y esparcimiento nocturno— debería aumentar la ocurrencia de delitos contra la propiedad. No obstante, ese patrón estacional presumiblemente se encuentre más que compensado por la razón de que es precisamente en esos meses cuando la población del departamento decrece por las vacaciones de verano y por lo tanto bajan las potenciales víctimas, a lo que se podría adicionar —en términos especulativos— la *migración* de victimarios a otras zonas del país, más atractivas para la actividad delictiva.

Los determinantes de largo plazo de las rapiñas en Montevideo

Una vez presentado el análisis univariante de las rapiñas, se expone aquí el ejercicio multivariante efectuado, que incluye otras dos variables, las que presumiblemente mantendrían una relación más o menos estable en el largo plazo con las rapiñas. Como se indicara en apartados precedentes, esas variables son la tasa de desempleo de los hombres menores de 24 años y un índice de desigualdad de los ingresos entre los hogares más pobres y más ricos de Montevideo.

Se utilizó la metodología de Johansen (1995) para investigar la existencia de relaciones de cointegración, es decir la existencia de relaciones de equilibrio de largo plazo entre las variables.

El vector de variables endógenas y_t es el siguiente:

$$y_t = [lrap, tdh24m, ypyr]$$

Para realizar el test de Johansen se incluyeron un término constante, variables estacionales y adicionalmente variables *dummies* para recoger observaciones anómalas en *II trim. 1989, I trim. 1991, I trim. 1993, III trim. 1993, IV trim. 1994, I trim. 2002*.

El resultado de las estimaciones se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.

Vectores de cointegración normalizados	Variables				Autovalor	Estadístico de razón de verosimilitud
	Lrap	ypyr	tdh24m	Constante		
(H0: r=0) 1	1,0000	5,2892	-0,0616	-22,977	0,29173	36,1761*
(H0: r<=1) 2	0,0657	1,0000	0,0112	-4,0999	0,09160	10,6512
(H0: r<=2) 3	-9,8739	18,1937	1,0000	-13,0806	0,04674	3,5420

* Significativo al 5%.

Se encontró que existe una única relación de equilibrio (de largo plazo) entre las variables. De acuerdo al criterio Akaike (AIC), se eligieron dos retardos para la estimación del modelo. La relación de equilibrio de largo plazo estimada es la siguiente:

$$\ln rap = 22,977 - 5,289 \ln pyr + 0,061 \ln dh24m \quad (3)$$

En principio, los signos de la relación se corresponden con los esperados.

Se realizaron los contrastes de exclusión de las variables sobre el vector de cointegración (sobre los β de la matriz Π) para determinar si una variable está ausente de la relación de largo plazo, es decir que el comportamiento de largo plazo del sistema no depende de esa variable. El resultado fue que los coeficientes β correspondientes a las tres variables $\ln rap$, $\ln dh24m$ y $\ln pyr$ eran estadísticamente distintos de 0.

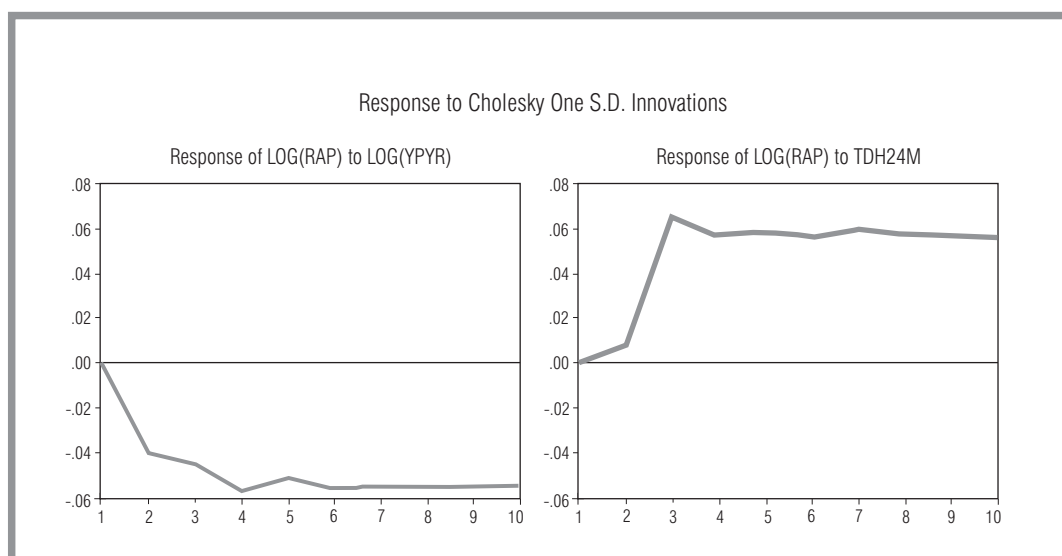
Adicionalmente, se investigó la exogeneidad débil de las variables. Si una variable es débilmente exógena, entonces no reacciona ante desviaciones de las relaciones de largo plazo, es decir, no se ajusta endógenamente dentro de la relación de equilibrio. La única variable que resultó débilmente exógena fue la tasa de desempleo de los hombres menores de 24 años.

A partir de los resultados de los contrastes de exclusión y exogeneidad débil antes mencionados, se procedió a la estimación restringida de la ecuación de cointegración. La relación de largo plazo finalmente estimada es la que sigue:

$$\ln rap = 24,7425 - 5,742 \ln pyr + 0,052 \ln dh24m \quad (4)$$

En cuanto a la dinámica de corto plazo, cabe mencionar los siguientes aspectos. El coeficiente del mecanismo de corrección del error en la ecuación de las rapiñas (que no se presenta) indica que la velocidad de ajuste ante apartamientos en la relación de largo plazo es de aproximadamente 18% por trimestre. Por su parte, el análisis de impulso y respuesta sugiere que ante un choque proveniente de la distribución del ingreso las rapiñas demoran cuatro trimestres en absorber la innovación. En tanto, si el choque proviene de la tasa de desocupación de los jóvenes, lo absorbe en un trimestre menos.

Gráfico 9.



6. Conclusiones

Hasta el momento, las conclusiones del estudio que aparecen como más salientes son:

- a. En primer lugar, existe una relación de largo plazo entre el indicador *denuncias de rapiñas* y los indicadores de condiciones socioeconómicas: *tasa de desempleo de los varones menores de 25 años* e *indicador de desigualdad* (relación entre los ingresos de pobres y ricos).
- b. En la relación de largo plazo ambas variables (la tasa de desempleo y el indicador de desigualdad) se comportan acordes con las teorías explicativas en cuanto al sentido de su influencia. En efecto, cuando el indicador de desigualdad (o, más precisamente, de equidad) aumenta, la cantidad de rapiñas disminuye; es decir, a mayor igualdad en el ingreso, menor ocurrencia de este tipo de delitos; en tanto a mayor tasa de desempleo de los jóvenes varones menores de 24 años, mayor cantidad de rapiñas.
- c. Vinculado con lo anterior e independientemente del valor absoluto de los coeficientes de las variables, se destaca un mayor poder explicativo de la distribución del ingreso respecto de la tasa de desocupación. En este último caso es muy posible que el indicador de desempleo utilizado en el ejercicio no sea el más adecuado o que resultara insuficiente. Ello marca la necesidad de incorporar otras variables vinculadas con el mercado de trabajo, no consideradas a esta altura del desarrollo del trabajo, como tasa de desempleo del jefe del hogar, duración del desempleo, cantidad de jóvenes que no trabajan ni estudian, etcétera.
- d. Por otro lado, era esperable que la variable *proporción del ingreso de los hogares pobres respecto de los ricos* fuera débilmente exógena, aunque los tests estadísticos realizados a tales efectos contradijeron esta presunción. Este punto requerirá de mayor análisis en la versión definitiva del trabajo.
- e. El avance de investigación presentado en este artículo pone de manifiesto la necesidad, como fue anunciado reiteradamente, de incorporar otra batería de variables explicativas vinculadas con el fenómeno delictivo. Por ejemplo, aquellas que permitan una aproximación al esfuerzo preventivo o disuasivo del delito de las autoridades públicas pertinentes, vinculadas con los parámetros S y p del modelo teórico seguido.
- f. Asimismo, y siguiendo la teoría del capital social, parece recomendable la inclusión de variables que expresen el mayor o menor grado de integración social. Hasta el momento se han omitido variables que den cuenta de la estructura y composición de los hogares, es decir, proporción de hogares monoparentales, cantidad de miembros y edades.

7. Bibliografía

- Adorno, S.** 2001. «Exclusión socioeconómica y violencia urbana», ponencia en *Seminario Permanente sobre Violencia*, Programa Sociedad sin Violencia, PNUD, El Salvador.
- Arrigada, I.; Godoy, L.** 2000. «Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana», en *Revista de la CEPAL*, n.º 70, pp. 107-131.
- Baron, S. W.** 2003. «Street youth violence and victimization», en *Trauma, Violence & Abuse*, vol. 4, n.º 1, pp. 22-44.
- Becker, G. S.** 1968. «Crime and Punishment: An Economic Approach», en *Journal of Political Economy*, vol. 76, pp. 169-217.


- Bourguignon, F.; Núñez, J.; Sánchez, F.** 2001. «Crimen y distribución del ingreso», ponencia en *V Meeting on Social Economics in Latin America*, Panamá.
- Buvinic, M.; Morrison, A.; Orlando, M. B.** 2002. «Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe», en *Papeles de Población*, n.º 43, Toluca: Universidad Autónoma del Estado, pp. 167-214.
- Caballero, S.; Grosso, S.; Pouquette, M.** 2006. *Victimización en América Latina*, monografía de grado, Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR.
- Camacho, A.** 1995. «Cinco tesis sobre el narcotráfico y violencia en Colombia», en G. Sánchez y O. Peñaranda (comp.): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá: IE-PRICEREC.
- Cruz, J.; Argüello, A.; González, F.** 1999. *Los factores sociales y económicos asociados al crimen violento en El Salvador*, informe para el Banco Mundial.
- Del Río, M. A.** 2001. «Nuevos rumbos de la criminología», en *Laissez-Faire*, n.º 15, pp. 32-41.
- Diez-Ticio, A.; Lozano, P.; Mancebón, M.** 2000. «Análisis microeconómico de los datos criminales: factores determinantes de la probabilidad de denunciar un delito», presentado en *III Encuentro de Economía Aplicada*, Valencia, junio de 2000.
- Dilulio, J J., Jr.** 1996. «Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy», en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n.º 1, pp. 3-24..
- Ehrlich, I.** 1973. «Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation», en *Journal of Political Economic*, vol. 8, n.º 3, pp. 521-565.
- Ehrlich, I.** 1996. «Crime, Punishment, and the Market for Offenses», en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n.º 1, pp. 43-67.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D.; Loayza, N.** 1998. *A Review of the Economic Literature on the Causes of Crime*, Banco Mundial.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D.; Loayza, N.** 2000. «Crime and Victimization: An Economic Perspective», en *Economía*, pp. 220-278.
- Freeman, R. B.** 1996. «Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?», en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n.º 1, pp. 3-24; *ibidem*, pp. 25-42.
- Frühling, H.** (editor). 2004. *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Golbert, L.; Kessler, G.** 2001. «Cohesión social y violencia urbana», en Constantino Vaitsos et al.: *Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba-PNUD.
- Gutiérrez, J.; Gallo Cubillos, D.** 2000. «Violencia y criminalidad en Santa Fe de Bogotá: posibles determinantes y relaciones de doble causalidad», en *Estudios de Economía y Ciudad*, n.º 10.
- Kaztman, R.; Corbo, G.; Filgueira, F.; Furtado M.; Gelber, D.; Retamoso, A.; Rodríguez, F.** 2004. *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*, <www.prc.utexas.edu/urbancenter/Austin>.
- Kliksberg, B.** 2002. *El crecimiento de la criminalidad en América Latina: Un tema urgente*, BID, <www.iadb.org/Etica/documentos>.

- Lanzilotta, B.; Llambí, C.; Mordecki, G.** 2003. *La influencia regional sobre la economía uruguaya. Un análisis de los últimos veinte años*, Instituto de Economía, FCE, UDELAR, DT 1/03.
- Lederman, D.** 2000. «Ciencia, investigación y políticas públicas: El curioso caso del crimen y la violencia en América Latina», borrador para conferencia internacional *Crimen y Violencia: Causas y Políticas de Prevención*. Bogotá, mayo de 2000.
- Núñez, J.; Rivera, J.; Villavicencio, X.; Molina, O.** 2003. «Determinantes socioeconómicos y demográficos del crimen en Chile. Evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas », en *Estudios de Economía*, vol. 30, n.º 1, pp. 55-85.
- Perrotinini, I.** 2002. «La economía de la información asimétrica: microfundamentos de competencia imperfecta», en *Revista de la Facultad de Economía*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año VII, n.º 19.
- Reyes A.** 1991. «Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias», en G. Sánchez (comp.): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), pp. 425-435.
- Rodríguez Andrés, A.** 2003. «Los determinantes socioeconómicos del delito en España», en *Revista Española de Investigación Criminológica* (REIC), AC, pp. 01-03.
- Rubio, M.** 1998, 1999. «Crimen con misterio. El problema de calidad en las cifras de violencia y criminalidad en Colombia» y «Crimen e impunidad, precisiones sobre la violencia».
- Sánchez, C.; Agudelo, C.** 2000. «¿Entendemos mejor la violencia?», en *Revista de Salud Pública*, vol. 2, n.º 1, Universidad de Colombia, pp. 47-96.
- Valle Carmona, A.** 2000. «El análisis económico del delito como marco conceptual para explicar la inseguridad pública en el Distrito Federal», en *La Gaceta de Economía*, año 6, n.º 11, pp. 169-198.
- Zurita, B. et al.** 1999. *Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal* (informe final), informe final, Mexican Health Foundation, World Bank.

Caracterización de la evolución del número de personas privadas de libertad¹⁸

SilviaRodríguez
LauraNalbarte

Introducción

 El objetivo de este trabajo es analizar la evolución a lo largo del tiempo de la serie de personas privadas de libertad, conocer y recoger sus características a través de un modelo estadístico, realizar predicciones sobre el comportamiento futuro basadas en el modelo estimado y hacer una evaluación inicial del impacto de la ley 17.897 en la evolución en el tiempo del número de personas privadas de libertad.

Para ello se estima un modelo univariado ARIMA-IA (modelo autorregresivo y de medias móviles estacional con análisis de intervención) y se descompone la serie en tres componentes: tendencia, estacionalidad y componente irregular. La descomposición se realiza aplicando el método basado en modelos de forma reducida (Maravall y Pierce, 1987).

El tipo de análisis que se realiza es de carácter univariado, por lo que se nutre de la información contenida en la propia serie. Por tanto no se pretende dar explicaciones vinculadas con causalidad, sino que se pretende modelizar la evolución del número de personas privadas de libertad en el período comprendido entre diciembre de 1999 y julio de 2007. A su vez se busca reducir el nivel de incertidumbre respecto a la evolución futura de la serie, realizando predicciones para los próximos 12 meses y explicitando los intervalos de confianza estimados y el rango esperado en que puede ubicarse el número de personas privadas de libertad en cada mes.

Por tanto, la metodología utilizada es fundamentalmente descriptiva y no explicativa, utiliza la evolución de la serie misma y recoge las regularidades existentes a los efectos de realizar

¹⁸ Esta versión fue publicada en el n.º 1, vol. II, de la revista *Quantum* de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Octubre 2007.

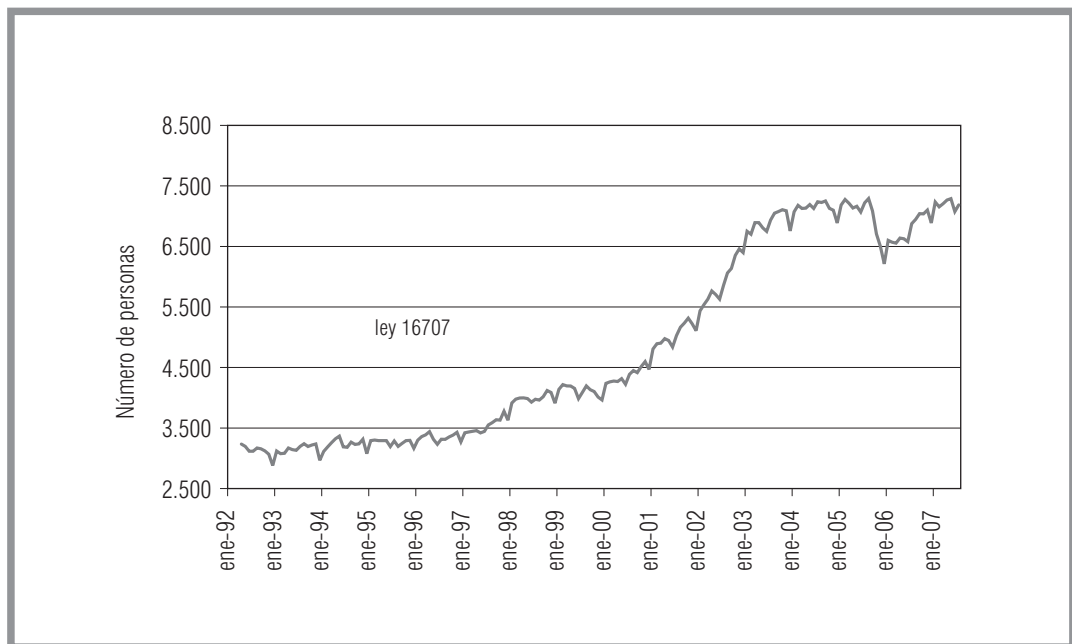
pronósticos y descomponer la serie en sus componentes inobservables, tendencia, estacional e irregular.

En lo que sigue, el documento se organiza de la siguiente forma: primero se presenta un análisis preliminar de la serie, luego se detallan las principales características de evolución en el período que se modeliza, en el tercer bloque se muestran los resultados de las estimaciones y finalmente se hace un breve resumen de los principales resultados obtenidos.

1. Análisis preliminar de la serie

A continuación se presentan algunos gráficos que muestran la evolución de la serie desde diferentes perspectivas y permiten realizar un primer análisis exploratorio.

Gráfico 1. Evolución mensual del número de personas privadas de libertad. 1992.01-2007.07

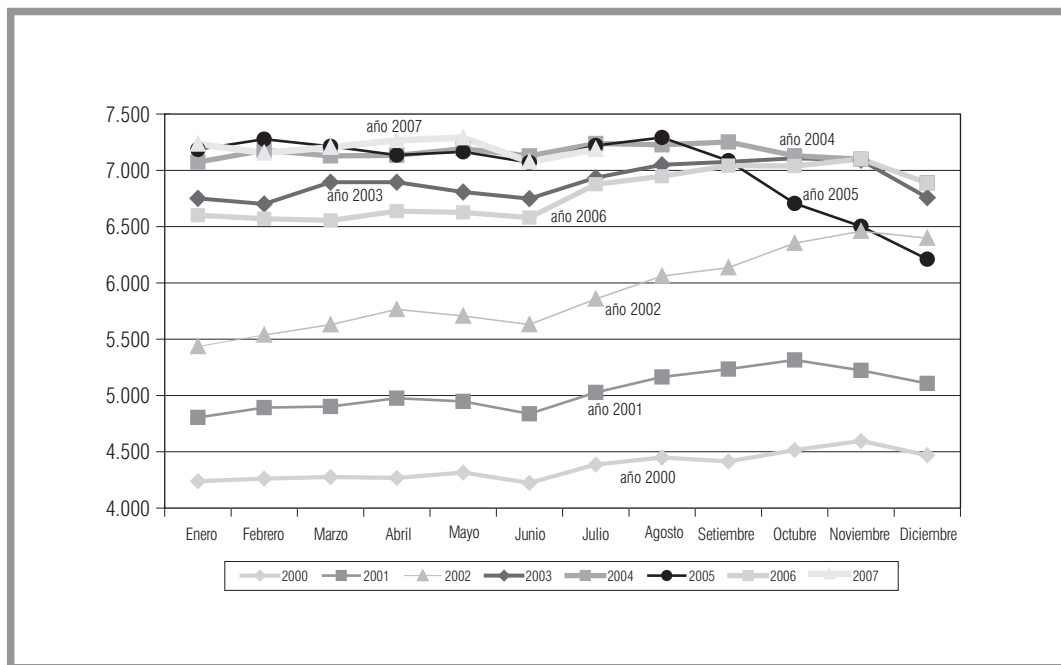


Fuente: INACRI.

La evolución de las personas privadas de libertad entre 1992 y 2007 presenta algunas características:

1. Una tendencia creciente a lo largo del período; en la que se distinguen subperíodos, con tasas de crecimiento diferenciales.
2. La existencia de un componente estacional visible; existe un comportamiento similar en los distintos meses de cada año. Circunstancias que se verifican cada año, como por ejemplo las visitas que dos veces al año realizan los jueces a los establecimientos penitenciarios (cuyo efecto en la serie es que usualmente se registra una caída en el número de reclusos en el mes en que se realizan las visitas), y períodos de incremento en el número de reclusos posteriores a la finalización de las ferias judiciales.
3. La reducción del número de personas privadas de libertad en los meses siguientes a la aprobación de la ley n.º 17.897 y el posterior crecimiento.

Gráfico 2. Evolución mensual del número de personas privadas de libertad. 1992.01-2007.07

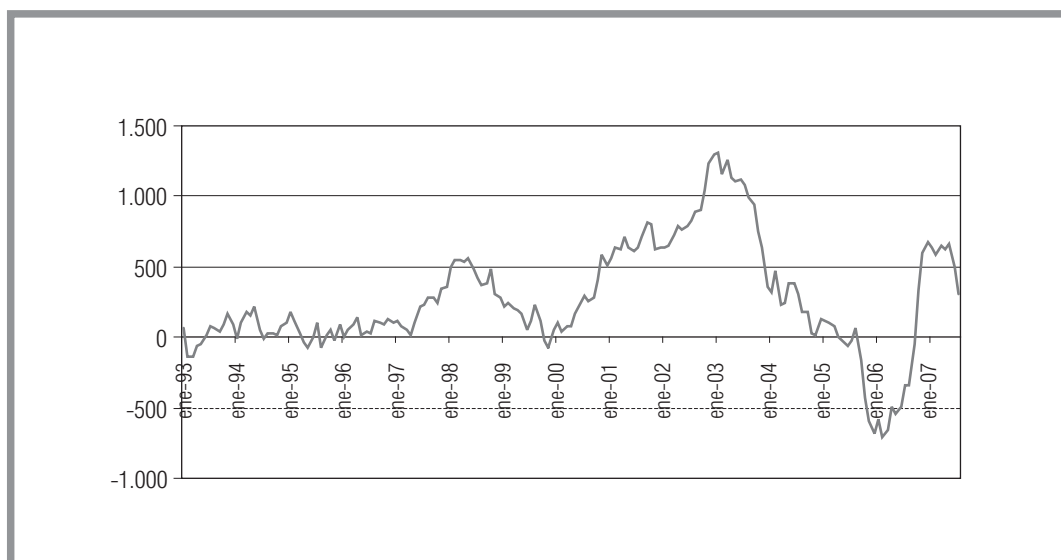


Fuente: INACRI.

El Gráfico 2 representa las dos características señaladas anteriormente: por un lado el crecimiento se puede ver que las líneas que representan la evolución para cada año de la serie se van colocando una encima de la otra, esto significa que en cada año el número de personas privadas de libertad se ubica en un nivel mayor que el año anterior, excepto a fines del año 2005 y primera mitad de 2006. Estos cambios en la pendiente que se mencionaron más arriba y el crecimiento del número de personas privadas de libertad en cada mes respecto al mismo mes del año anterior permiten definir distintos períodos a analizar.

En el Gráfico 3 se representa la evolución de la variación interanual, crecimiento o decrecimiento del número de personas privadas de libertad de un mes respecto a igual mes del año anterior.

Gráfico 3. Variación interanual. 1993-2007



Fuente: INACRI.

Se distinguen cuatro períodos durante los cuales la serie evoluciona en forma diferente: I) desde el inicio hasta abril 1997, II) mayo 1997 a noviembre 1999, III) diciembre 1999 a agosto 2005 y IV) setiembre 2005 en adelante.

En el primer período, que comienza en enero de 1992 y se extiende hasta abril de 1997, la evolución no presenta crecimientos o decrecimientos relevantes; en los dos períodos posteriores se observan niveles muy diferentes. En ambos casos, esta variación interanual muestra una evolución creciente aproximadamente hasta la mitad del subperíodo y luego decae hasta llegar a niveles próximos a los del primer período. En el tercer período, que comienza en diciembre de 1999, se registra un máximo en enero de 2003, el incremento de personas privadas de libertad respecto de enero de 2002 alcanzó la cifra de 1.315 personas. Finalmente en el último período se observan tasas de crecimiento negativas y un posterior incremento a partir de octubre de 2006. Se debe recordar que la ley n.º 17.897 entró en vigencia en setiembre de 2005 e implicó una reducción del número de personas privadas de libertad; por ello el retorno de la dinámica de crecimiento determina este nuevo pico.

A los efectos de mejorar la performance del modelo estimado y de las proyecciones a futuro del número de personas privadas de libertad, el análisis se va a centrar en el período que comienza en diciembre de 1999.

En lo que refiere a la interpretación de la dinámica de la serie, debemos puntualizar que lo que se considera no es el número de personas que cometen delitos sino el número de personas privadas de su libertad porque los cometieron. Utilizando información extramuestral, podemos apuntar que habría factores de tipo institucional que han determinado la dinámica de la serie, en especial las condiciones legales vigentes que han marcado con claridad la evolución seguida en el transcurso del tiempo.

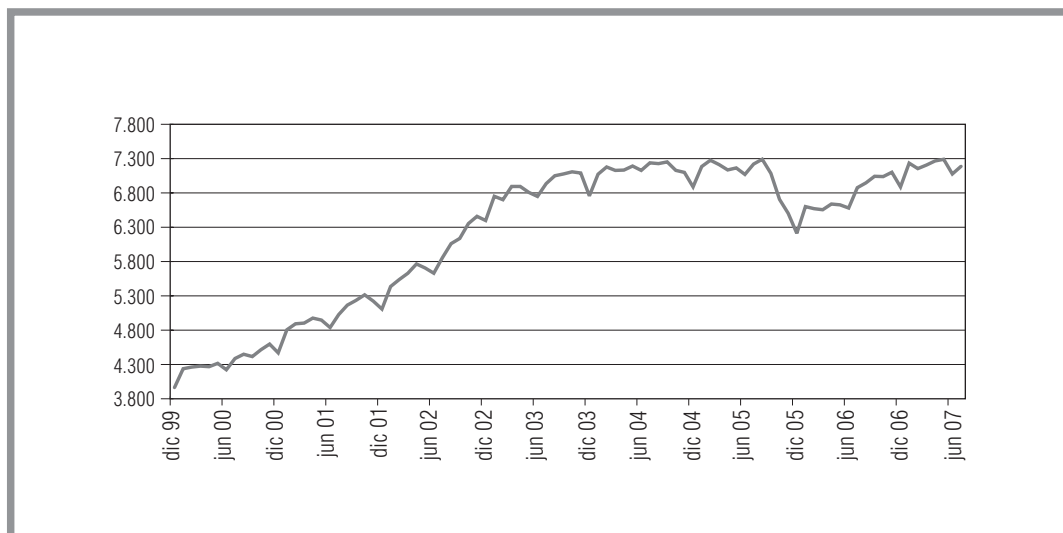
En el período analizado se encuentra que la puesta en vigencia de tres leyes ha marcado la evolución del número de personas privadas de libertad: la ley n.º 16.707 de julio de 1995, Ley de Seguridad Ciudadana, la ley n.º 17.243 de junio de 2000 y la ley n.º 17.897 de setiembre de 2005, Ley de Humanización... cuyos efectos se pueden observar en los gráficos antes presentados. Las dos primeras implicaron un aumento en la población carcelaria, mientras que la última provocó una reducción temporaria.

2. Características del período analizado: 1999.12-2007.07

En el Gráfico 4 se muestra la evolución en términos absolutos del número de personas privadas de libertad y en el Gráfico 5 la variación interanual. La serie presenta una tendencia creciente, pero con pendientes diferenciadas. Esta tendencia muestra un quiebre en setiembre de 2005 y un posterior retorno a la senda de crecimiento hasta julio de 2007. En términos de variación respecto a igual período del año anterior, la cantidad de personas en situación de reclusión creció sin pausa hasta enero de 2003, cuando se llega a un incremento de 1.315 respecto a enero de 2002 y luego este diferencial comienza a decrecer.

Sobre el final del período se observan los efectos de la nueva ley: hay una reducción en el nivel, se llega a niveles más bajos que en igual período de 2003. En términos de las variaciones interanuales, por primera vez en este último período el número de personas en situación de cárcel decrece respecto a igual período del año anterior; posteriormente vuelven a registrarse tasas positivas.

Gráfico 4. Evolución mensual del número de personas privadas de libertad. 1999.12-2007.07



Fuente: INACRI.

Gráfico 5. Variación interanual. 2000.12-2008.07



Fuente: INACRI.

3. Resultados de las estimaciones

Sobre la base de la propia historia de la serie, se modeliza su comportamiento mediante un modelo ARIMA-IA (los resultados de las estimaciones se presentan en el anexo) y se realizan proyecciones sobre su trayectoria futura. Como se explicitó anteriormente, este tipo de modelos no tiene un carácter explicativo, sino que apunta a captar sus regularidades para, con base en ello y suponiendo que las condiciones se mantienen, proyectar a futuro aceptando un determinado margen de error, en este caso de 5%.

Sobre el final del período se registra uno de los cambios institucionales que se mencionaron, la entrada en vigencia de la ley n.º 17.897 de setiembre de 2005. No es posible hacer un modelo

para ese período en exclusividad por el número insuficiente de observaciones con las que se cuenta, por lo que se aplicará el mismo modelo para todo el período.¹⁹ Esto último motiva que se incluyan dos variables indicatrices, una para el mes de octubre y otra para el mes de noviembre de 2005, con el objeto de captar la reducción del número de personas privadas de libertad que se registró en esos meses como consecuencia de la entrada en vigencia de la ley.

Se estima un modelo ARIMA-IA (1,1,0)(0,1,1) en niveles con tres variables indicatrices que señalan las observaciones correspondientes a febrero de 2003, octubre de 2005 y noviembre de 2005.

La expresión analítica del modelo es la siguiente:

$$\hat{y}_t = -158I_{A0200302} - 108I_{A0200510} - 74I_{A0200511} + 1,43y_{t-1} - 0,434y_{t-2} + y_{t-12} - 1,434y_{t-13} - 0,642\varepsilon_{t-13}$$

El subíndice de las variables indicatrices señala el tipo y la fecha de la intervención.

La inclusión de las variables indicatrices correspondientes a octubre y noviembre de 2005 intenta captar el efecto que tuvo la Ley de Humanización. Con la información con que contamos hasta julio de 2007, pensamos que el efecto fue de carácter transitorio. Lo que puede recogerse a dos años de entrada en vigencia la ley es que se redujo por un corto período el número de personas privadas de libertad, pero luego no fue posible modificar la tasa de crecimiento del número de personas que ingresan a los establecimientos penitenciarios; a partir de diciembre de 2005 esta es mayor que en el período inmediato anterior.

En el Gráfico 6 se representa la evolución de este último período y la evolución futura prevista del número de personas privadas de libertad para los 12 meses siguientes al último dato disponible (julio 2007). También se presentan en el Cuadro 1 las predicciones y sus correspondientes intervalos de confianza estimados sobre la base del modelo elaborado.

Las predicciones implican incertidumbre, los niveles de error previstos por el modelo se resumen en los intervalos de confianza. Con esta metodología, cuando se estima una evolución futura no solo se elabora una predicción puntual sino que se determina un intervalo, un rango dentro del cual pueden ubicarse los valores, en este caso con un 95% de confianza (ver Gráfico 6).

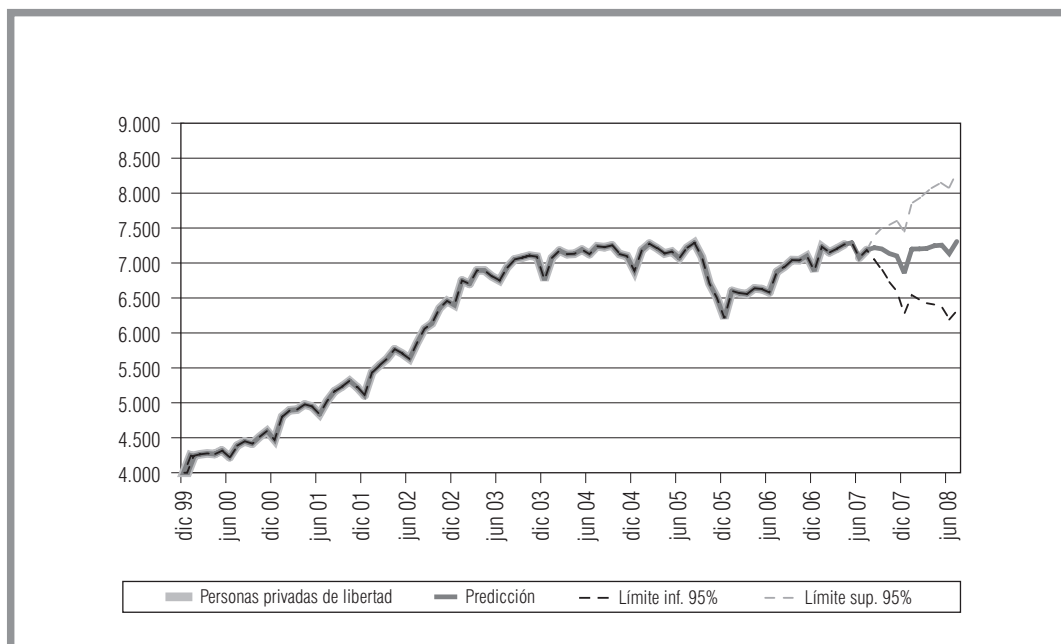
Cuadro 1. Predicciones para los próximos 12 meses. Intervalos de confianza al 95%

	Límite inf. 95%	Límite sup. 95%	Predicción
2007-08	7.048	7.392	7.220
2007-09	6.901	7.501	7.201
2007-10	6.727	7.546	7.137
2007-11	6.597	7.603	7.100
2007-12	6.271	7.441	6.856
2008-01	6.542	7.857	7.199
2008-02	6.478	7.926	7.202
2008-03	6.425	7.994	7.210
2008-04	6.406	8.088	7.247
2008-05	6.361	8.149	7.255
2008-06	6.191	8.078	7.135
2008-07	6.316	8.299	7.308

Fuente: Elaboración propia. Modelo ARIMA-IA (1,1,0)(0,1,1); ver anexo.

¹⁹ Se estudió la *performance* del modelo para ese período y se evaluó su comportamiento predictivo. Los resultados se presentan en el curso de este documento.

Gráfico 6. Evolución mensual del número de personas privadas de libertad. Predicciones e intervalo de confianza hasta julio de 2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INACRI.

En el Gráfico 7 y en el Cuadro 1 se presentan la evolución prevista, la predicción puntual y los intervalos de confianza al 95% para los meses para los que se realiza la predicción, agosto de 2007 a julio de 2008.

Al existir un modelo probabilístico detrás, la presentación de las cifras sobre comportamientos futuros requiere explicitar los niveles de error previstos y establecer límites inferiores y superiores dentro de los que se enmarca la evolución esperada.

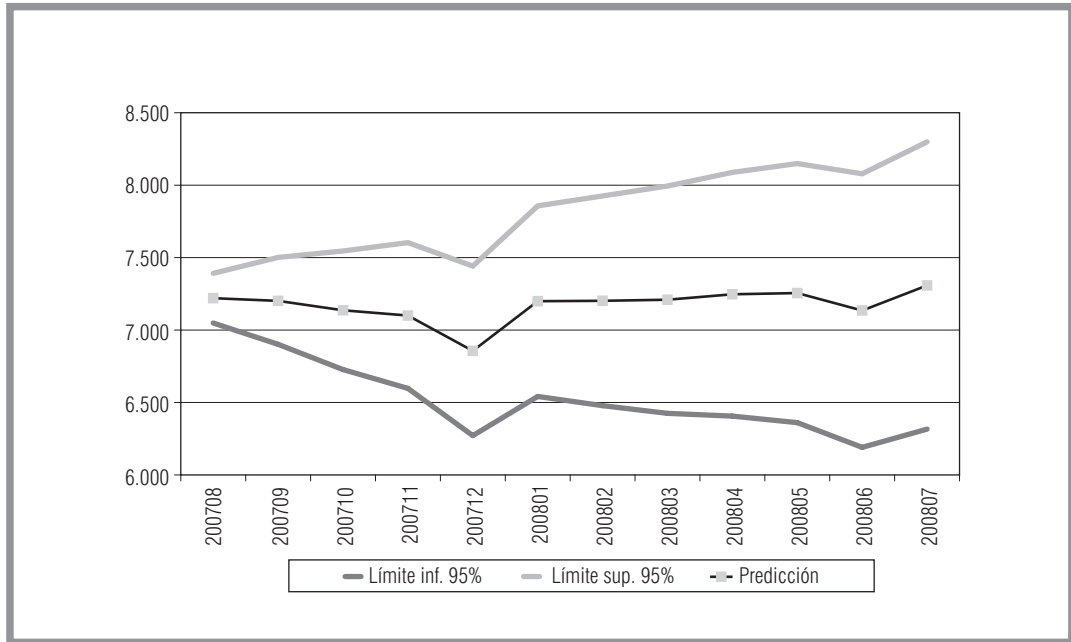
Cuadro 2.

	Promedios anuales	Tasa de crecimiento
2001	5.036	15%
2002	5.914	17%
2003	6.901	17%
2004	7.139	3%
2005	7.005	-2%
2006	6.788	-3%
2007	7.161	5%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INACRI.

Dos aspectos pueden destacarse; por un lado, el claro comportamiento estacional, con reducciones en el número de personas privadas de libertad en los meses de junio y diciembre. Y en cuanto a los niveles absolutos, los datos reales y las estimaciones para el segundo semestre de 2007 prevén que el número de reclusos se ubique próximo a los valores del año 2004. En el Cuadro 2 se presentan promedios anuales y la tasa de crecimiento anual; en él se pueden

Gráfico 7. Evolución mensual prevista del número de personas privadas de libertad.
2007.08-2008.07



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INACRI.

verificar el nivel en el que se ubicaría el número de personas en los establecimientos penitenciarios y el incremento de la tasa de crecimiento respecto a 2004.

En el Gráfico 8 se presenta la evolución mensual para los años 2003 a 2007; los valores estimados para el segundo semestre de 2007 aparecen en línea punteada.

La dinámica del segundo semestre de 2007, de acuerdo a lo estimado, se aproximaría al comportamiento de la serie en el año 2004.

Los datos correspondientes a los meses junio y junio de 2007 son más bajos que los del año 2004. La reducción que se registra en junio de 2007 es mayor que lo que era esperable si se siguiera con el patrón estacional registrado hasta el momento. Hay una reducción de 214 personas, cuando el patrón esperado habría sido la mitad. Aunque este hecho pueda llamar la atención, no se puede afirmar que tenga características anómalas. En lo que sigue se presentan los valores esperados para esos meses al aplicar el modelo.

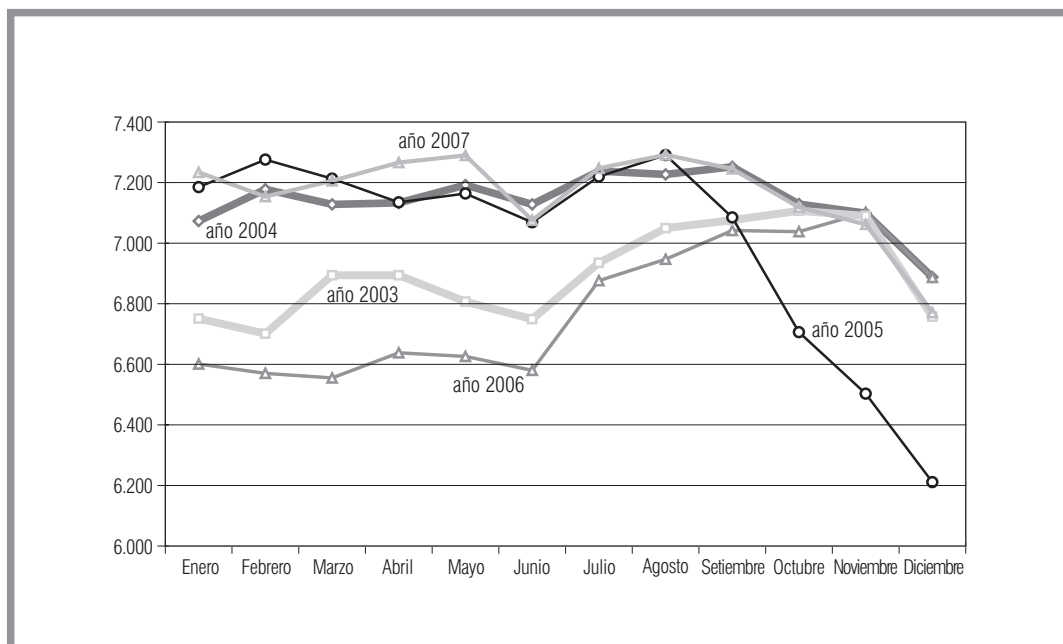
3.1 Evaluación del desempeño predictivo del modelo

Como forma de evaluar el comportamiento del modelo, se prueba su desempeño pronosticando valores de la muestra. Se aplica a un período más corto, en este caso se toma como muestra el período 1999.12-2007.01, y se evalúa el desempeño del modelo al pronosticar los seis meses posteriores al último valor conocido.

En el Cuadro 3 se presenta la evolución prevista para los meses de febrero a julio de 2007, tomando los datos hasta abril, proyección puntual e intervalos de confianza al 95%, el error de estimación y el error relativo.

Como se ve en el Cuadro 3, aunque los errores de estimación son más altos para los dos últimos meses, los valores observados se ubican dentro del rango esperado.

Gráfico 8. Evolución del número de personas privadas de libertad por mes de cada año. 2003-2007



Cuadro 3. Predicciones dentro de la muestra. Modelo: ARIMA (1,1,0)(0,1,1)

	Límite inf. 95%	Límite sup. 95%	Predicción	Observado	Error	Error relativo
200702	7122	7459	7291	7154	-137	-1,9%
200703	6979	7575	7277	7206	-71	-1,0%
200704	6894	7712	7303	7266	-37	-0,5%
200705	6796	7807	7301	7290	-11	-0,2%
200706	6642	7822	7232	7076	-156	-2,2%
200707	6771	8102	7437	7187	-250	-3,5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INACRI.

A medida que se toma distancia del último valor conocido, esto es, que se realizan predicciones para un futuro más lejano, la incertidumbre crece y por tanto el intervalo de confianza de las predicciones es más amplio.

3.2 Extracción de señales, componentes tendencia, estacionalidad e irregular

Hay aspectos relevantes de la serie que en general están combinados con otros de menor importancia. Por esa razón es interesante que una determinada variable pueda ser estudiada descomponiéndola en un conjunto de factores que no son visibles a partir del análisis de la serie original. Estos diferentes componentes, que están *ocultos* dentro de la serie, guardan información relevante, y mediante una metodología adecuada pueden ser extraídos de la serie original; por ello se dice que se descompone la serie.

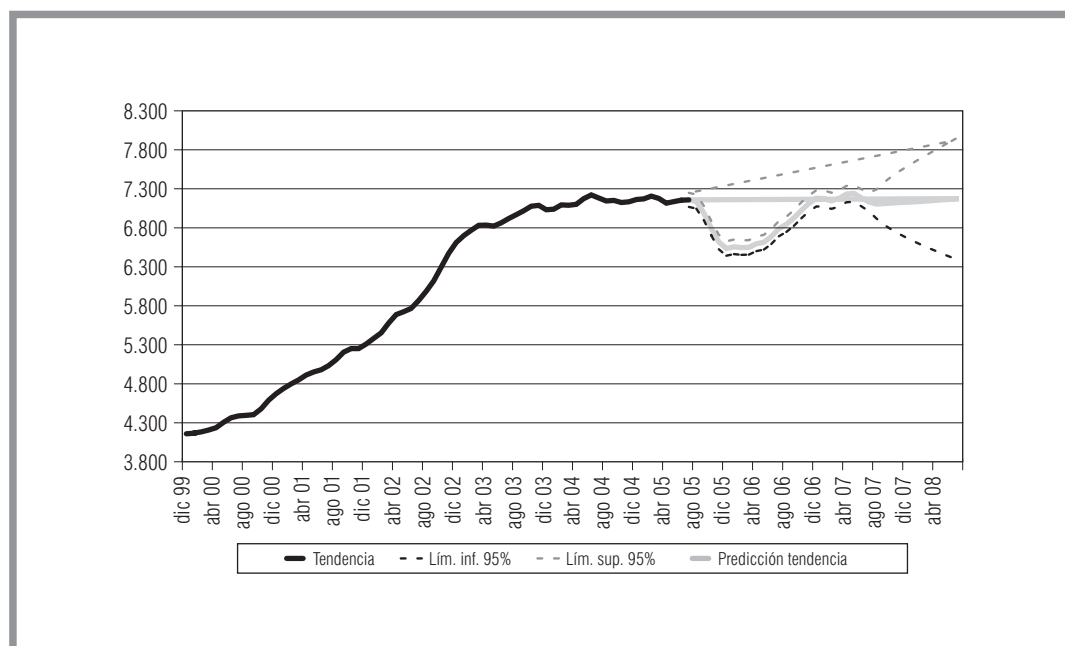
Al realizar el seguimiento de un determinado fenómeno, puede ser de interés observar la evolución firme que hay detrás de la trayectoria de la serie, la variabilidad relacionada con factores

de mediano y largo plazo, las que se agrupan en el denominado componente tendencia-ciclo (TCt). Interesa entonces separar las oscilaciones de tipo irregular, que en general solo afectan a la serie en el momento en que ocurren y que tienen una estructura puramente aleatoria. A este conjunto de oscilaciones se lo aísla en el componente irregular (It). El componente estacional (St) resume las oscilaciones que tienen una periodicidad menor a un año (trimestrales, mensuales, etcétera). El conjunto de estos componentes conforman la serie observada.²⁰

En la metodología que se aplica, se parte de la base de que el fenómeno a analizar sigue un modelo ARIMA y que por tanto los componentes son estocásticos. Se realizan estimaciones de modelos específicos para cada uno de los componentes. En los métodos basados en modelos se trata de estimar los componentes de la serie de forma tal que se incorpore explícitamente en el diseño de los filtros a utilizar la información sobre el proceso generador de la variable original y de sus componentes. Lo sustancial de estos modelos es que incorporan el diseño del filtro más adecuado para el problema planteado.

Dado que se pretende conocer la dinámica de la evolución del número de personas privadas de libertad, se utiliza la descomposición de la serie como herramienta para extraer las distintas señales. Se estiman los componentes tendencia-ciclo, estacional e irregular. A partir de ellos se reconocen diversas particularidades de la dinámica de esta serie. La evolución del componente tendencia-ciclo, el que marca la evolución de largo plazo de la serie, se presenta en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Evolución de la tendencia del número de personas privadas de libertad. Predicción hasta julio 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INACRI.

En el Cuadro 4 se presenta el componente tendencia de la serie, expresado en términos de número de personas privadas de libertad. Este componente se interpreta como la evolución de largo plazo de la variable una vez quitado el efecto estacional, en este caso representado fundamentalmente por las reducciones en junio y diciembre y los posteriores incrementos en julio y febrero, cuando culminan las ferias judiciales y también excluyendo el componente irregular,

²⁰ La descomposición puede ser de tipo multiplicativa, si $Y_t = TC_t * S_t * I_t$ o aditiva, si $Y_t = TC_t + S_t + I_t$.

el que resume toda la incertidumbre, aquello que no presenta una regularidad y que por sus características no puede ser clasificado como parte de los otros componentes.

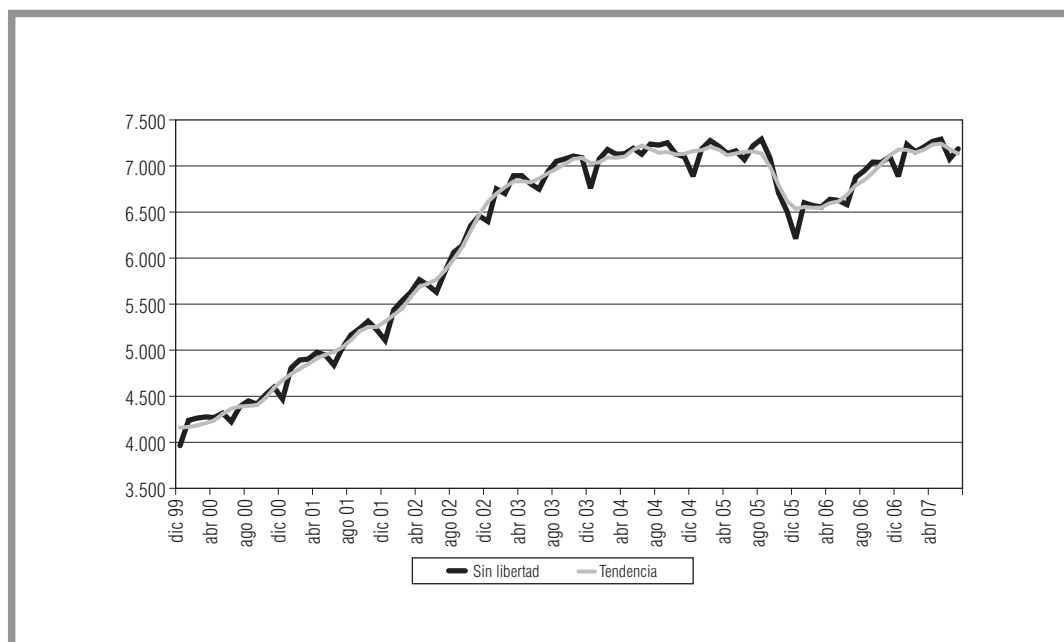
En el Gráfico 11 se representan la serie agregada y el componente tendencia.

Cuadro 4. Predicción del componente tendencia

	Tendencia	Lím. inf. 95%	Lím. sup. 95%
Ago-07	6.920	7.290	7.105
Sep-07	6.841	7.382	7.111
Oct-07	6.778	7.456	7.117
Nov-07	6.724	7.522	7.123
Dic-07	6.674	7.583	7.128
Ene-08	6.626	7.640	7.133
Feb-08	6.582	7.696	7.139
Mar-08	6.540	7.751	7.146
Abr-08	6.499	7.806	7.153
May-08	6.460	7.860	7.160
Jun-08	6.420	7.913	7.167
Jul-08	6.382	7.966	7.174

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INACRI.

Gráfico 11. Evolución del componente tendencia y serie original



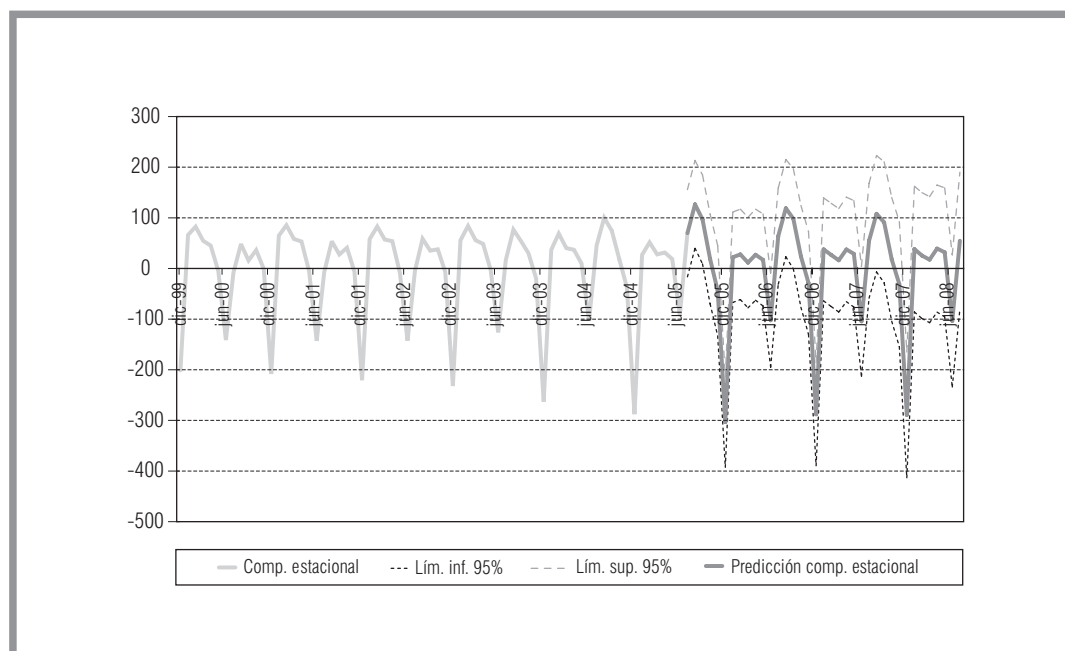
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INACRI.

En el Gráfico 11 se representa la evolución de la serie original, que contiene además el componente estacional y el irregular, con la del componente tendencia para el período que va de diciembre de 1999 a julio de 2007; como se observa, recoge la evolución suavizada. Se pueden

apreciar los cambios de pendiente (aumento más pronunciado) a medida que se procesan las diferentes modificaciones institucionales, desde la ley de junio de 2000 a la vigencia Ley de Humanización... y el posterior incremento de la pendiente, hasta llegar a julio de este año.

El componente estacional permite observar los incrementos y la reducción del número de personas privadas de libertad que se dan dentro del año y cuya dinámica de comportamiento tiende a repetirse en forma aproximada cada año. En el Gráfico 12 se presentan el componente estacional observado y la predicción del componente en el futuro. En el eje de las ordenadas se representa el incremento o la reducción del número de personas privadas de libertad por factores de tipo estacional. En el Cuadro 5 se presentan las estimaciones para ese componente.

Gráfico 12. Componente estacional, predicciones e intervalos de confianza al 95%



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de INACRI.

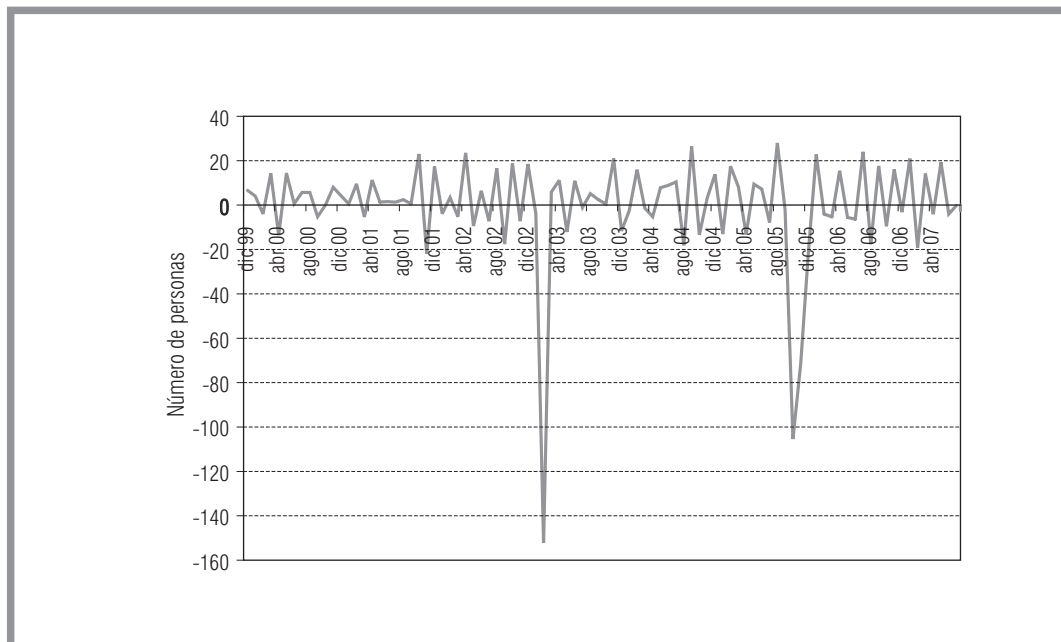
Cuadro 5. Predicción del componente estacional

	Lím. inf. 95%	Lím. sup. 95%	Predicción comp. estacional
Ago-07	-7	223	108
Sep-07	-28	210	91
Oct-07	-104	140	18
Nov-07	-154	93	-31
Dic-07	-413	-165	-289
Ene-08	-86	162	38
Feb-08	-99	150	25
Mar-08	-107	142	17
Abr-08	-86	165	39
May-08	-96	159	32
Jun-08	-234	27	-104
Jul-08	-81	190	55

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de INACRI.

- Durante junio y diciembre la cantidad de reclusos cae, todos los años en diciembre en mayor cantidad que en junio, y esto se profundiza con el pasar del tiempo.
- Durante enero, febrero y marzo la cantidad de reclusos se incrementa sistemáticamente; los picos se dan en febrero, luego de finalizada la feria judicial del período.
- En agosto, setiembre y octubre se registra otro movimiento que incrementa la cantidad de reclusos, aunque en los últimos cuatro años se ha modificado levemente el comportamiento estacional en estos meses.

Gráfico 14. Evolución del componente irregular



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de INACRI.

En el componente irregular, como puede apreciarse, hay dos picos pronunciados: son las intervenciones que se realizaron en febrero de 2003 y en octubre y noviembre de 2005. Dadas sus características y su transitoriedad, fueron asignadas al componente irregular.

Esto muestra aún más el efecto transitorio que hasta el momento tuvo la Ley de Humanización. Si el efecto hubiera sido de carácter permanente, los datos se reflejarían en la tendencia. Con la información con que contamos y los instrumentos que aplicamos, presumimos que ha tenido un efecto transitorio; esto no quiere decir que en un futuro no se puedan observar y detectar efectos adicionales.

En resumen

Es posible distinguir cuatro períodos durante los cuales la serie evoluciona en forma diferente. En la evolución de la serie se observa un claro comportamiento estacional, se registran picos de baja durante los meses de junio y de diciembre de cada año, de una magnitud cercana a 300 personas en los meses de diciembre y 100 en los meses de junio. Estas serían las personas que salen de la situación de reclusión cuando se dan las visitas de los jueces a las cárceles. Para el período del pronóstico se espera una reducción en la población carcelaria por *motivos*

estacionales cercana a 289 en diciembre de 2007 y a 104 en junio de 2007. Finalmente, la entrada en vigencia de la ley n.º 17.897 de setiembre de 2005 revierte la tendencia creciente del número de personas privadas de libertad, opera como un salto en la evolución de la serie, pero de carácter transitorio. Las estimaciones realizadas para el final de 2007 prevén que el número de personas en situación de cárcel se ubique en el entorno de los valores que se registraron en el año 2004.


Bibliografía

- Box, G.; Jenkins, G.** 1976. *Time Series Analysis: Forecasting and Control*, revised edition, Holden-Day.
- Enders, W.** 1995. *Applied Econometric Time Series*, Jhon Wiley & Sons.
- Espasa, A.; Cancelo, J. R.** 1993. *Métodos cuantitativos para el análisis de la coyuntura económica*, Alianza Editorial.
- Hamilton, J.** 1994. *Time Series Analysis*, Princeton University Press.
- Harvey, A.** 1981. *The Time Series Models*, Oxford: Phillip Allan.
- Maravall, A.** 1987. *Descomposición de series temporales: especificación, estimación e inferencia*, estadística española, n.º 114.
- Maravall, A.** 1985. «On Structural Time Series Models and the Characterization of Components», en *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 3, n.º 2.
- Maravall, A.** 1993. «Short term Analysis of Macroeconomic Time Series», en *Working Paper* n.º 95/9, European University Institute.
- Maravall, A.; Gómez, V.** 2001. *Seasonal Adjustment and Signal Extraction in Economic Time Series*, Ch. 8.

Módulo 2.
Inseguridad,
miedos colectivos y
percepciones sociales
en el Uruguay
contemporáneo

La seguridad en tiempos de *vecino alerta y ciudadano firme*

Luis Eduardo **Morás**

 El debate sobre los temas vinculados con la seguridad ciudadana transita frecuentemente por un camino de imprecisiones, confusiones y variados intereses. Es habitual encontrar en los análisis la confluencia de problemas que vinculan en dosis diversas una visión fragmentada y parcial de los cambios en las pautas culturales operados en la sociabilidad, la amplificación mediática de reacciones sociales desmesuradas y la emergencia de discursos que alientan soluciones con un variable grado de oportunismo o voluntarismo. En este artículo se pretende dar cuenta sintéticamente de la situación de la seguridad ciudadana en el contexto de una sociedad que presenta rasgos anómicos; la configuración de percepciones sociales signadas por la desconfianza interpersonal y el miedo; y los discursos y orientaciones de acción elaborados sobre ambos temas.

La seguridad ciudadana en una sociedad con rasgos anómicos

Nuestro país no ha sido ajeno a una realidad común a la mayoría de los países latinoamericanos: la recuperación de la institucionalidad democrática en la década de los ochenta convive con un creciente fenómeno de inseguridad (visualizado bajo la forma de incremento delictivo) y la consecuente extensión del temor en la población a ser víctima de una ofensa criminal. Con las particularidades características de cada realidad nacional, este fenómeno es acompañado generalmente de una evaluación negativa de las instituciones y los marcos para efectivizar un control social democrático (legislación, policía, instituciones carcelarias y sistema de justicia).

Un análisis más profundo de los orígenes del miedo y la extensión del sentimiento de inseguridad en las sociedades contemporáneas debería considerar un conjunto de factores más

amplios que apenas la probabilidad de ser víctima de una infracción considerada delito por el Código Penal. En este sentido, elaborar un análisis sobre la situación de la seguridad encuentra su primera dificultad al intentar definir el propio objeto de estudio. Una visión que delimite exclusivamente el campo de análisis a la realidad delictiva puede, razonablemente, ser catalogada de reduccionista, al desconsiderar la amplitud de factores que generan incertidumbre en un mundo contemporáneo caracterizado por la multiplicación de *riesgos* de toda índole.

Por otra parte, los datos que informan sobre la realidad delictiva deben ser leídos en el contexto más amplio de una sociedad que en la última década ha visto reproducirse un conjunto de tendencias anómicas. En esta dirección es posible ubicar varios indicios cuantitativos y cualitativos, que en su agregación vienen a cuestionar profundamente la metáfora de *sociedad amortiguadora*.

Entre ellos podemos señalar el importante componente de violencia relacional y el debilitamiento de marcos normativos existente en las tres principales fuentes de muertes violentas (homicidios, suicidios y accidentes de tránsito). En el primer caso, y si bien los desvelos de la opinión pública focalizan su preocupación en los homicidios que procuran fines de lucro, una importante proporción se produce mayoritariamente en el círculo familiar o es producto de patrones de relacionamiento que han incorporado la violencia como forma de sociabilidad. No obstante, son las cifras de suicidios y accidentes de tránsito (los principales factores de mortalidad violenta) que nos colocan en un lugar de (negativo) destaque en el contexto regional.²¹

También nos caracterizamos por tener un volumen de personas privadas de libertad que duplica el promedio latinoamericano y que desde la recuperación democrática prácticamente se ha cuadruplicado. Si contabilizamos la cantidad de armas registradas y las irregulares, podemos afirmar que uno de cada tres uruguayos posee un arma de fuego, cifra que nos coloca en el nivel de sociedades en situación de guerra civil.²²

Asimismo, si atendemos los niveles de deserción del sistema educativo entre los jóvenes, y sumamos aquellos que no estudian ni trabajan, también estamos entre los peores lugares del continente. En ese contexto no puede resultar extraño que se exprese en diferentes diagnósticos una tendencia a rechazar o un pronunciado desinterés en adoptar medios institucionalizados para la obtención de metas valoradas socialmente.

Este sintético panorama de situaciones, que expone un difuso malestar social y que no es registrado por las estadísticas de violencia, representa usualmente el contexto en el cual son reinterpretados por la opinión pública los *problemas de seguridad*, aunque solo en última instancia se conviertan en materia específicamente policial.²³

En lo que respecta al componente estrictamente delictivo, el análisis de las estadísticas, si bien demanda múltiples precauciones,²⁴ puede ilustrarnos sobre varios indicios y tendencias.

²¹ Según datos de la OPS, en el continente la relación entre estos tres factores es: cada 10 homicidios, 10 muertes en accidentes y 5 suicidios. En Uruguay, con un volumen aproximado de 200 homicidios, 800 muertes en accidentes de tránsito y 600 suicidios, la relación es: cada 10 homicidios se producen 40 muertes por accidente de tránsito y 30 suicidios.

²² Para mayor detalle, ver mi trabajo: «La inseguridad tan temida. Anomia y miedos en el Uruguay reciente», en M. De Martino. y L. E. Morás (comp.): *Sobre cercanías y distancias*, Montevideo, ediciones Cruz del Sur, 2007.

²³ Posiblemente los ejemplos más claros de esta situación sean los recientes episodios de violencia en liceos públicos y la *ola* de denuncias sobre abuso sexual; sucesos que se desarrollan al interior de centros educativos o en el ámbito privado y familiar.

²⁴ Numerosas son las críticas que la literatura especializada efectúa sobre las estadísticas oficiales de criminalidad. Como señala A. Giddens, «las estadísticas sobre el crimen y la delincuencia son probablemente las menos fiables de todas las cifras publicadas sobre cuestiones sociales». Citado por Rafael Paternain: «La violencia social en Uruguay. Los reflujos de la seguridad: la democracia uruguaya en la encrucijada», en José V. Tavares Dos Santos: *Violências no tempo da globalização*, Editora Hucitec, San Pablo, 1999. No obstante, creemos que ellas pueden

Los datos que se presentan a continuación recogen información sobre la cantidad de denuncias de homicidios, hurtos y rapiñas efectuadas en el período 1985-2007, agrupadas por períodos de gobierno. Esta presentación de los datos pretende aportar una tendencia de largo plazo al promediar la cantidad de delitos de cada período, superando eventuales cambios abruptos que se pudieran presentar en el registro anual.

Cuadro 1. Promedio de denuncia de homicidios, hurtos y rapiñas.
Agrupados por períodos de gobierno. Años 1985-2007

	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Homicidios	157	200	220	212	195
Hurtos	46.956	52.352	52.079	78.762	102.220
Rapiñas	1.894	2.736	5.000	7.063	8.797

Elaboración propia. Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

Como tendencia general, el volumen de delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas) muestra un crecimiento significativo desde 1985, período en el cual se registran como promedio anual algo menos de 47.000 hurtos y 2.000 rapiñas. Tomando como base esos años, en la actualidad los hurtos se han más que duplicado y las rapiñas se han cuadruplicado; aunque corresponde destacar una tendencia a detenerse del vertiginoso crecimiento de los hurtos, que por primera vez en los años 2006 y 2007 registra una reducción, estabilizándose en el entorno de los 100.000.

Los delitos de homicidio crecen hasta el período 2000-2004, después del máximo alcanzado en el año 2002, de 231 homicidios, se estabilizan e incluso comienzan a mostrar un leve descenso.

Si bien es válida la anterior precaución metodológica —considerar períodos largos y no fases de variación interanual—, un análisis específico de la administración de gobierno iniciada en 2005 respecto a las anteriores indica como tendencia una reducción en la proporción del crecimiento anual del total de delitos denunciados, e incluso una reducción en el volumen de estos.

Cuadro 2. Variación porcentual anual del total de delitos denunciados. Años 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total delitos	108.922	117.528	130.474	173.130	179.652	180.876	175.008	177.202
Variación		7,9%	11,0%	32,7%	3,8%	0,7%	-3,2%	1,2%

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

¿Permiten estos datos sobre denuncias de hechos delictivos afirmar que la seguridad no es un tema relevante para la sociedad uruguaya? Creemos que no, por varias razones. La principal de ellas es que, independientemente del eventual éxito que puedan comenzar a tener las políticas de seguridad de la actual administración, el volumen de victimización existente en la sociedad uruguaya es objetivamente importante. Por supuesto, no es un tema nuevo: ya en el año 1995 una encuesta de opinión pública mostraba que el 42% de los uruguayos sostenía haber sido

ilustrar una realidad que de otro modo apenas quedaría definida en el impresionismo de los medios de comunicación o los vaivenes de la opinión pública. Sobre los riesgos de la *renuncia* a utilizar estadísticas de criminalidad, ver: A. Luís Paixão: *Crime, violência e poder*, San Pablo, Brasiliense, 1983.

víctima de robo o intento de robo.²⁵ Diez años después, una encuesta publicada en abril de 2005 daba como resultado que el 15% de los entrevistados afirmaba haber sido víctima directa de un delito, el 21% era pariente de alguien que había sido victimizado y el 40% sostenía haber presenciado un delito.

Si bien las encuestas de opinión no son el mejor instrumento para medir el volumen real de delitos existentes en una sociedad, un ejercicio de proyección de las denuncias anuales (180.000) que considere el factor subregistro por las no denuncias²⁶ y atienda el núcleo familiar más inmediato del afectado, indica un nivel de victimización importante en la sociedad uruguaya.

Ciertamente nuestro país no se encuentra en la peor posición en el contexto latinoamericano, al menos en términos de violencia delictiva. Si determináramos las prioridades de elaboración de políticas públicas en función de los indicadores cuantitativos, posiblemente deberíamos atender con mayor urgencia dos manifestaciones de violencia más graves, como la auto y la heteroagresividad que representan los suicidios y la mortalidad por accidentes de tránsito y los componentes anómicos que ellos dibujan sobre nuestra sociedad. No obstante, afirmaciones de esta índole, cuando se destacan para minimizar el volumen de violencia delictiva, pueden ser cuestionables. Al menos dos argumentos pueden ser señalados.

En primer lugar, la comparación relativa se efectúa con países que tienen tasas de homicidios que caracterizan «sociedades en situación de guerra civil» (OPS); la tasa de homicidios uruguaya al menos duplica las de países desarrollados. El segundo argumento refiere a que lo relevante —y lo que no lo es— parte de criterios socialmente construidos.

El monto de violencia *tolerable* para una sociedad no puede ser definido por *indicadores objetivos*, ni por académicos, ni periodistas y posiblemente ni siquiera por los representantes del sistema político. En una sociedad democrática lo estipulan los propios ciudadanos en función de sus expectativas e intereses, y sin duda en esa evaluación influye la herencia de sus tradiciones. La memoria biográfica de una sociedad relativamente integrada, que *amortiguaba* —o eludía— sus conflictos y que no necesitaba rejas, muros, alarmas, ni centros comerciales cerrados para sentirse segura, está presente aún. No solamente como una imagen difusa relatada por los antepasados en la conciencia colectiva, sino que está biológicamente viva. Las personas hacen su evaluación de la seguridad ciudadana actual tomando como parámetros antes la realidad nacional ya remota pero vivida como pasado reciente que las estadísticas de lo que ocurre en Medellín, San Pablo o Caracas.

No solamente en el tema de la seguridad nuestra sociedad se destaca por la imposible tarea de querer restaurar un mitológico pasado de grandilocuentes éxitos y desmesuradas protecciones a cargo del Estado. En este sentido, las demandas de la población de mayor presencia policial en las calles pueden ser interpretadas como el utópico deseo de protección constante ante un enemigo tan difuso como imprevisible en su accionar.²⁷

²⁵ Publicada en *El País*, 18/6/95.

²⁶ Algunos delitos presentan un mayor nivel de confiabilidad en su registro. En lo personal considero que las rapiñas, en la medida que involucran uso o amenaza de violencia y que tienen como objetivo mayoritario a comercios o provocar un mayor impacto emocional en particulares, representan el indicador más confiable. No obstante, cerca del 60% de los delitos denunciados son hurtos. Una encuesta reciente sostenía que el 40% de los hurtos no era denunciado.

²⁷ Este es un rasgo bastante particular de nuestra sociedad, y no deja de tener un aspecto positivo: la institución policial todavía hace parte de la solución y no del problema. En efecto, si tomamos en cuenta los estudios sobre el accionar de la fuerza policial en los países de la región, lo destacable son sus niveles de corrupción y su variable pero siempre elevado grado de connivencia con el crimen organizado. Y esto se refleja en la opinión pública; de acuerdo con mediciones sobre confianza en la institución policial realizadas por el Latinobarómetro, la generalidad de los países del continente expone una evaluación extremadamente negativa sobre ella.

Pero es posible avanzar una hipótesis más allá de los datos cuantitativos para determinar la relevancia del delito: sistemáticamente nuestra sociedad en la última década ha definido que este es un problema grave. Poco sentido tienen para una sociedad demográficamente envejecida y que por ende mantiene todavía viva una memoria colectiva de país integrado, los indicadores relativos de violencia. Ha sido definido socialmente como un problema grave y parece razonable abordarlo como tal.

De las realidades objetivas y subjetivas y sus consecuencias

Los temas vinculados con la seguridad ciudadana se han transformado en el espectáculo mediático que mayor audiencia captura, alimentando un conjunto de pulsiones colectivas que combinan diversos grados de fascinación, rechazo, indignación y temor.²⁸ Promueven también una forma de sociabilidad basada en reflexiones, dudas y comentarios sobre los acontecimientos más escabrosos que se relatan en la crónica policial. Al igual que *Showmatch* se prolonga en los programas de la tarde, las víctimas y victimarios (siempre tan cercanos, siempre pobres) son interpelados en los intercambios cotidianos, en el ámbito familiar y laboral, profundizando y adelantándose a las indagaciones policiales. Esto da origen a un nuevo deporte competitivo: quién posee el último detalle, a quién pertenece el ADN, quiénes son los sospechosos, a quién castigará finalmente la justicia.

Esta constante presencia del tema inseguridad en los medios de comunicación, tanto en forma de noticias como de editoriales, reportajes, reclamos o supuestas «investigaciones periodísticas», ha dado lugar al planteo de la eventual distancia entre los datos disponibles y las percepciones subjetivas. Una interpretación, ya de larga data, señala que esta exposición mediática induce a configurar una *sensación térmica* de inseguridad en la población que no se corresponde con la realidad *real* de los delitos existentes. Ciertamente que esta posible interpretación presenta, al menos como hoy es usada —y abusada por buena parte del periodismo—, algunas imprecisiones y no pocas confusiones.

En primer lugar, una sintética reconstrucción de la idea de sensación térmica ubicaría su origen a fines de la década de los ochenta, encontrando su elaboración en el medio académico como enfoque crítico del discurso institucional predominante, que planteaba un *alarmante auge delictivo* y demandaba respuestas represivas más firmes.²⁹ La realidad —o al menos la parte de ella que es representada por las estadísticas criminales— no permitía sostener en ese entonces la propia idea de un auge delictivo en general, ni en lo particular en lo que hacía referencia a una violencia creciente de los actos cometidos por menores infractores. Paradójicamente, la interpretación de la sensación térmica pasa a ser adoptada, a mediados de la década de los noventa, por el ámbito institucional, período en el cual sí se constata un pronunciado aumento en las cifras de delitos.³⁰

²⁸ A modo de ejemplo, de acuerdo a un estudio denominado *agenda setting*, los temas vinculados con la seguridad obtuvieron el mayor nivel de audiencia en los medios de comunicación durante el mes de julio de 2006. El estudio efectuado por CSNET-IBOPE alcanzaba un promedio de 17,1 puntos de *rating*, un número superior a 200.000 personas. *El País*, 20/08/2006.

²⁹ El principal exponente de esta postura fue el sociólogo Rafael Bayce, con múltiples estudios y apariciones en medios de comunicación. Mi aporte en esta línea fue el libro *Los hijos del Estado* (SERPAJ-FCS, 1992), en el que mostraba la relación entre un inexistente *auge delictivo* como medio de alimentar campañas de *ley y orden* en momentos de crisis estructural de la sociedad uruguaya.

³⁰ Ver L. E. Morás: «Pensamiento crítico y discurso institucional: paradojas coincidencias», en *Anales del XI Congreso Latinoamericano y III Iberoamericano de Derecho Penal y Criminología*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1999.

Los datos esbozados en el anterior capítulo hacen posible cuestionar la vigencia lineal del señalado argumento: los niveles de victimización que informan las estadísticas e insinúan las encuestas de opinión, así como la realidad de una estructura demográfica envejecida, dibujan un contorno del problema que es objetiva y subjetivamente importante. Pero lo que quizás resulte más relevante es que independientemente del debate sobre el sustento empírico de los temores colectivos actualmente presentes, y ya sea que estemos en presencia de *temores desmesurados* o bien frente a *miedos razonables*, lo destacable es que la existencia de estas percepciones tiene efectos, en la medida que «cuando se definen determinadas situaciones como reales, ellas son reales ... en sus consecuencias». Las respuestas diseñadas por la sociedad uruguaya parecen dar razón a la sentencia sociológica y han comenzado a recorrer un preocupante camino.

En esta dirección, es posible señalar que desde hace al menos una década se han consolidado un importante mercado *privado* de la seguridad y un diseño territorial fuertemente segmentado que tiende al aislamiento de los individuos. A esta tendencia se suman el ingrediente de la segregación como voluntad explícita de aislarse, los indicios de justicia por mano propia y los mecanismos barriales de autodefensa, en un clima creciente de intolerancia y reticente a soluciones que no sean estrictamente represivas.

En los últimos años los problemas de inseguridad y los costos económicos consecuentes de ser víctima de un delito son menos graves en el Montevideo *sur* que en su zona *norte*. Los sectores más favorecidos de la población cuentan no solo con una mejor cobertura policial pública, sino que adicionan también servicios de seguridad privados. Para quienes pueden pagarlo, existe un amplio repertorio de medidas de defensa (rejas, alarmas, perros, cercas eléctricas, cámaras de monitoreo, etcétera), así como contratos reparatorios ante la eventualidad de un daño: el recurso del seguro en el caso de falla de todos los mecanismos de protección. Esta privatización de la protección debe ser vista como un incremento de las asimetrías sociales, al convertirse la seguridad y la posibilidad de prevenir o reparar un eventual daño en una mercancía sometida a las leyes de oferta y demanda.

En paralelo, se asiste a la consolidación de una segmentación residencial que marca la existencia de territorios protegidos y vulnerables, lo que quiebra una dinámica histórica que conjugaba el proceso de urbanización y la configuración de redes de sociabilidad como factores de integración social. Posiblemente sea necesario volver a comienzos del pasado siglo para ubicar un paralelismo con características similares a la actualidad: la inseguridad y el temor urbano de hoy adoptan un tono de temor al contagio de enfermedades de pronóstico grave, dudoso tratamiento y penosos resultados.

Esta dinámica altera varios de los fundamentos de una sociedad plenamente integrada, extiende sus negativas consecuencias a diversos planos (económico, social, cultural y político) y abandona simbólicamente y efectivamente la utopía de construcción de una sociedad amortiguadora, sustituyéndola por una más realista *sociedad de muros* bien provista de una sofisticada tecnología defensiva.³¹

Una ciudad urbanísticamente más *homogénea* al interior de sus divisiones geográficas es también una *ciudad partida* en estéticas, dinámicas y servicios paulatinamente más diferentes y previsiblemente en el futuro inmediato cada día también más antagónicos. Un indicador de este proceso está representado por la creciente oferta de «*countries*», *barrios cerrados*, *barrios*

³¹ Este proceso de configuración de la ciudad como un *espacio de desprotección y peligro* viene siendo ampliamente estudiado en el continente. Entre otros, pueden citarse: Susana Rotker (ed.): *Ciudadanías del miedo*. Caracas, Nueva Sociedad, 2000; Teresa Caldeira: *Cidade de muros*, San Pablo, Edusp, 2000.

jardín, o la promoción publicitaria destacada de la *seguridad* del entorno como valor inmobiliario agregado.³²

Desde el otro vértice de la escala social, impulsado por razones evidentemente dispares, se asiste a un alejamiento de las zonas centrales del entramado urbano. La proliferación de *asentamientos* y «*countries*» en la periferia posee una característica en común: su abandono del espacio urbano con las redes de servicio existentes y su insularización, con el consiguiente cerramiento a los contactos exteriores y el desarrollo de una sociabilidad intramuros.

El futuro urbano de buena parte de los países latinoamericanos —realidad de la cual Uruguay cada vez se diferencia menos— muestra una tendencia, más que hacia una modernidad avanzada y a una creciente intercomunicabilidad entre individuos y grupos, hacia la *medievalización* de la vida cotidiana. Entre los muros del *country* y del lugar de trabajo y la seguridad del espacio de consumo y ocio del *shopping*, apenas existen los contactos imprescindibles para llegar a destino y los temores de circular un territorio despoblado, paisaje hostil pleno de incertidumbres y sospechas. El desarrollo de este estilo de construir las certezas e incertidumbres, entre el territorio percibido como seguro y el mundo exterior de las inseguridades, no deja de representar una dinámica potencialmente dañina para la vida social, que, además de ser absolutamente ineficaz en su objetivo, alimenta estilos de comportamiento que entrañan elevadas cuotas de agresión y violencia hacia el entorno y los *otros*, cognitivamente convertidos en desconocidos habitantes de extramuros.

En este marco no puede resultar extraño que la mayoría de la opinión pública exprese un importante grado de intolerancia y exija como única solución viable el incremento de la represividad.³³ Un posible indicador de estas expectativas puede ubicarse en las opiniones favorables —y fuertes demandas— sobre leyes que promuevan la creación de figuras delictivas nuevas y el endurecimiento de las penas para los delitos ya existentes.³⁴ Lo recogido por las encuestas de opinión en 1995 sobre la llamada Ley de Seguridad Ciudadana y diez años después sobre la Ley de Humanización del Sistema Carcelario es sintomático de esta realidad. En el primer caso, la reforma legal se presentaba ante la opinión pública como un intento de reducir la criminalidad y recogía la adhesión del 60% de la población, a pesar que el 73% afirmaba que «no había escuchado hablar». En un sentido inverso, en el año 2005, la reforma que procuraba reducir el hacinamiento en las prisiones era rechazada por el 62% de los consultados; a pesar que las medidas concretas contenidas en la ley, tomadas individualmente, mostraban un muy alto grado de opinión favorable, que oscilaba entre un 68% y un 81% de acuerdo. La conclusión más factible es que la población evaluaba apenas lo que sugerían los titulares de dichas reformas.³⁵

³² Adicionalmente se puede señalar la desvalorización inmobiliaria, por razones de seguridad, de propiedades ubicadas en las esquinas de la ciudad, y observando la *letra chica* de los préstamos inmobiliarios actuales que delimitan un estrecho territorio del Montevideo sur como condición excluyente para la concesión de financiamiento de viviendas.

³³ Aunque aún en forma aislada, en algunos barrios de Montevideo se asiste a una creciente autoorganización que tiene como cometido inicial el alerta entre vecinos, y en algunos casos se llega al *arresto civil* de presuntos delincuentes. Aparentemente, más allá del surgimiento mediático de supuestas *águilas justicieras*, aún no sería frecuente el paso lógico siguiente: hacer justicia sumaria con los sospechosos. Los recientes episodios en Tacuarembó (linchamiento carcelario de un preso) y los intentos populares de hacer justicia en Maldonado se vinculan con violaciones y hasta el momento serían excepciones.

³⁴ La primera lectura de las demandas mayoritarias de la población podría señalar el componente importante de esquizofrenia que presentan. Sostiene la necesidad de leyes más severas, más policía y más presos para contener los delitos, pero al tiempo que admite que la justicia no funciona, la policía no previene y las cárceles no reeducan delincuentes.

³⁵ Ambas encuestas fueron realizadas por Equipos Consultores y publicadas en la prensa, la primera en *El Observador* del 12/7/1995 y la segunda en *El País* del 3/7/2005.

Los discursos sobre la seguridad y las campañas de *vecino alerta y firme*

La administración que se inicia en marzo de 2005 encuentra un conjunto de problemas ciertamente importante: un volumen de delitos que crece en forma sostenida, una configuración de percepciones entre los ciudadanos crítica de las instituciones de control social, un fuerte proceso de fragmentación social y segregación residencial que estimulan un temor difuso, comprometen las políticas de inclusión social y amenazan convertirse en mecanismos expeditivos de hacer justicia.

Administra un país con una población civil fuertemente armada, con una proporción de efectivos policiales y de presos que lo sitúan al tope de los *rankings* continentales y con un marco normativo que hace una década incrementó figuras delictivas y endureció las penas y no obtuvo un resultado efectivo ni en la reducción de los delitos ni en las demandas de la sociedad; aunque generó un nuevo problema a resolver: la crisis humanitaria del sistema carcelario.

Al mismo tiempo, para enfrentar la parte que le corresponde de este universo de problemas —muy sintéticamente reseñado y sin duda incompleto—, la implementación de las políticas de seguridad encuentra como principal herramienta un personal policial que en buena medida es expresión de la histórica situación de *desgobierno* de la seguridad pública. Básicamente y en términos generales, el personal subalterno ha sido mal reclutado, escasamente capacitado para la multiplicidad, las complejidades y la gravedad que plantean las situaciones cotidianas, pobremente equipado y pésimamente remunerado. Considerando, además, ocasionales instrumentalizaciones con fines político-partidarios, la suma no puede ser otra que la existencia de un grado variable de desmotivación y baja profesionalidad, apenas superado por la vocación de servicio efectivamente existente en una considerable porción del personal policial.

Una mirada de conjunto permite establecer la enorme distancia entre demandas y expectativas respecto a recursos disponibles para enfrentar los problemas. Es en este marco que resultan más notorias, para la opinión pública, las debilidades del discurso de la izquierda (en el entendido de que expresa definiciones y sugiere líneas de acción factibles de ser instrumentadas) para abordar estos temas. Las respuestas se perciben como parciales, sustentadas básicamente en una argumentación que remite a las históricas carencias en hacer efectivas políticas sociales incluyentes de una población que sufre múltiples vulnerabilidades, agravadas por la situación de emergencia social a partir del año 2002. Sin duda que poco puede avanzarse en materia de integración social y convivencia sin logros sustantivos en el impacto de las políticas sociales. Siendo esta condición necesaria, puede no obstante ser insuficiente; la dimensión, permanencia y gravedad del deterioro social difícilmente puedan ser superadas en el mediano plazo, desconsiderando las manifestaciones anómicas que trajo. En términos concretos: no parece razonable pensar en una rápida reducción de los niveles de violencia instrumental (hurtos, rapiñas, arrebatos) ni relacional (violencia doméstica, intergeneracional, banal) como corolario directo de la reducción de los núcleos más duros de pobreza.

Por otra parte, una excesiva confianza en los resultados emergentes de políticas sociales, educativas y de empleo tiende a relegar la importancia del diseño de políticas de seguridad y omite una realidad aceptada en el mundo por todo el espectro ideológico: la seguridad es un servicio público ligado al desarrollo humano, tan relevante como el acceso a agua potable, saneamiento o energía eléctrica.

Esta ausencia de un discurso aceptable para una sociedad que ha desarrollado una fuerte cultura del miedo y se ha dotado de un arsenal defensivo ambiente una favorable consideración pública hacia discursos que promueven soluciones que intentan vender una ilusión en el imagi-

nario social: la promesa del orden en una sociedad nerviosa y que muestra graves indicadores de anomia en sus patrones de relacionamiento.

Sin embargo, las demandas de sectores conservadores de un incremento de la represividad como único factor de una política de seguridad no solo han sido demostradamente inútiles, sino que además comprometen las posibilidades de encontrar soluciones efectivas. La inflación legal represiva resulta inoperante y contraproducente para abordar las múltiples señales existentes sobre un difuso malestar social que ha incorporado la violencia como mecanismo de sociabilidad y ha deteriorado la convivencia ciudadana. Al alimentar las sospechas y los prejuicios, afectan la confianza interpersonal y el tejido comunitario, elementos que son imprescindibles para prevenir y atender aquellos delitos que más aumentan (abuso sexual, violencia doméstica, maltrato infantil y conflictos entre jóvenes y vecinos).

Al tiempo que desalientan la participación y el compromiso colectivo en propuestas integradoras, previsiblemente agregarán frustración y descrédito en la capacidad del Estado y sus instituciones para *hacerse cargo* del problema. En definitiva, las actuales iniciativas de reforma impulsadas por los sectores más conservadores del espectro político no aportan soluciones viables a los problemas reales y comprometen eventuales soluciones, reiterando la lógica histórica de las campañas de ley y orden, que en el Uruguay de la época adquieren el formato de *vecino alerta* y *ciudadano firme*.

Hacia una teoría estructural del temor ciudadano

Pablo Domínguez Vaselli

Introducción

Gonzalo Fernández sostuvo en su momento que «al igual que puede distinguirse entre la temperatura —como dato objetivo— y la sensación térmica que ella produce, de la misma manera cabe diferenciar entre niveles objetivos de seguridad y su correlativa sensación térmica proyectada sobre la población». ³⁶ La cita no es de la prensa de hoy, es de la contribución al debate sobre la reforma procesual que Gonzalo Fernández escribiera la década pasada. Así es que la imagen no es tan nueva como el reciente debate público parecería indicar, ni tampoco es nueva la discusión, sino que, al contrario, el temor a la delincuencia y su carácter quizá injustificado son un tema repetitivo y sistemático a lo largo de la historia de nuestro país y de otros. Esta imagen no es muy afortunada; señala con acierto que no es lo mismo el temor a la delincuencia y sus variaciones que la delincuencia y sus variaciones (sea en la cantidad de hechos o en la violencia de la misma cantidad de delitos), pero no da indicios acerca de cuál sería un nivel *razonable* de temor para un nivel *objetivo* de violencia. De hecho, la sola posibilidad de ser asesinado en un día cualquiera, por pequeña que sea, puede justificar un gran temor si se considera lo grave e irreversible del resultado.

Estos puntos oscuros y difíciles de esclarecer quitan utilidad a la imagen, no abre más puertas que reducir la diferencia entre la delincuencia y el temor a la capacidad sugestiva de los medios de comunicación —camino ya transitado por otros autores y que, sin negar su validez, ³⁷ no será nuestro foco de atención—. Preferiremos buscar una explicación a las variaciones del temor en

³⁶ G. Fernández. 1995. *Seguridad ciudadana y reforma procesual: una contribución al debate*, Montevideo: FCU, p. 11.

³⁷ Estos caminos no son de hecho contradictorios con nuestra propuesta, e incluso comparten la aspiración de explicar el temor ciudadano utilizando variables distintas de la ocurrencia de delitos.

variaciones de estructuras sociales y económicas (la estructura ocupacional y los modelos familiares, por ejemplo), incluso con un margen relativo de independencia de las variaciones del delito, que operan en nuestro modelo como un riesgo constante que se acumula con otros riesgos.

Qué es y cómo explicar la seguridad ciudadana: una propuesta alternativa

En el mismo trabajo, Fernández también sostuvo que «el concepto de seguridad ciudadana concierne a una razonable expectativa de preservar los valores más estimables para el hombre, como la vida, la libertad personal, la indemnidad corporal, la integridad sexual, el pudor o el derecho de propiedad [...]. La seguridad ciudadana se anuda en sí en torno a un cúmulo de expectativas, que son la fuente productora de confianza en el seno del grupo social, donde el derecho simboliza un sistema de seguridad». ³⁸ Lo más interesante de esta definición, cosa que no encontró tanto eco en el debate sobre la materia, fue el haber desligado conceptualmente el núcleo subjetivo de la seguridad ciudadana de la delincuencia en sí misma; otro aspecto de gran interés es el haberla relacionado con un sistema de seguridad, subrayando la necesidad social de controlar riesgos y brindar mínimos que permitan la existencia de mínimas expectativas de mantener un estilo de vida.

Juguemos con estas ideas: si la seguridad ciudadana se anuda en torno de un cúmulo de expectativas de preservación de los valores «más estimables», y recién en segundo lugar estos serían dañados o, mejor dicho, amenazados, entonces debemos conceder que la delincuencia es solo una de esas amenazas —quizá la más evidente y reprobable de todas—. De esta forma, si somos consecuentes con esta definición, por una parte, la inseguridad ciudadana sería la percepción de estas amenazas en cuanto reales y probables, y la expectativa o temor de que los valores mencionados se vean lesionados, que resulta lógicamente de esta. Y, por otra parte, habría un cierto simplismo en reducir la inseguridad ciudadana a la delincuencia y la violencia urbana.

No en vano, muchas definiciones intentan englobar otros fenómenos dentro del concepto de seguridad ciudadana, como los accidentes de tráfico. Más en nuestra línea, según Arriagada y Godoy, «de manera amplia, se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales». ³⁹ Ciertamente es que también podemos criticar estas definiciones por considerarlas prácticamente definiciones de *seguridad* a secas, *general*, en las que *ciudadana* es casi sinónimo de *social*, con la sola ventaja de evitar su asociación con las políticas concretas de bienestar social. Pero esto es para nosotros una virtud, puesto que supondremos la existencia de niveles permanentes, pero variables en su intensidad, de inseguridad social general, de la cual la inseguridad ciudadana o bien es una expresión (como podrían serlo otros fenómenos que también formarían parte de ella) o bien es un objeto hacia el cual esta inseguridad es *desplazada* o descargada.

Esta inseguridad a su vez sería fruto de la tensión estructural causada por el cambio social acelerado y el riesgo y la incertidumbre crecientes, sobre todo pero no solamente en la estructura ocupacional (y proceso de división social del trabajo) y en las redes y formas de capital social, estatales o no; incluimos aquí el debilitamiento de la seguridad social y sobre todo los procesos de flexibilización laboral que, dicho toscamente, quitan riesgo al capital y lo traspasan al traba-

³⁸ Op. cit. p. 10.

³⁹ I. Arriagada y L. Godoy, «Prevenir o reprimir: el falso dilema de la seguridad ciudadana», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 2000.

jador. También nos importa la paulatina desintegración del modelo familiar tradicional como núcleo de *protección* y capital social, por una parte, y como núcleo de *proyección y realización personal*, por otra (ahora mirándola desde el punto de vista de los valores y las metas imperantes en la sociedad).

El resultado de estos largos procesos de cambio e incertidumbre es que grandes contingentes de individuos ven puesta a prueba su capacidad de adaptación y sufren variados grados de tensión emocional; tensión que, como decíamos, encontraría mecanismos simbólicos colectivos más o menos idóneos para su expresión y canalización y más o menos relacionados con estructuras de riesgos *reales*. Sostenemos que la (in)seguridad ciudadana solamente es uno de los cuerpos simbólicos más claros e históricamente reiterativos de este tipo.

Núcleo teórico de la propuesta

Ordenemos la discusión pensando en la inseguridad como un proceso con tres componentes principales:

- a. En primer lugar, existen *valores* con arreglo a los cuales los sujetos desean vivir, o bien, incorporando una dimensión proyectiva de la acción en cuanto dotada de sentido, *valores que estos sujetos esperan alcanzar o mantener*, por lo que es menester agregar la idea de *metas* a la de los *valores*. Estos valores englobarían también *hábitos* y aspiraciones cotidianas, ya de niveles de consumo y calidad de vida, ya de cultivo personal. Y, por supuesto, existen mínimas *necesidades* que de no ser satisfechas comprometen la existencia del sujeto como entidad psicofísica. De aquí en adelante resumiremos todos estos elementos bajo el rótulo de *aspiraciones de realización personal*, que serán en definitiva las que guíen el accionar de los sujetos.

Detrás de esta concepción está la idea de un proceso de socialización a través del cual estas aspiraciones son internalizadas, lo que vuelve a la variable temporal de particular relevancia si se considera que las estructuras socioeconómicas en las que los individuos se desarrollan sufren cambios de una importancia cada vez mayor (dado el veloz avance tecnoeconómico y cultural del capitalismo) a lo largo de sus vidas e intergeneracionalmente, lo que implica una exigencia permanente en términos de capacidad de adaptación.

- b. Por otra parte, existen además *riesgos reales o al menos percibidos y evaluados como tales* que amenazan la consecución o preservación de estas aspiraciones, y, como contrapartida clásica de la sociología, existen también *medios subjetivamente evaluados como tales* a los efectos de alcanzarlas o satisfacerlas. Resumiremos este componente como *chances de realización personal*.

Nuestra concepción hace acuerdo con Max Weber en la idea de que es posible comprender el actuar de los sujetos en función de cómo intentan adecuar sus medios a sus fines en un accionar pleno de sentido, haciendo referencia a las nuevas teorías del riesgo⁴⁰ que operan sobre estos cálculos individuales.

- c. Finalmente, los sistemas sociales pueden estar más o menos integrados en cuanto a su capacidad para contener material y emocionalmente a los individuos que participan en ellos, y suponemos que mayor integración social implicaría menores riesgos y una distribución más igualitaria de estos y sobre todo menores tensiones individuales.

⁴⁰ Una formulación clásica es la de U. Beck; *La sociedad del riesgo*, Paidós, 1986.

Propondremos además que existen (sub)sistemas e instituciones sociales⁴¹ que brindan seguridad, proveen de medios y controlan riesgos, así como otros que traen aparejados riesgos. De nuestros tres componentes, este es el más contradictorio, dado que casi todo sistema brinda ambas cosas (el mercado es el ejemplo más claro de este problema paradójico y característico de la modernidad). Asimismo, la sola retracción de un sistema proveedor de seguridad implica la (re)aparición de riesgos. Sintetizando, llamaremos a este componente *entropía del entorno social*, en cuanto representa energía, oportunidades y peligros para el sujeto, fruto de un juego de fuerzas más amplio que él mismo y de difícil aprehensión.

Desarrollada sobre la base de estos componentes, la primera hipótesis de nuestro trabajo es que cuanto mayor sea la brecha que un sujeto perciba entre la evaluación subjetiva de sus *chances de realización* por una parte, y las *aspiraciones personales* que motivan su acción vital por otra, mayor será su inseguridad en términos generales y, como consecuencia, su temor a la delincuencia como parte o canalización de esa inseguridad.

Ya han existido enfoques psicosociales similares al nuestro. En particular, las teorías de la disonancia cognitiva, la congruencia de expectativas y la inconsistencia de estatus —todas íntimamente relacionadas entre sí—⁴² intentaron explicar (con robustos niveles de contrastación empírica) fenómenos como la caída de la fecundidad,⁴³ la propensión a migrar, el radicalismo político e incluso el fanatismo sectario, así como cuadros de estrés, depresión y enfermedades mentales, a través del desajuste entre expectativas y realizaciones. En suma, las soluciones individuales y grupales al desfase pueden ir desde el cambio de las condiciones objetivas de vida a los chivos expiatorios; las *fugas hacia delante* (la creencia fundada o no en que se llegará a un lugar mejor) serían un caso intermedio.

Propondremos que en función de la eficiencia o ineficiencia de la sociedad y sus distintos proveedores de seguridad (desde el Estado a las redes sociales) y garantías a los sujetos, obtendremos diversos niveles de inseguridad social como expresión estructural del problema anterior (al afectar a grandes contingentes de sujetos). En suma, nuestra segunda hipótesis es que las variaciones en el nivel de *entropía del entorno social* implican variaciones en los niveles de inseguridad de los individuos, y que en distintas instancias históricas y sociales se encontrarán distintos *vehículos* simbólicos colectivos y expresiones para esa tensión —el temor a la delincuencia, justificado o no, es uno de estos—. Llamaremos entonces *vehículo* a todo cuerpo simbólico capaz de articular colectivamente esta tensión; estos no tienen porqué ser temores, pueden por ejemplo ser fugas hacia delante, como la idea de que en Europa espera una vida mejor, u otros.⁴⁴

Así, si el derecho (y, por supuesto, el Estado que lo respalda) representaba, según Fernández, un sistema de seguridad como mínimo contra el delito, desde una definición más amplia (o la misma empujada a sus últimas consecuencias) deberíamos esperar que también brinde protección contra otros riesgos, como por ejemplo riesgos laborales o incluso la pérdida o falta de lazos familiares. Lo cierto es que los distintos grados de garantías sociales brindadas por los diferentes modelos de prestación de servicios estatales (desde los modelos liberales a los de bienestar) delimitan capas hasta donde se aplica el control de riesgos y se proveen medios; es decir, grados de *entropía del entorno*.

⁴¹ En el sentido amplio, que incluye, por ejemplo, a la familia en cuanto institución social.

⁴² Ver E. Sampson; *Congruencia de status y consistencia cognitiva*, Montevideo, FCU.

⁴³ Una operacionalización francamente instructiva de la teoría de la inconsistencia de estatus para explicar esto en cuatro países de América Latina puede consultarse en C. Filgueira: *Comportamiento reproductivo y cambio social: algunas consideraciones sobre América Latina*, Montevideo, Acali, 1983.

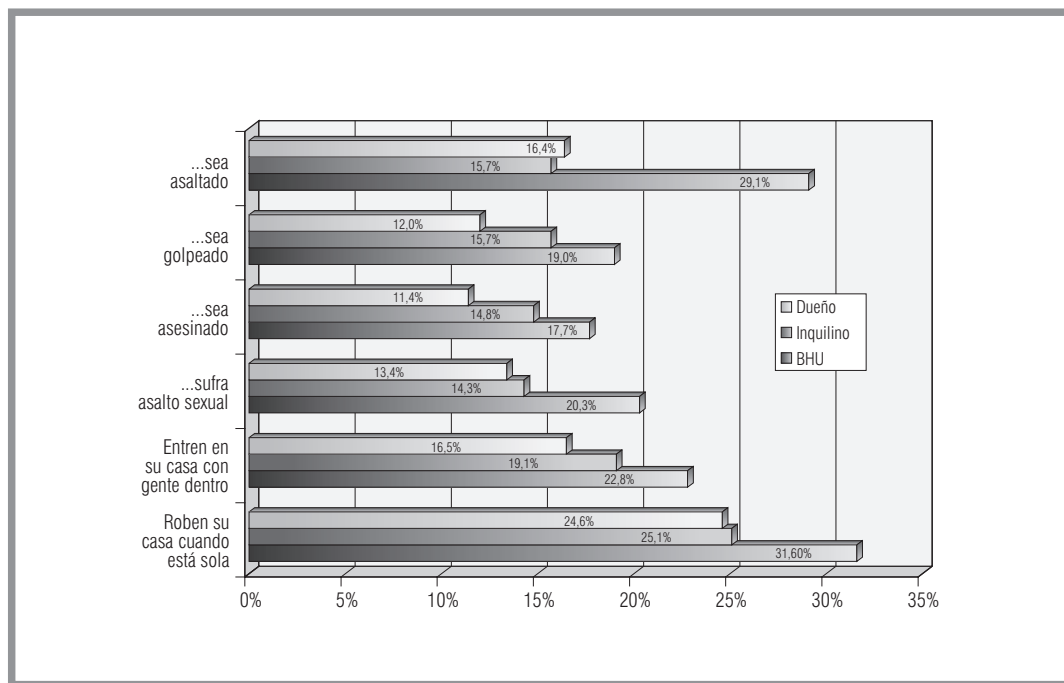
⁴⁴ A esta altura, nuestra teoría ya se separó mucho de las anteriores; lamentablemente no podemos profundizar estas implicancias aquí.

Los sistemas caracterizados por una entropía alta, es decir las economías liberales, suponen estar asociados con altos niveles de crecimiento económico; su volatilidad y libertad de flujo del capital favorecerían, según sus defensores, la innovación, la productividad y la movilidad social, abriendo la puerta a *success stories* individuales. El premio para toda la sociedad es el crecimiento del producto, es decir, del ingreso. Sin negar nada de esto, nuestra teoría pondría en duda la validez de reducir el bienestar individual a indicadores económicos sin la presencia de indicadores de bienestar psicológico de la población, sujeta en el extremo liberal al estrés de la adaptación psicológica y económico-laboral permanente.

Algunas cavilaciones empíricas

Sigamos profundizando en esta teoría sirviéndonos de algunos datos estadísticos.⁴⁵ Empecemos con este cuadro por demás sugerente que resume las respuestas extremas a seis preguntas de cinco categorías (*muy frecuentemente, frecuentemente, a veces...*):

Gráfico 1. Temores ciudadanos por tenencia de vivienda, año 1999 (*muy frecuentemente teme que alguien de la familia...*)



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos del Ministerio del Interior.

Los deudores del Banco Hipotecario manifiestan sensiblemente mayor temor en absolutamente todas las preguntas que las otras dos categorías, en las que los propietarios manifiestan el menor temor. Esto sería paradójico si el temor fuera efecto directo de la criminalidad o de las influencia mediática por sí sola.

Nuestro modelo puede explicar el problema: aquellos que están pagando su *primera* casa están en el medio de un *proyecto* de vida, y no cualquier proyecto, sino el del *techo propio*, que

⁴⁵ Todos los datos que se presentan son de elaboración propia a partir de los microdatos de los sondeos de opinión del Ministerio del Interior de los años 1999, 2000 y 2001 que nos fueron proporcionados por el Programa de Seguridad Ciudadana. Las encuestas fueron realizadas sobre muestras estadísticamente representativas de las ciudades de Montevideo y Canelones.

implica un cambio cualitativo en términos de estabilidad y que se proyecta al núcleo familiar —incluso después de la muerte—. La meta en sí misma implica una situación de fragilidad relativa, ya que al estar en el medio de un proceso de acumulación los *riesgos relativos* crecen drásticamente al amenazar la cristalización del proceso (por ejemplo, ante la incapacidad sostenida para pagar la cuota como consecuencia del desempleo); crece entonces de forma indirecta la brecha entre las *aspiraciones personales* y las *chances de realización* al disminuir estas últimas, gravitando el riesgo como una espada de Damocles sobre la conciencia del sujeto.

Veremos esto a través de la estructura social, sumando estas respuestas extremas y promediándolas en nuestro Cuadro 1. Las categorías van desde la que presenta el resultado de mayor seguridad al de mayor inseguridad; adelantamos ya como observación teórica que creemos se aprecia con claridad que a medida que crece la inestabilidad de la posición (no en términos de ingresos altos o bajos, sino en términos de la volatilidad de la situación) crece el temor al delito.

Cuadro 1. Cantidad promedio de respuestas extremas según varias categorías, años 1999-2000 (orden aproximadamente ascendente)

	1999	2000
Ocupación		
Obreros industriales	0,74	0,82
Comerciantes	0,80	0,96
Promedio general	0,97	1,01
Empleados de oficina	1,06	0,96
Profesionales, técnicos	1,19	1,01
Sector servicios	1,25	1,24
Situación ocupacional		
Jubilados	0,99	0,86
Promedio general	0,97	1,01
Ocupados	1,03	0,99
Desempleados	1,22	1,14
Tenencia de la vivienda		
Propietarios	0,94	0,93
Promedio general	0,97	1,01
Alquilan	1,04	1,16
Cuota BHU	1,41	1,24

El final del cuadro ya nos es conocido; lo expresamos aquí en otro idioma para comparar sus resultados con los demás. En la mitad del cuadro se ve un resultado de gran interés: los jubilados aparecen como los más seguros en cuanto a la situación ocupacional, lo cual es lógico considerando su estabilidad fruto del bienestar social, muy cerca de los ocupados. Los desempleados manifiestan en cambio un grado de temor mucho más alto en función de su difícil situación. En la estructura ocupacional, los obreros industriales, hijos de otra etapa de la legislación laboral y de la cultura sindical, se paran en el extremo opuesto de aquellos del hiperflexible sector de servicios, casi enteramente sometidos los azares del mercado.

Los profesionales y técnicos presentan un nivel de inseguridad un poco por encima de la media, quizá porque, pese a sus mayores ingresos, deben también vender sus servicios en el mercado, y además su mayor nivel de especialización conlleva un grado de *aspiraciones de realización personal* más elevado y difícil de satisfacer en una sociedad subdesarrollada.

Sobre esta línea, las tradiciones teóricas que mencionamos toman el grado de educación como buen resumen del nivel de aspiraciones; el avance de la educación sin avance del ingreso volvería difícil mantener el estilo de vida deseado. El Cuadro 2 dice algo al respecto:

Cuadro 2. Temor ciudadano en personas con ingresos menores a 6.000 pesos, según nivel educativo, años 1999-2001

	Primaria incompleta	Hasta 3 años de secundaria	Secundaria completa	Algún nivel universitario o similar
1999	–	0,95	0,98	1,20
2000	0,65	0,91	1,10	1,07
2001 [•]	1,2258	1,6719	1,7838	–

[•] Los datos 2001 fueron contruidos de manera diferente de los anteriores y son de difícil comparación.
 Nota: Eliminamos los datos de las casillas con N inferiores a 20 casos.

En todos los años, a medida que sube la educación pero los ingresos se mantienen debajo de 6.000 pesos, la inseguridad crece sostenidamente, lo que señala que la ansiedad generada haría crecer el temor ciudadano.

Podríamos analizar otros datos de interés, como que para los sujetos que viven solos la media de respuestas extremas es de 1,30 (de las más altas registradas; solo año 1999), y que aquellos que presenciaron actos de violencia doméstica (buen indicador de desintegración familiar) promedian 1,24 (solo año 2000), pero debemos pasar a otro asunto.

La racionalidad del temor

Hemos sustentado que las posiciones más inestables presentan mayores niveles de temor. En vez de reducir el temor al pánico irracional de los actores, es bueno subrayar que esta preocupación por el delito tiene un componente racional: en efecto, *el delito es más peligroso para estos sujetos*. Parte del problema de la sensación térmica es que justamente no existe una peligrosidad objetiva única, sino que esta es relativa a situaciones estructurales de vulnerabilidad que ni siquiera dependen directamente del nivel de ingreso o socioeconómico en cuanto tales. Así, sin necesidad de que aumente la delincuencia, basta con que proliferen posiciones estructurales frágiles para que su peligrosidad relativa crezca y con ella el estado de alerta; lo que sucede de hecho al retraerse los sistemas de seguridad.

Aun así, es menester volver al Cuadro 1, donde aparece toda la batería de preguntas que hemos tomado en cuenta. Si bien es verdad que el costo económico de un robo se vuelve más elevado por la inestabilidad personal relativa, esta lógica no es aplicable a la mayoría de las dimensiones tratadas en nuestro ejemplo de la vivienda, notoriamente no lo es en el caso del asalto sexual, cuyos costos nada tienen de económicos y no deberían cambiar en función de una variable en última instancia económica (la vivienda). Tenemos entonces que o bien tomar el temor ciudadano como mecanismo de reducción de la complejidad de riesgos no tajantemente separados en el flujo mental de un individuo (solución aún racional), o bien pensar en otros mecanismos psicológicos de desplazamiento irracional (opción que nos atrae menos).

Breve diagnóstico del Uruguay 2007

En virtud del marco teórico que hemos planteado, es posible explicar el estallido de inseguridad que Uruguay atraviesa sin necesidad de asumir que la delincuencia haya crecido drásticamente en cuestión de un año o dos.

Por supuesto, el hecho de que la inseguridad sea en cierta medida endémica a los procesos de cambio social, y en particular a la retracción de la seguridad social, nos dice que la presencia del problema de la sensación térmica en este último par de décadas tiene mucho que ver con la aplicación de políticas liberales durante cerca de 40 años, pero no nos dice por qué se da la explosión actual.

Nuestra respuesta es que de hecho el tema tuvo que compartir la agenda con (y llegó en los últimos años a verse totalmente opacado por) otros vehículos colectivos de la tensión, entre ellos la crisis financiera y la fuga hacia delante de la esperada victoria del Frente Amplio. También el fantasma de la corrupción, similar al de la seguridad ciudadana pero hoy reducido por la creciente legitimidad del sistema fruto del recambio político, era uno de los fenómenos clave del período anterior. De hecho, consideramos a la inseguridad ciudadana como un vehículo típico de la tensión, dado que se trata de un riesgo no neutralizable cuyo discurso carece de actores sociales que se le opongan organizadamente;⁴⁶ de allí su recurrencia en distintos contextos históricos y sociales y, hoy en particular, su estallido ante la falta de vehículos alternativos.

Finalmente, también se desprende de nuestros planteos que los reclamos de represión y seguridad contienen un alto potencial totalitario: obedecen a una lógica en cierta forma *compulsiva*, *insaciable* dada la mayor amplitud y complejidad de la estructura de riesgos que la originan y la ansiedad que conllevan. Quizá parte del problema es que para la cultura liberal tradicional es difícil concebir la seguridad más allá de la coerción física del Estado juez y gendarme.

⁴⁶ Los jóvenes de escasos recursos carecen de capacidad para organizarse en contra de la cruel estigmatización que sufren a raíz de esta dinámica, y tampoco es común que alguien se oponga en el discurso cotidiano a la peligrosidad de «la calle». En cambio, otros grupos afectados por dinámicas de este tipo sí pueden organizarse y discutir cotidianamente, como los jóvenes consumidores de marihuana o los homosexuales.

Violencia simbólica y proceso sociopolítico

Álvaro Rico

1. Sobre la convocatoria más general: ¿qué tienen para decir las ciencias sociales sobre la violencia, la inseguridad y los miedos?

Digamos, para empezar, que *mi* ciencia social —la ciencia política— tiene poco para aportar y dialogar con otras disciplinas sobre la convocatoria. Y que ello no sirva de excusa personal —no interesa—, sino como un síntoma que tiene que ver con el (no) tratamiento político de las violencias en estos últimos 20 años de democracia en el país, que han pasado a ser objeto de estudio de otras disciplinas.

Por un lado, producto de una reconfiguración más general del pensamiento en esta época posdictadura, la ciencia política ha recortado su campo de estudio a los exclusivos ámbitos y actores institucionales: al sistema político-parlamentario y de partidos, que es como un sistema autosostenido y autorreferenciado, con sus propias reglas de juego y representantes. Ahora bien, si las lógicas del conocimiento comparten en un todo las lógicas institucionales que estructuran el sistema mismo, entonces realidad política y teoría política se vuelven la misma cosa. Esta última no solo pierde capacidad de distanciarse críticamente de su objeto de estudio, sino que se transforma en una justificación más del statu quo. En síntesis, el fuerte proceso de *naturalización* del orden político que se ha ido construyendo en estos últimos años, se ejerce también sobre el propio pensamiento político que piensa así el orden como *natural*.

La violencia incomoda al sistema político y al análisis político. Entre otras cosas, porque la política, y en particular el Estado, fue uno de los promotores centrales de la violencia y la enemistad entre los uruguayos en la década de los sesenta y en dictadura, hasta alcanzar el despliegue

de esa economía de la violencia institucional, el estatus de *guerra interna* y *terrorismo de Estado*. En el Uruguay posdictadura, en vez de revisarse críticamente los efectos duraderos de esa violencia institucional sobre la sociedad, se hizo un *corte* —hasta un corte epistemológico por la ciencia política—, y así las violencias fueron devueltas a la sociedad y a los sujetos no estatales en la forma de violencia delictiva, violencia doméstica, violencia en el tránsito, violencia en el fútbol, mientras la política y el sistema político recuperaban los atributos de racionalidad, tolerancia y pacificación, como si nada tuvieran que ver ni con las violencias del pasado ni con las presentes.

Una de las afirmaciones que quiero hacer es que para romper con esos procesos reflexivos, discursivos y simbólicos que tienden a la naturalización de los sujetos y de los ámbitos de la violencia social, a unidireccionar sus causas y lugares de procedencia, es necesario historizar la violencia. Dicho de otra manera, no es posible entender el fenómeno de las violencias *privadas* en la sociedad uruguaya actual sin establecer una relación de continuidad con el pasado reciente. Lo contrario es admitir las violencias sin historia, como apareciendo de la nada o como un *dato más* del presente, vinculadas con los fenómenos sociales de la pobreza, la marginalidad o el desempleo, o con lógicas anómicas provocadas por la integración acelerada al sistema y los cambios culturales y en la subjetividad de las personas (consumo, estatus, autorrealización).

La violencia en los años sesenta y durante la dictadura dejó marcas en los cuerpos individuales y colectivos y, sobre todo, construyó desde el Estado un campo de sentidos acerca de lo criminal y lo delictivo, la ley y el orden, los castigos corporales y el estigma. Aunque la dictadura no exista más como régimen político-estatal desde hace más de dos décadas, esos sentidos dominantes que construyó a sangre y fuego se reincorporan, sin darnos cuenta, como partes de un sentido común posdictadura, que también exige seguridades estatales y castigos corporales como manera de exorcizar los miedos colectivos.

2. Acerca de los miedos. ¿A qué tipo de sociedad pertenecen? ¿Qué tipo de subjetividad construyen?

Las dictaduras latinoamericanas recientes fueron definidas por las ciencias políticas y sociales como de *nuevo tipo* resaltando, a través de ello, el carácter moderno del fenómeno dictatorial en el continente y en Uruguay. Por lo tanto, uno podría extender esa conclusión y sostener que la «apropiación autoritaria de los miedos» (Lechner) en el pasado tuvo que ver con la instrumentalización de miedos e inseguridades propios del hombre moderno en una sociedad moderna y civilizada; por ejemplo, el miedo a la muerte violenta y súbita, a la guerra de *todos contra todos*, a una existencia miserable y solitaria, al caos.

Pero por otro lado, principalmente a partir de los años noventa del siglo pasado, hay miedos e inseguridades que responden a una configuración posmoderna, postindustrial o globalizada de nuestras sociedades nacionales y, con ello, a fuertes procesos de desestructuración del orden sistémico tradicional: en lo laboral (flexibilidad, informalidad, desocupación), en lo financiero (crisis periódicas), en lo afectivo (crisis de la familia y el matrimonio), en lo simbólico (crisis de los relatos de identidad). Es la propia lógica del sistema la que promueve la incertidumbre, la inseguridad, lo efímero. Y la que engendra, al mismo tiempo, una cultura del estrés, de la auto-satisfacción, de vivir el momento..., de la seguridad.

En cierto modo, sobre los miedos actuales inciden estos cambios que vienen del pasado dictatorial reciente y que confluyen con la sociedad globalizada del presente. Esos miedos, no como

una sumatoria o yuxtaposición de hechos inconexos sino como una nueva configuración político-social, determinan cambios en la subjetividad de las personas, en las identidades, formas de pertenencia, inclusiones y exclusiones, premiaciones y castigos, que poco tienen que ver con los relatos y símbolos de «¡como el Uruguay no hay!», o que cada vez menos tienen que ver con las lógicas asistenciales o terapéuticas del Estado de bienestar o con las formas político-partidario-electorales de construcción de ciudadanía.

Las insatisfacciones sociales vienen de lejos y la inseguridad es existencial, se relaciona con nuestras formas de vida presente. Muchas veces, el origen difuso de ambas determina que los miedos que engendran y la búsqueda de seguridad que promueven necesiten corporizarse, intencionalizarse en figuras como el delincuente, el político, el juez de fútbol, el *plancha*, y localizarse territorialmente (las *zonas rojas*, los márgenes de la ciudad).

3. La inseguridad es una sensación y el miedo un afecto social negativo

Ambos despiertan reacciones y hasta pasiones: venganza, odio. Las fuentes de ello están en la experiencia personal y en la experiencia social acumulada. La comunicación es un nexo entre ambas experiencias, sobre todo porque la información que se difunde a través de los medios permite generalizar las situaciones individuales y asociar esa información con uno mismo, con lo que le sucedió a un amigo, a un familiar...

Por eso, por más que las estadísticas demuestren empíricamente que el incremento de los delitos no es tal, igualmente la inseguridad o los miedos permanecen. Porque estos últimos, en tanto sensaciones o afectos, remiten a registros subjetivos diferentes de los saberes especializados o los datos matemáticos y se canalizan en formas de comunicación interpersonales, también diferentes: la peluquería, la feria, la vereda, el rumor, las exageraciones.

Es más, el miedo, la inseguridad, la violencia pasaron a ser factores importantes de *cohesión social* de los uruguayos. Digo más, los prejuicios sociales (la desconfianza, la sospecha) cementan buena parte de los comportamientos a partir de los cuales la gente organiza su vida cotidiana, sus respuestas inmediatas, sus diálogos informales. Esta rutina del-día-a-día hace que el miedo sea una relación social (como lo ha sido siempre), pero ahora inscrito en otro contexto de *sociabilidad tribal*. Es el síntoma de una sociedad que ha deteriorado su convivencia y sentido de comunidad, en la que formas de sociabilidad se han retrotraído a relaciones de parentesco o en la que la identidad de individuos se tiene que recuperar encontrando sus restos humanos a través del código genético o las huellas dactilares, en el caso de los detenidos desaparecidos. Como si este proceso de deshumanización no nos retornara a las meras necesidades y deseos primarios como especie biológica. De esto son parte también el miedo y la violencia, una reacción primaria y directa de la especie ante un entorno agresivo.

Por tanto, es muy difícil incorporar a las lógicas estatales la tarea de reconducir sensaciones y afectos ya sedimentados. Menuda tarea la del gobierno de izquierda. Las lógicas estatales —y las institucionales en general— no fueron creadas para promover dudas, enfoques diferentes o develar construcciones sociales detrás de fenómenos fácticos como el delito y el crimen. Máxime cuando tales actitudes se pueden pagar públicamente perdiendo votos. Justamente, una de las razones de la eficacia de los discursos políticos conservadores del orden y del incremento de las funciones punitivas del Estado radica en que estos se asientan (y fomentan) sobre las experiencias o reacciones primarias, no reflexivas o preteóricas de la gente. A su vez, esas lógicas reinterpretan experiencias ya constituidas por la sociedad (por ejemplo en los años sesenta y en dictadura) en

disposiciones, clasificaciones y etiquetas creadas y legitimadas por el propio Estado para reforzar aquellas formas de conocimiento (por ejemplo, el jurídico) o de distribución de las riquezas (por ejemplo, a través de las relaciones de mercado) que, precisamente, conservan tal cual el orden estatal y capitalista.

Por eso, la discusión debería desarrollarse no solo en el plano legal-punitivo-asistencial o médico, sino también en el plano de las representaciones, los símbolos y los discursos dominantes sobre el delito y sus sujetos, para ayudar a romper las *evidencias primeras*, las reacciones primarias, la amnesia social sobre la génesis del problema del miedo, la inseguridad y la violencia.

En la política comunicacional, en particular en los grandes medios, ha habido cambios muy importantes que hacen al diseño de esas nuevas formas de subjetividad social: la capacidad de crear sujetos desde los nombres que etiquetan dichos medios; la capacidad de darle estatus de noticia (sobre todo en el informativo de los sábados) a un mero accidente de moto sin lesionados o a un intento de rapiña que no se consumó; interpelar al familiar en el mismo momento de la tragedia para que con los ojos llorosos y la voz entrecortada reclame justicia y la pena de muerte, y otros ejemplos de *escenificación* de las tragedias tipo *reality show*.

4. Orden simbólico - violencia simbólica

Existe una directa relación entre orden simbólico y procesos políticos, en tanto estos últimos disputan también los sentidos del *buen* orden estatal que promuevan las adhesiones y obligaciones ciudadanas, sin cuestionamientos al statu quo. Y que, por otro lado, excomulgan simbólicamente de esa comunidad de sentidos compartidos a aquellas visiones diferentes, estigmatizadas como decimonónicas, irracionales, contestatarias.

Ese buen sentido del orden político institucional es una construcción que, justamente, se oculta como tal, como construcción social y lucha simbólica, para presentarse como algo *dado* desde tiempos inmemoriales. Esa construcción lo es a través de discursos, creencias, percepciones sociales, clasificaciones, divisiones, reconocimientos.

El Estado ha sido, en la tradición uruguaya, uno de los constructores principales del orden simbólico, de ese consenso sobre el sentido único de las cosas (incluido el orden político-institucional). El lugar estatal es el lugar universal, es la unidad territorial, es el monopolio de la fuerza legítima. Pierre Bourdieu lo extiende, incluso, al monopolio de la violencia simbólica. De allí que, durante muchos años, se correlacionaran los símbolos del Estado *paternalista* con la *sociedad hiperintegrada* o *amortiguadora* como una de las tantas formas de nombrar la *excepcionalidad* del proceso de construcción de nuestra modernidad político-institucional y, al mismo tiempo, como una forma de difundir un relato de identidad que nos diferenciara de los *otros* latinoamericanos o extranjeros.

La dictadura quebró la linealidad de ese relato de legitimación institucional e identidad social. Hizo del Estado paternalista un terrorismo de Estado y, con ello, desenmascaró la violencia fundante u originaria del poder estatal, reorganizándose como *pura coerción* sin consenso hacia fines de los años sesenta y durante la dictadura. No obstante, tras el retorno a la democracia, después de 1985, se recompuso aquel relato de la excepcionalidad, el carácter estadocéntrico de la sociedad, la virtuosidad de nuestro sistema político y de partidos, sin pasado reciente que los condene o ponga en duda. La inexistencia de una crítica institucional y su sustitución por un discurso estatal culpabilizador de la sociedad se basan, también, en la posibilidad de conservar un campo criminal *latente* y en la instrumentalización de los miedos como forma de disciplinamiento social.

La construcción del discurso criminalizador, en los años sesenta y en los años noventa, descansa sobre las mismas premisas: la relación de exterioridad entre delincuentes y sociedad *honest* (ellos y nosotros); la vulnerabilidad y victimización de esa sociedad honesta ante las nuevas formas y sujetos del delito; la no correspondencia entre la legislación y las penas, y la necesidad, por tanto, de incorporar medidas excepcionales; el reforzamiento de la identidad Estado-orden.

Casi 30 años de repetición de ese discurso estatal han logrado automatizar las relaciones de causa-consecuencia y problema-solución con relación a la violencia social y a los sujetos del delito actuales. Ya hay un encuadre de estos fenómenos en patrones de significado que también prescriben a qué y a quiénes se debe temer. Esa automatización del discurso de la seguridad tiende a lo reactivo, al reflejo socialmente condicionado que no permite reelaborar reflexivamente los miedos. Por eso mismo, ese discurso político-conservador propone la disminución de los niveles de la tolerancia represiva del Estado y aumentar los umbrales del dolor social a través de los castigos penales o de bajar la edad de imputabilidad, porque hay una acumulación cultural y una memoria estatal pre-dispuesta a ese discurso, que coincide con la experiencia de importantes sectores de la sociedad. Después de todo, las políticas penales de una sociedad tienden a reflejar o imitar las formas culturales predominantes en ella.

De allí que una de las tantas dificultades que enfrenta un gobierno de izquierda tiene que ver con la elaboración de otro discurso del orden estatal desde el Estado. Su propia historia con relación al orden instituido y los castigos recibidos por desafiarlo en el pasado reciente; la conservación de una memoria estatal respecto a la violencia social que, como toda institución, es una memoria selectiva y reproductiva; la construcción de ese sentido político común en el último medio siglo con respecto a la violencia y la seguridad, son todos factores que hacen del desafío del cambio más complejo no solo un problema de voluntad.

En todo caso, la izquierda incorpora una dimensión de la lucha política que no solo trata de cambiar el mundo; también trata de cambiar sus representaciones dominantes. Es la lucha por la reflexión, las interpretaciones y los símbolos que modifican nuestro pensamiento, percepciones y miedos dominantes. En eso, también, se debería estar.

Inseguridad y victimización en el Uruguay de la crisis

Miguel Serna⁴⁷

La percepción de *inseguridad* personal y colectiva en la sociedad contemporánea ha sido uno de los temas recurrentes en la agenda de reflexión académica de las últimas dos décadas. Los procesos de creciente individuación social, a través de los cuales los individuos *ganan* espacios de autonomía y libertad personal, no siempre han ido acompañados de una sensación de afirmación de los sujetos, sino, por el contrario, la falta de sustento en instituciones sociales que les permitan ejercer plenamente sus derechos ha hecho emerger situaciones sociales de riesgo y anomia social. Procesos sociales como la precarización laboral y el desempleo, los desfases entre educación y trabajo así como la desestructuración de la familia han llevado a nuevos procesos de vulnerabilidad social e inseguridad ciudadana (Castel, 2004; Beck, 1998; Giddens, 1993).

¿Cuáles han sido los factores más relevantes que inciden la inseguridad ciudadana?

En primer lugar, aquellos vinculados con la forma del Estado y su relación con la sociedad. Uno de los aspectos principales del *malestar social* con la seguridad pública es la sensación de *pérdida de derechos civiles* en comparación con el pasado histórico de cada sociedad. La memoria de la historia reciente uruguaya está atravesada por la crisis del Estado liberal, el emergente autoritario y un modelo de control social disciplinario-represivo, así como por el tránsito

⁴⁷ Profesor adjunto, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; ex consultor del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

incompleto desde la recuperación democrática de los controles legales y ciudadanos efectivos para la garantía y el ejercicio de los derechos civiles básicos.

Asimismo, se ha señalado la relevancia de la *imagen y percepción en la ciudadanía de la eficacia del sistema jurídico penal y de las instituciones públicas* responsables de la seguridad pública y la garantía de los derechos civiles (órganos policiales y jurisdiccionales del Estado).

En segundo término, se señalan los factores vinculados con los procesos económicos y sociales. La creciente sensación de incertidumbre e inseguridad personal proveniente de la *inflación* de factores *riesgos de la globalización y crisis económicas*. En este sentido, los impactos negativos en la desestructuración de las protecciones del mundo del trabajo han debilitado los lazos y las relaciones sociales de la sociedad salarial. Los procesos de desestructuración y precarización de las relaciones en el mundo del trabajo han sido acompañados además de nuevas formas de exclusión e inseguridad social.

En tercer lugar, desde la perspectiva más subjetiva de los individuos, la inseguridad ciudadana o sensación de vulnerabilidad personal aumenta en la medida que los sujetos tienen una *experiencia más directa y cercana de victimización* o exposición a una violación de sus derechos civiles. En este sentido, a partir de la década de los noventa se han hecho estudios sobre victimización a escala internacional.⁴⁸

Es importante advertir que los estados de inseguridad ciudadana se pueden estudiar de diversa forma. En este caso, nos concentraremos en los climas de opinión pública (Noelle-Neumann, 1995), esto significa fenómenos sociales que tienen al menos tres rasgos típicos: a) son opiniones y actitudes generales sobre una temática que se encuentra en debate en un contexto social y una coyuntura histórica; b) son temas puestos en la agenda pública y móviles en el tiempo; c) son opiniones y actitudes generales o mayoritarias en la población.

La opinión pública puede ser analizada de diversas maneras. En este caso se va a analizar a partir de sondeos de opinión mediante encuestas.⁴⁹

En este trabajo se van a analizar los *climas de la opinión sobre la seguridad ciudadana en el Uruguay de la crisis*. Para ello se van a tomar como base los resultados de investigación de cinco *encuestas de opinión sobre seguridad ciudadana por muestreo probabilístico representativo de la población realizadas en Montevideo y Canelones entre los años 1999 y 2004 por el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) del Ministerio del Interior*. Los departamentos elegidos fueron el ámbito de acción del PSC, alcanzado al 60% de la población del país.

Los temas prioritarios para el país en la opinión pública durante el período se vinculan con los efectos sociales de la crisis, la desocupación, la vivienda, el nivel de ingresos y los salarios, así como la educación. No obstante, entre los principales problemas, la temática de la seguridad pública y la delincuencia ocupa un lugar de destaque y más allá de las variantes coyunturales mantiene una posición de destaque en ambos departamentos.

Los problemas de mayor atención en la percepción de la opinión pública entre los años 1999 y 2004 son la desocupación y el empleo (25%), la pobreza y la miseria (10%), los bajos salarios e ingresos (10%), la vivienda (6%). Los porcentajes y tendencias son bastantes similares en ambos departamentos, alcanzan los valores más altos en 2002 y descienden luego levemente en magnitud hacia fines de 2004.

⁴⁸ Los estudios sobre seguridad y victimización tienen sus primeros antecedentes en Estados Unidos a mediados de la década de los sesenta, pero es a partir de 1988 que el Instituto Interregional de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia y la Justicia comienza a desarrollar un programa comparativo internacional, que implementa Encuestas Internacionales de Victimización.

⁴⁹ Se debe subrayar que se refiere a la investigación de las percepciones y opiniones en la opinión pública sobre la violencia y la delincuencia, no a las prácticas y los hechos delictivos en la realidad fáctica.

La delincuencia y la seguridad pública se encuentran entre los primeros cuatro problemas mencionados como principales problemas del país; aglutinaron alrededor del 13% de las respuestas de los encuestados en Montevideo y Canelones.

Cuadro 1.

Principal problema en Uruguay (% total de respuestas)	Depto. 1999		Depto. 2000		Depto. 2001		Depto. 2002		Depto. 2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Situación de la educación	5,7	4,8	6,0	4,3	6,4	4,8	7,0	7,0	9,1	7,9
Problemas medioambientales	1,4	1,6	1,7	1,0	1,1	1,2	1,5	2,7	1,8	2,2
Desocupación y empleo	22,8	20,3	23,6	25,9	25,3	25,6	26,8	26,3	24,0	25,4
Nivel de ingreso y bajos salarios	10,9	10,3	12,3	11,3	11,9	10,7	6,0	6,5	8,3	8,6
Inflación y aumento de precios	1,9	1,5	2,2	2,1	2,9	3,5	7,5	9,9	4,3	6,8
Falta de oportunidades para la juventud	8,7	8,4	9,4	5,7	9,4	10,0	8,1	7,7	2,0	2,1
Problemas de vivienda	4,0	3,1	3,2	2,6	3,4	3,0	1,7	2,0	15,6	12,5
Delincuencia y seguridad ciudadana	15,2	12,1	13,3	13,2	13,6	14,6	12,8	10,7	13,3	11,4
Pobreza y miseria	13,0	14,6	11,3	11,8	11,3	10,1	11,8	10,9	5,6	6,7
Problemas de atención de salud	6,0	6,2	4,7	4,7	3,3	4,3	4,7	6,2	5,3	5,3
Corrupción	6,0	7,6	3,3	3,1	6,8	4,1	5,5	5,3	0,2	0,2
Drogadicción	•	•	•	•	0,3	0,9	0,2	0,1	•	•
Problemas con los bancos	•	•	•	•	•	•	2,3	1,4	8,2	8,4
Violencia por motivos políticos	1,9	1,5	1,5	1,2	•	•	•	•	•	•
Otro	0,3	0,8	0,2	0,7	0,0	0,2	0,7	0,8	0,0	0,1
No contesta	0,0	0,7	0,0	0,0	0	0	3,6	2,5	0,0	0,0
No sabe	2,3	6,4	7,4	12,4	2,1	5,4	0	0	2,2	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0

Fuente: PSC 1999-2004.

• Nota: Ítems que no se preguntaron en la encuesta.

Para profundizar el espacio que ocupa la seguridad pública y personal en la cotidianidad de la población se exploró la *autopercepción subjetiva de inseguridad personal*. En esta variable se observa que la sensación de inseguridad y vulnerabilidad con respecto a la zona de residencia afecta a un espectro bastante amplio de la población, y se verifica además un crecimiento porcentual durante el período de los niveles de autopercepción de inseguridad personal. En ambos departamentos, la sensación de inseguridad alcanza promedialmente el 47 y el 32% de los encuestados en Montevideo y Canelones, respectivamente; los valores más altos se registraron en el pico de la crisis de 2002.

Cuadro 2. % de personas que opinan que la zona en que viven es insegura o muy insegura, por departamento y período de referencia temporal

	Montevideo					Canelones				
	1999	2000	2001	2002	2004	1999	2000	2001	2002	2004
% personas inseguras barrios	44	47	44	51	50	24	27	28	38	37

Fuente: PSC 2001-2004.

El clima de opinión pública general con respecto a *la evolución de la delincuencia y la seguridad ciudadana* muestra un crecimiento notorio de la sensación de inseguridad ciudadana en el período.

Las opiniones de los encuestados con respecto a la evolución anual de la delincuencia muestran un clima de opinión mayoritario negativo, de incremento de los fenómenos delictivos en general. El saldo de opiniones en la opinión pública es ampliamente favorable a una percepción de aumento de la delincuencia en la sociedad. La diferencia entre quienes expresaban que la delincuencia había aumentado y quienes pensaban que había disminuido dio un saldo neto con un valor promedio de 85%. Este clima de opinión adverso con respecto a la criminalidad alcanzó su nivel más alto en el año 2002, coincidiendo con el momento más agudo del período de crisis económica del país; posteriormente se registró un leve descenso en 2004.⁵⁰

La comparación de la percepción pública sobre la evolución de la delincuencia global de la sociedad con la percepción cotidiana de la *delincuencia en el barrio* de residencia de los encuestados muestra tendencias similares con climas de opinión adversos. No obstante, la sensación térmica negativa con respecto a la percepción de la realidad más cotidiana de cada barrio es bastante inferior, con saldo de opinión con un valor promedio de 30% a favor de quienes afirmaban que la delincuencia ha aumentado.

El clima de opinión pública sobre la delincuencia en ambos departamentos muestra, en todas las encuestas, opiniones mayoritarias de percepción de incremento de la violencia en la sociedad. Por otra parte es interesante observar que el clima de opinión adverso con respecto al incremento de la delincuencia en el barrio es similar a los niveles de sensación de inseguridad personal en el barrio (observada previamente).

Cuadro 3. Opiniones sobre aumento de la delincuencia en los últimos 12 meses por departamento (2000-2004)

Saldo neto	Montevideo				Canelones			
	2000	2001	2002	2004	2000	2001	2002	2004
Delincuencia en general	86	79	92	84	93	83	89	84
Delincuencia en el barrio	–	13	42	32	–	23	41	32

• Saldo neto = (aumentó mucho y algo) – (disminuyó mucho y algo).
Fuente: PSC 2000-2004.

La *sensación de inseguridad personal* está vinculada con varios factores, de los cuales en las encuestas se pueden señalar al menos tres.

La inseguridad personal aumenta en los que han tenido la *experiencia inmediata de ser víctima directa de algún delito*, ellos mismos o alguien de su núcleo familiar. Mientras que en los hogares que no fueron víctimas de delitos la sensación de inseguridad alcanza un valor promedio de 36%, entre los hogares que fueron víctimas directas el 60% de los individuos percibe su residencia y su entorno cercano como inseguros.

Por otro lado, la sensación de inseguridad disminuye en función de la *percepción subjetiva positiva de la eficacia y el impacto de la acción de la policía* por combatir la delincuencia. De los encuestados que perciben que la policía realiza los máximos esfuerzos por combatir la delincuencia, el 33% considera que el barrio donde vive es inseguro, mientras que entre los que responden que la policía no se esfuerza nada por luchar contra el crimen el 61% cree que su barrio es inseguro.

⁵⁰ Es de notar que los climas de opinión pública se acompañan del crecimiento de las denuncias de delitos en el período considerado.

Además, la sensación de inseguridad se incrementa en los *contextos de mayor vulnerabilidad social*, especialmente en los hogares que pertenecen a estratos socioeconómicos más bajos. Entre los encuestados pertenecientes a estratos altos, la sensación de inseguridad en el lugar de residencia es del 42%, mientras que entre sujetos de los estratos bajos el 49% considera que la zona de residencia es insegura.

Cuadro 4.

Seguridad zona donde vive	Montevideo					Canelones					
	Víctima de delitos en últimos 12 meses					Víctima de delitos en últimos 12 meses					
	No, nadie	Encues-tado	Otro familiar	Ambos	Total	No, nadie	Encues-tado	Otro familiar	Ambos	Total	
	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	
Muy segura	4,6	3,1	3,3	5,4	4,1	7,1					5,0
Bastante segura	51,2	34,4	33,3	35,1	44,8	63,2	41,9	46,6	42,9	57,6	
Insegura	40,7	56,3	52,3	51,4	45,6	26,7	53,2	50,0	42,9	33,7	
Muy insegura	1,7	5,6	10,5	8,1	4,0	2,5	4,8	3,4	14,3	3,3	
Ns/nc	1,9	0,6	0,7		1,4	0,6				0,4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: PSC, 2004.

Cuadro 5.

Seguridad zona donde vive	Montevideo						Canelones					
	Actuación de la policía para combatir la delincuencia						Actuación de la policía para combatir la delincuencia					
	Máximos esfuerzos	Bastante esfuerzo	Poco esfuerzo	Ningún esfuerzo	ns/nc	Total	Máximos esfuerzos	Bastante esfuerzo	Poco esfuerzo	Ningún esfuerzo	ns/nc	Total
	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %
Muy segura	7,2	3,8	3,0	5,3	4,4	4,1	7,9	4,8	4,3	4,3	5,3	5,0
Bastante segura	50,4	54,9	37,6	26,6	42,2	44,8	68,3	66,7	51,2	39,1	42,1	57,6
Insegura	38,4	39,0	51,5	56,4	51,1	45,6	23,8	25,0	41,5	45,7	47,4	33,7
Muy insegura	2,4	1,7	5,5	11,7		4,0		3,0	2,4	10,9	5,3	3,3
Ns/nc	1,6	0,6	2,4		2,2	1,4		0,6	0,6			0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: PSC, 2004.

Cuadro 6.

Seguridad zona donde vive	Montevideo				Canelones			
	estrato socioeconómico				estrato socioeconómico			
	bajo	medio	alto	Total	bajo	medio	alto	Total
	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %
Muy segura	3,5	5,0	1,7	4,1	5,7	5,5	1,6	5,0
Bastante segura	40,5	45,4	51,2	44,8	50,0	60,6	59,4	57,6
Insegura	47,9	45,4	42,1	45,6	39,3	30,7	35,9	33,7
Muy insegura	5,8	3,6	2,5	4,0	4,1	2,9	3,1	3,3
Ns/nc	2,3	0,7	2,5	1,4	0,8	0,4		0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: PSC, 2004.

Como se señaló previamente, la experiencia y la percepción inmediata de ser *víctima* de algún delito son una variable fundamental en la explicación de la sensación de inseguridad personal. De acuerdo a los estudios realizados la victimización afectó el 28 y el 35% de la población de ambos departamentos en el período. No obstante, se constatan diferencias significativas entre los departamentos y según el tipo de delito.

De acuerdo a la encuesta del año 2000, el 40% de los hogares en Montevideo y el 22% en Canelones habían sido víctimas de delitos en los 12 meses previos. En el año 2004, según las declaraciones de los encuestados, el 37% de los hogares en Montevideo y el 29% en Canelones habían sido víctimas de delitos durante el último año. Considerando un análisis focalizado exclusivamente en la victimización directa de los encuestados, los valores se reducen al 21% en Montevideo y al 16% en Canelones de los individuos de afirmaron haber sido personalmente víctimas de delitos en 2004.

El reconocimiento público de la situación de victimización varía según el número y el tipo de delitos. Entre las personas que habían sido personalmente víctimas de delitos durante el año 2004, el 70% en Montevideo y el 86% en Canelones manifestaron ser víctimas de uno o más robos en el año. El siguiente delito en términos cuantitativos son las rapiñas; el 23% en Montevideo y el 10% de los encuestados en Canelones declararon haber sido víctimas de este delito. Luego aparecen las agresiones físicas; el 8% de los sujetos en Montevideo y el 3% en Canelones fueron víctimas de una o dos agresiones físicas. Las respuestas de los encuestados víctimas de delitos entre los años 1999 y 2004 no varían significativamente.

Una observación interesante es la diferencia notoria entre la declaración pública en las encuestas de victimización de delitos contra la propiedad y contra la persona. Las víctimas de delitos contra la propiedad en general (robos, rapiñas, etcétera) declaran su condición de víctimas. Probablemente, esa actitud esté reforzada por la extensión cuantitativa de estos delitos, que constituyen la amplia mayoría de los comportamientos criminales efectivos en la sociedad. En cambio, en los casos de los delitos contra la persona (homicidios, agresiones sexuales, entre otros) existe una muy notoria subdeclaración o no reconocimiento público de las víctimas en las encuestas, a pesar de su fuerte significación social.

Cuadro 7.

Proporción de hogares	jun./99	dic./99	jul./00	dic./01	dic./02	ago./04
Con víctimas	30	35	36	28	32	35
Sin víctimas	70	65	64	72	68	65
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 1999-2004.

Cuadro 8.

Posibles víctimas	Montevideo				Canelones			
	2000	2001	2002	2004	2000	2001	2002	2004
Solo el entrevistado	22	12	17	17	11	8	9	13
Otro miembro de la familia	16	15	15	16	10	9	10	13
El entrevistado y otro miembro	2	4	4	4	1	3	5	3
Nadie de la familia	60	69	64	63	78	80	76	71
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 2000-2004.

Cuadro 9.

Delito del que fue víctima	1999		2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Robo o asalto	66,7	57,9	73	78,3	77,4	90,5	77,1	87,5	70	86,2
Rapiña	20,5	31,6	24,3	8,7	19,4	4,8	20	8,3	22,5	10,3
Agresión física	2,6	0	2,7	8,7	3,2	4,8	2,9	4,2	7,5	3,4
Agresión sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Copamiento	10,3	10,5								
Violencia familiar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	4,3	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 1999-2004.

Para profundizar el análisis de las situaciones sociales de victimización se estudió la relación entre la *victimización y las prácticas de denuncias* de conductas criminales de las víctimas. En este sentido, una primera observación fue que esa relación no es inmediata ni unívoca.

Por un lado, se constata que un grupo mayoritario de personas (68% en 2004) había sido *personalmente víctima de delitos y consecuentemente realizó la denuncia*. Los *motivos* explícitos para realizar la denuncia en 2004 fueron diversos. En Montevideo, los motivos principales de denuncia fueron: el 45,3% para recuperar los bienes, el 32,7% porque los delitos deben denunciarse y el 7,4% para castigar a los autores. Por otro lado, en Canelones el 51% la hizo para recuperar los bienes, el 34,7% porque los delitos deben denunciarse y el 4,1% para castigar a los autores.

Para comprender la propensión o no a la denuncia de hechos delictivos se exploraron no solo los motivos de los encuestados, sino también las opiniones sobre la *receptividad de la policía y la satisfacción de los ciudadanos con respecto a la actuación* posterior de esta en el seguimiento de la denuncia.

Entre las personas que realizaron la denuncia, en 2004 el 40% de los encuestados en Montevideo y el 29% en Canelones quedaron satisfechos con la forma en que la policía se ocupó de la denuncia.

Por otro lado, entre los ciudadanos que quedaron insatisfechos con el desempeño de la policía, se destacan tres motivos principales de insatisfacción. El 28% de los encuestados en Montevideo y el 24% en Canelones expresan la falta de interés de la policía en la denuncia. Otro 10% de los encuestados en Montevideo y el 21% en Canelones señalan estar insatisfechos por no haber recuperado lo robado o porque no se detuvo a los autores. A su vez, un 15% de los encuestados en ambos departamentos expresan insatisfacción, sin especificar ningún motivo en particular.

Más allá de la eficacia y el resultado final, se exploró también el trato y la receptividad reconocidos en el momento de la realización de la denuncia a la policía. Según la encuesta del año 2004, de las personas que realizaron la denuncia, el 62% de los ciudadanos en Montevideo y el 70,1% en Canelones declararon que habían recibido un trato de la policía bueno o muy bueno en el momento de la realización de la denuncia. Es interesante anotar que la opinión general del trato de la policía al recibir la denuncia es muy positiva, aunque no se traduce directamente en niveles de satisfacción posterior.

Por otra parte, un hecho de interés es que la condición de víctima de un delito no siempre va acompañada de la realización de la denuncia, y existe una gama significativa de situaciones y actos no denunciados por diversos motivos.

En el año 2000, considerando exclusivamente las personas que habían sido personalmente víctima de delitos, el 35% en Montevideo y el 13% en Canelones afirmaron *no haber denunciado el delito*. Según la encuesta realizada en 2004 entre las personas que habían sido víctimas de delitos, el 38% en Montevideo y el 25% en Canelones declaran no haber hecho la denuncia.

El análisis comparado de la serie de datos entre 2000 y 2004 confirma que existe una proporción importante de no denuncias y una leve tendencia al incremento de ese tipo de actitudes y comportamientos.

De las personas encuestadas que habían sido personalmente *víctimas de delitos y no realizaron la denuncia*, el 74% en Montevideo y el 57% en Canelones no la hicieron debido a que se trataba de hechos de poca importancia, que podían resolver personalmente por mecanismos extrainstitucionales o porque consideraban que la intervención de la policía no los podía resolver.

Por otro lado, entre quienes no habían realizado la denuncia, el 6% de los ciudadanos en Montevideo y el 18% en Canelones expresan que no la hicieron debido a la imagen negativa que tienen de la policía, sea por desagrado, por miedo o porque consideran que la policía no habría hecho nada.

Además se puede observar que el 6% en Montevideo y el 18% en Canelones de los encuestados que no denuncian no contestan el motivo de ese comportamiento.

Cuadro 10.

Denuncia de delitos	1999		2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Víctimas que denuncian	65	87,5	65,2	83,3	84,6	90	55,9	50	61,9	75
Víctimas que no denuncian	35	12,5	34,8	16,7	15,4	10	44,1	50	38,1	25
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 1999-2004.

Cuadro 11.

Satisfacción con la denuncia	2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Sí, satisfecho	36,2	34	35,6	34,9	41,7	31,2	39,7	29,1
No, no hicieron lo suficiente	63,8	66	13,9	17,4	17,1	20	15,4	15,7
No se interesaron	•	•	22,8	17,4	17,1	10,4	27,9	23,6
No encontraron/detuvieron al autor	•	•	8,9	0	5	10,4	3,7	5,5
No recuperaron lo robado	•	•	9,9	20,9	1,5	7,2	7,4	15,7
No me mantuvieron informado	•	•	3	0	3	4,8	0	5,5
No me trataron correctamente/ fueron maleducados	•	•	0	4,7	2,5	6,4	2,2	1,6
Tardaron en llegar	•	•	0	2,3	2,5	1,6	0,7	0
Ns /nc	•	•	5,9	2,3	9,5	8	2,2	0
Otros motivos	•	•					0,7	3,1
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 2000-2004.

• Nota: Ítems que no se preguntaron en la encuesta.

Cuadro 12.

Trato al momento de la denuncia	1999		2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Muy bueno	3,1	6,1	8,8	7,2	21,8	11,5	24,1	23,8	22,6	17,6
Bueno	28,3	12,3	38,8	39,2	38,6	46	31,3	33,6	39,4	52
Regular	13,9	18,4	23,1	24,7	19,8	24,1	17,4	11,5	15,3	16
Malo	9,4	14,9	17	14,4	8,9	11,5	8,2	13,1	11,7	5,6
Muy malo	5,8	12,3	10,9	14,4	8,9	6,9	12,3	11,5	8,8	8,8
Ns/nc	39,5	36	1,4	0	2	0	6,7	6,6	2,2	0
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 1999-2004.

Cuadro 13.

Motivo de no denuncia	2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Hecho poco importante	30,5	58,3	37,9	37	30,4	33,6	33,7	21,6
Lo resolvió solo/conocía al autor	4,9		7,6	4,3	5,9		3,4	13,7
La policía no es necesaria	1,2				3	1,8	1,1	
Denunció a otra institución	1,2				0,7	2,7	-	-
No tenía seguro	1,2				0,7	2,7	12,4	7,8
La policía no habría podido hacer nada	13,4		24,2	15,2	12,6	10,6	36	21,6
La policía no habría hecho nada	26,8	29,2	24,2	30,4	23	38,1	1,1	
Desagrado/miedo a la policía	2,4		3		10,4	1,8	5,6	17,6
Otros motivos	6,1						1,1	-
Ns/nc	12,2	12,5	3	13	13,3	8,8	5,6	17,6
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 2000-2004.

Otro núcleo de interés en la investigación fue la percepción de *grupos sociales vulnerables, potenciales víctimas de agresión o violencia*. La percepción pública de la violencia cotidiana, especialmente en el ámbito doméstico, se exploró a través de opiniones y actitudes con respecto a la violencia contra grupos sociales vulnerables específicos, como las mujeres, los ancianos y los niños.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la encuesta realizada en 1999, el 19% de los encuestados en Montevideo y el 9% en Canelones afirmaron que en la zona que residen es frecuente o muy frecuente la violencia hacia las mujeres, los ancianos o los niños por parte de otros miembros del hogar. Según la encuesta de 2004, el 10% de los ciudadanos en Montevideo y el 8% en Canelones declararon que en su barrio es frecuente o muy frecuente la violencia hacia mujeres, ancianos o niños.

A pesar de la disminución relativa de la percepción de violencia doméstica entre las dos encuestas, las variaciones son muy sensibles a los cambios de contextos sociales. Así pues, en 2002,

en plena crisis económica, se registra el valor más alto de violencia doméstica. El 41% de los encuestados en Montevideo y el 67% en Canelones afirmaron que en su barrio es frecuente o muy frecuente la violencia hacia mujeres, ancianos o niños.

A ello se deben agregar la dificultad e invisibilidad pública de la violencia doméstica. En Montevideo, el 36% de los encuestados en 1999 y el 43% en 2004 declararon que no sabían o no querían contestar al respecto. A su vez, en Canelones, el 40% de los ciudadanos en 1999 y el 29% en 2004 expresaron que no sabían o no querían contestar al respecto.

A las dificultades y advertencias previas, se suma que existe una distancia significativa entre la percepción de la violencia social cotidiana y la presencia efectiva de actos de violencia doméstica. En 2000, el 6% de los ciudadanos en Montevideo y el 8% en Canelones declararon haber presenciado algún acto de *violencia familiar*. Apenas cuatro años después, los valores prácticamente se duplicaron. En 2004 el 15,5% de los encuestados en Montevideo y el 13,7% en Canelones afirmaron haber presenciado algún acto de violencia familiar.

Cuadro 14.

Violencia hacia grupos	1999		2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Todas las respuestas										
Muy frecuentemente	5,6	1,6	1,4	2,1	3,4	2,0	34,3	58,8	3,9	2,5
Bastante frecuente	13,3	7,1	7,3	6,3	8,0	6,1	6,5	7,5	6,5	5,9
A veces	21,9	7,8	12,5	28,6	6,1	4,5	3,3	4,1	6,6	3,6
Casi nunca	23,5	43,2	30,3	38,3	10,1	9,2	4,5	3,5	7,4	7,1
Nunca	•	•	•	•	34,6	46,1	4,6	2,2	33,2	52,0
Ns/nc	35,8	40,2	48,6	24,7	37,7	32,1	46,7	23,9	42,6	28,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PSC, 1999-2004.

• Nota: Ítems que no se preguntaron en la encuesta.

Cuadro 15.

Presencia en violencia familiar	2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %	Col %
Sí	6,0	8,3	13,9	12,6	16,7	13,3	15,5	13,7
No	92,0	88,3	84,6	86,9	81,6	85,8	82,4	84,3
No sabe	2,0	3,4	1,5	0,5	1,7	0,9	2,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: PSC, 1999-2004.

Desde la primera encuesta en 1999 se realizó una investigación sobre la percepción pública de potenciales *victimarios* a través de la identificación de grupos sociales o personas más peligrosas en la población. Es importante señalar que esta variable se estudió a través de preguntas que le brindaban al encuestado la posibilidad de dar respuestas abiertas y múltiples. Por este motivo, las respuestas pueden ser tomadas como una aproximación a los estereotipos sociales manifiestos con respecto a diferentes grupos y roles sociales percibidos como más amenazantes.

Los principales grupos identificados en las respuestas en ese momento fueron:

- en primer lugar se mencionaron a los que viven en ciertos barrios, asentamientos, personas pobres y marginadas (el 14% en Montevideo y el 10% del total de respuestas en Canelones);
- los drogadictos, borrachos o traficantes (el 11% en Montevideo y el 5% de las respuestas en Canelones);
- los desocupados y los jóvenes (6% del conjunto de respuestas en ambos departamentos).

Cuatro años más tarde, en 2004, se replica la encuesta con el mismo grupo de preguntas acerca de la percepción de grupos o personas más peligrosos en la población. Las principales respuestas de la población reforzaron el *ranking* y los estereotipos sociales previos:

- los que viven en ciertos barrios, asentamientos, personas pobres marginadas (el 51% del total de respuestas en cada departamento);
- los drogadictos, borrachos o traficantes (el 13% del conjunto de respuestas en ambos departamentos);
- los desocupados y los jóvenes (el 13% de las respuestas en Montevideo y Canelones).

Es sorprendente cómo a medida que avanzó el proceso de crisis económica y social, se agudizó en la opinión pública un clima de creciente *criminalización de la pobreza*, de atribución del clima de inseguridad pública a la presencia de sectores sociales vulnerables.⁵¹

Cuadro 16.

Grupos peligrosos	1999		2000		2001		2002		2004	
	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.	Mdeo.	Can.
Todas las respuestas	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,7	0,6	0,4	0,0
Delincuentes	2,4	1,6	13,7	10,5	7,0	4,2	6,9	5,4	6,1	4,8
Patotas / barras	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	3,0	4,7	4,4	1,7	1,7
Jóvenes	5,6	4,0	0,3	0,2	3,3	3,6	7,9	7,9	4,7	4,1
Desocupados	1,4	1,0	0,4	0,2	10,9	11,6	17,5	14,6	8,0	7,5
Drogadictos, alcohólicos	11,0	4,6	9,8	7,3	11,0	6,9	15,8	14,9	12,6	13,5
Barrios marginados	4,1	2,9	1,8	1,9	6,5	8,4	15,8	13,3	42,1	42,6
Marginados	10,0	6,9	1,6	3,4	0	0	0	0	8,4	8,3
Niños calle	1,5	1,4	1,6	0,9	0	0	0	0	0	0
Vagos	0,2	0,3	0,3	0,0	0	0	0	0	0	0
Poderosos	0,7	0,2	2,4	1,7	1,2	0,2	4,7	2,2	1,3	1,1
Policías / militares	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,2	0,7	0,3	7,3	8,2
Locos	0,1	0,2	4,2	5,3	0	0,0	0	0	0,0	0,0
Otros	1,4	0,5	0,9	0,7	0,1	0	0	0	0,0	0,0
Ninguno	29,5	49,1	24,5	42,8	0	0	0	0	0	0
No contesta	0,1	1,6	0,1	0,0	48,3	52,4	12,2	18,0	7,4	8,2
No sabe	32,1	25,7	37,1	25,0	7,0	9,4	13,2	18,4	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: PSC 1999-2004.

⁵¹ Este tipo de evidencias empíricas confirma las hipótesis presentes en la literatura académica, que señalan que la dimensión subjetiva de la (in)seguridad ciudadana está distribuida desigualmente entre los grupos sociales, que incide en los niveles de intolerancia hacia conductas desviadas y acarrea segregación o discriminación de grupos sociales subalternos (por origen cultural, étnico, religioso o de clase) en la sociedad (Thomé, 2004, pp. 54-55).

Reflexiones finales

En los últimos años se ha extendido la realización de encuestas de opinión para el monitoreo del clima de la opinión pública, la percepción de seguridad ciudadana y la victimización de la población del país. Estas iniciativas se suman a esfuerzos en el ámbito internacional para comprender la extensión del fenómeno, su magnitud y su evolución en el tiempo. En América Latina, se destacan iniciativas de organismos oficiales en los ámbitos nacional y local en México, Brasil, Colombia, Bolivia, Paraguay, Argentina, Chile.

Según datos del Informe *Internacional de desarrollo humano* del PNUD, en el año 1995 en Asunción la victimización alcanzaba el 44% de la población, en la ciudad de La Paz el 40%; en Río de Janeiro el 44% y en Bogotá alcanzaba el valor más alto: el 55% de la población había sido víctima de actos criminales.

De acuerdo a resultados de encuestas de opinión pública del PSC, en Uruguay la proporción de personas que fueron víctimas de algún delito alcanza a entre el 40 y el 37% de los hogares en la ciudad de Montevideo en el período 1999-2004.

Estos niveles de victimización general de la población son similares a los de otras ciudades de América Latina, en especial a las del Cono Sur. Por ejemplo, en Buenos Aires en el año 2003 la victimización era del 38% y en Chile en el mismo año se situaba en 43% de la población.

Los resultados comparativos dan cuenta de la creciente significación cuantitativa e impacto social de la violencia en Uruguay, así como de la creciente extensión del fenómeno en la región.⁵²

Las encuestas de opinión pública se han mostrado como una herramienta útil para estudiar desde la perspectiva de los ciudadanos la temática de la violencia y la seguridad. De esta forma es posible acercarse a la percepción ciudadana subjetiva de la vulnerabilidad y el miedo al delito; al grado de confianza en las instituciones del sistema jurídico penal. Asimismo, permite investigar los contextos y las características sociales de los actores, por ejemplo el perfil social de las víctimas y de los victimarios; las modalidades de ejecución de actos delictivos (lugar, horarios, frecuencias, mecanismos); hábitos y actitudes de defensa y prevención del delito en la población. Además, las encuestas pueden ser utilizadas como un instrumento de medición complementaria para aproximarse a los fenómenos de subregistro de la criminalidad.

El trabajo presentó una serie temporal de datos de encuestas de opinión realizadas en los departamentos de Montevideo y Canelones entre los años 1999 y 2004 con el objetivo de mostrar su potencialidad para comprender y explicar la evolución y la dinámica de los climas de opinión sobre las situaciones de inseguridad y victimización. En este sentido, se señala la importancia de la replicabilidad temporal y la extensión geográfica para profundizar y explicar las diversas facetas del fenómeno.

La temática de la seguridad ciudadana y la delincuencia ocupó un espacio significativo en la opinión pública durante el período de crisis económica reciente tanto en Montevideo como en Canelones. Se verificó la existencia de climas de opinión pública con una percepción mayoritaria

⁵² Los niveles de victimización en América Latina, si bien son bastante similares entre sí, no tienen la misma magnitud que en otras regiones del mundo. Así pues, los promedios de victimización en los países europeos son notoriamente más bajos, se situaron en el orden de entre 15 y 26% de la población en el año 1999. En términos de procesos macrosociales existen evidencias empíricas e hipótesis que explican cómo los niveles de desarrollo estructural y de sistemas de protección social de las sociedades influyen en las pautas sobre la inseguridad y victimización (Thomé, 2004, p. 384).

de crecimiento de la criminalidad y la sensación de inseguridad subjetiva en el ámbito cotidiano de la sociedad que se acentuaban en el contexto de la crisis económica y social.

Los resultados obtenidos relacionan la percepción de amenaza frente al delito con la sensación de inseguridad personal cotidiana. La inseguridad subjetiva se agravaba por la experiencia cercana de victimización, debido a la percepción más negativa de la eficacia de la policía contra el delito y en los contextos de mayor vulnerabilidad social.

Por otro lado, se constataron diferencias en el reconocimiento público de la victimización según los tipos de delitos sufridos. Si bien es generalizado el reconocimiento de la victimización en los casos de delitos a la propiedad,⁵³ existe una notoria subdeclaración de los delitos contra la persona.⁵⁴

Otro resultado interesante fue la constatación de una distancia significativa entre la situación de victimización y las prácticas de denuncia de los delitos. Dicho en otros términos, aparece una proporción relevante de delitos no denunciados por los encuestados. La predisposición ciudadana a la denuncia se vincula con la expectativa de recuperación de los bienes perdidos y la desaprobación social del delito. Entre los ciudadanos que denunciaron los delitos, la amplia mayoría consideró que recibió un buen trato de la policía, aunque no todos quedaron satisfechos con los resultados finales. Por otra parte, la amplia mayoría de los encuestados que no hicieron la denuncia, lo justificó con la explicación de que eran hechos de escasa relevancia o que podían resolverse por mecanismos no estatales.

También se indagó la percepción pública de víctimas de violencia doméstica (contra mujeres, ancianos o niños) y los valores obtenidos muestran una aún relativamente baja visibilidad pública de este tipo de violencia. No obstante, durante el período de la crisis económica se constata una tendencia al crecimiento de la violencia doméstica en la percepción ciudadana cotidiana.

Otro fenómeno emergente en la opinión pública durante el período de la crisis es la aparición de actitudes y prejuicios que contribuyen a la criminalización de la pobreza. El aumento de los miedos colectivos hacia determinados grupos sociales victimarios se asoció fuertemente con una mayor intolerancia a la desigualdad extrema. De esta forma, se designó como grupos o personas más peligrosos a los que viven en ciertos barrios, asentamientos irregulares urbanos, personas pobres marginadas; desocupados y jóvenes. Asimismo, se estigmatizaron las formas extremas de desviación social, como por ejemplo los drogadictos, borrachos o traficantes.

La percepción subjetiva y la representación de la violencia y los delitos, así como la sensación de inseguridad personal y la experiencia de victimización, moldean los miedos colectivos en la opinión pública. La inseguridad subjetiva no deviene únicamente de la magnitud efectiva del fenómeno de la criminalidad y del temor de sufrir las consecuencias negativas de ser víctima de algún delito, sino también de la percepción de confianza y eficacia de las instituciones públicas, de las demandas de seguridad en la población, así como de la fragmentación y pérdida de cohesión en la sociedad y la exposición a situaciones de vulnerabilidad social.

⁵³ En concordancia con el peso relativo que tienen los delitos contra la propiedad en el conjunto de delitos que se registran en el país, tal como se desprende de las series de los Anuarios Estadísticos sobre la Violencia y la Criminalidad del PSC, Ministerio del Interior, 1990-2004.

⁵⁴ Como por ejemplo agresiones y lesiones, delitos sexuales y homicidios.

Bibliografía

Beck, U. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós.

Castel, R. 2001. *La inseguridad social*, Manantial.

Giddens, A. 1993. *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza.

Noelle-Neumann, E. 1995. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Buenos Aires: Paidós.

Paternain, R. 2003. «Violencia y criminalidad en el Uruguay. Una mirada macrorregional», en E. Mazzei (comp.): *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo: Departamento de Sociología, UDELAR.


Thome Henrique, I. 2004. *Victimización y cultura de la seguridad en Europa*, tesis de doctorado, Departamento de Sociología, Universidad de Barcelona.

Módulo 3. Violencias

Homicidios en Montevideo: una clasificación basada en los motivos y en el tipo de relación entre víctimas y autores

Javier **Donnangelo**⁵⁵

Introducción

 El homicidio es un tópico que provoca gran alarma social y que concita inmensa atención de los medios de comunicación. El tratamiento y la consideración de este fenómeno desde un ángulo académico y científico están, por lo tanto, plenamente justificados. Como consecuencia, el presente artículo tiene por objetivo *realizar una breve reseña de las características principales que presenta la violencia interpersonal letal en nuestro medio*. En particular, el artículo analiza la problemática de los homicidios desde un ángulo comparativo, examinando las diferencias y similitudes que el Uruguay presenta, desde el punto de vista de la *magnitud* de la violencia letal, con países de la región. Asimismo (y más importante aún), el artículo presenta *una tipología de los homicidios montevideanos* basada en la consideración de dos aspectos de suma importancia y muy poco estudiados en el ámbito local: los motivos o las circunstancias precipitantes de los homicidios y el tipo de relación existente entre los autores y las víctimas. La decisión de estudiar estos últimos aspectos nace de la convicción de que el homicidio no es un fenómeno homogéneo, sino multifacético y multidimensional (Zahn, 1999). Esta forma de concebir la violencia interpersonal letal ha sido postulada por numerosos autores, entre los cuales se cuentan algunas de las mentes más profundas dentro del campo de la indagación sociológica. Así, tan tempranamente como en el siglo XIX, Emile Durkheim, considerado uno de los fundadores de la sociología (y para muchos el primer sociólogo empírico), postulaba que «el homicidio, como el suicidio... *no es una entidad criminológica única, indivisible, sino que incluye una variedad de especies muy diferentes unas de otras*» (citado por Flewelling, 1999). La desagregación del número total de homicidios en

⁵⁵ Sociólogo, investigador para la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. javdon10@hotmail.com

subgrupos más homogéneos reporta múltiples beneficios. Amén de importantísimas razones teóricas que no pueden ser desarrolladas aquí por motivos de espacio, la descomposición del número total de homicidios en un conjunto de categorías es altamente aconsejable por razones fuertemente *prácticas*, ligadas al desarrollo de políticas públicas y estrategias de prevención. Esto se debe a que las estadísticas que muestran el número total de homicidios (o la tasa cada 100.000 habitantes) *no permiten identificar subgrupos poblacionales específicos en situación de riesgo ni tampoco establecer los tipos o las variedades de homicidios más frecuentes* (Flewelling, 1999).

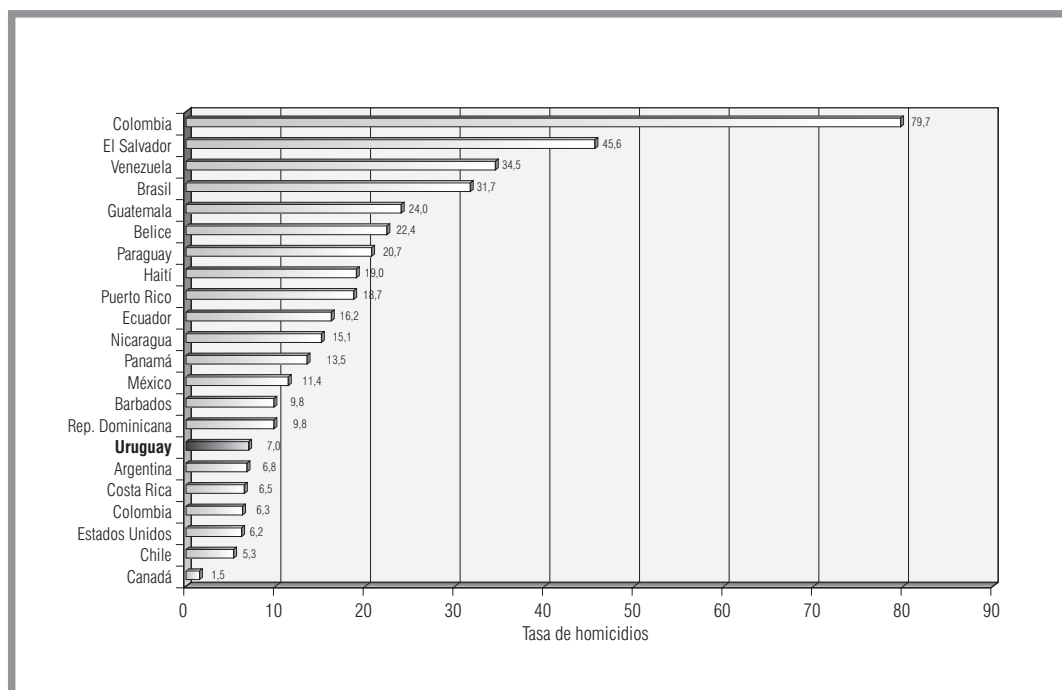
La violencia letal en perspectiva comparativa

A efectos de aquilatar más precisamente la gravedad del problema de la violencia letal en el ámbito local, es importante comparar las tasas nacionales con información similar de otros países. En lo posible, se deben elegir como estándares o patrones de comparación países con sistemas jurídicos y niveles de desarrollo económico y social similares. No obstante, las estadísticas internacionales sobre criminalidad no abundan y suelen tener, además, problemas que dificultan la realización de comparaciones significativas (por ejemplo, países que reportan a los organismos multilaterales que normalmente se encargan de compilar este tipo de información solo delitos consumados, y países que reportan junto con estos, también las tentativas, etcétera). Por esta razón, muchas veces, a los efectos de reunir un número suficiente de países que empleen criterios similares de tratamiento de la información sobre criminalidad, no hay más remedio que flexibilizar algo los criterios de selección (en especial los que tienen que ver con el requisito de comparar unidades con el mismo grado de desarrollo económico). En la actualidad, entre los investigadores especializados en los estudios comparativos existe un cierto consenso en que, tratándose de homicidios, de las tres fuentes principales de estadísticas internacionales en la materia (INTERPOL, Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud —OMS—), los datos de la OMS son los de mejor calidad (LaFree, 1999). En este sentido, a continuación se reportan las tasas de homicidio de 22 países del continente americano de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (filial de la OMS). La información corresponde al último año sobre el que el mencionado organismo ha reportado datos (ver Gráfico 1).

El gráfico ubica a Uruguay en una posición bastante ventajosa dentro del concierto de países americanos; hay tan solo seis naciones (de las 22 sobre las que se dispone de información) que registran tasas inferiores. De estas, además, dos (Canadá y Estados Unidos) se caracterizan por grados de desarrollo socioeconómico muy superiores a los del resto de los países considerados en el gráfico. Entre las cuatro restantes con tasas inferiores a las de Uruguay, solo la de Chile difiere significativamente (la tasa argentina es virtualmente idéntica a la uruguaya, y las de Cuba y Costa Rica solo levemente inferiores). Si se considera el promedio de todos los países que muestra el gráfico (18,7 homicidios cada 100.000 habitantes), este es más del doble de la tasa uruguaya. En una lectura circunscrita al contexto regional, Uruguay no se revela como un país particularmente violento, sino más bien lo contrario.

Una vez considerado el problema de la violencia letal desde el punto de vista de la magnitud o *cantidad*, corresponde ocuparse de un aspecto mucho menos conocido: la *calidad*.

Gráfico 1. Homicidios cada 100.000 habitantes en 22 países americanos (año 2002)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la OPS.

Tipos de homicidio

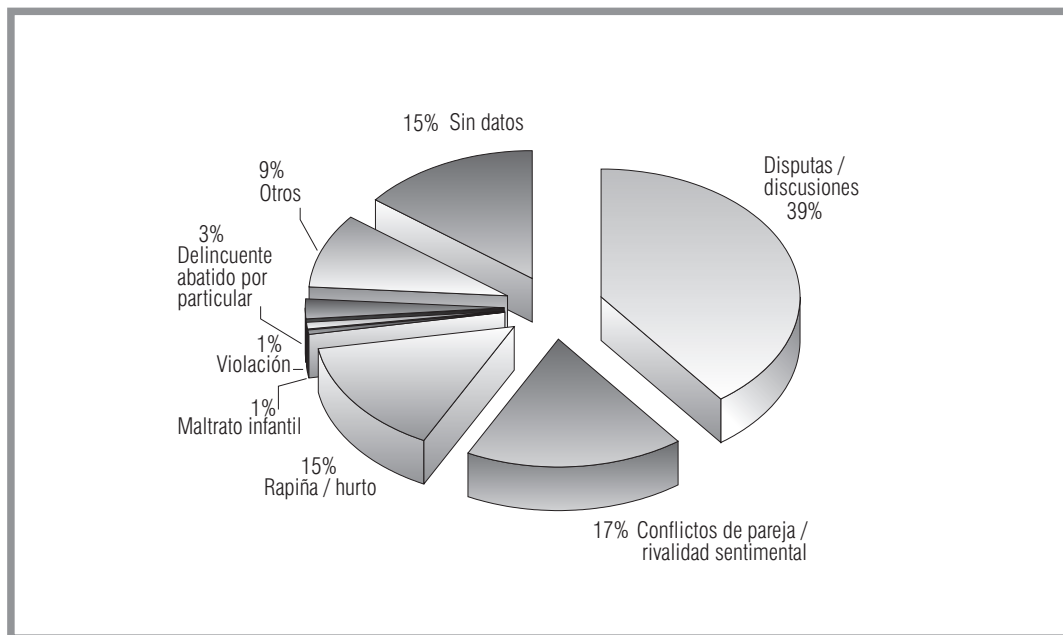
Una tipología basada en los motivos

Los datos presentados hasta el momento se refieren a los homicidios en forma general. Sin embargo, es conveniente cuantificar la importancia de distintas clases y variedades de violencia letal. En particular, la literatura especializada enfatiza la importancia de las clasificaciones basadas en dos aspectos: los motivos y las circunstancias que llevaron al hecho, y el tipo de relación o vínculo existente entre autor y víctima (Flewelling, 1999). La presente sección está dedicada a describir las distintas variedades de homicidios existentes en nuestro medio, con el fin de establecer cuáles son las más corrientes. Los datos proceden de un arduo y paciente trabajo de revisión de 250 partes confeccionados por la policía en relación con homicidios ocurridos en Montevideo entre 2003 y 2005 (inclusive).

Antes de presentar los resultados empíricos, se imponen, no obstante, algunas consideraciones de carácter conceptual. Corresponde señalar que en la historia de la clasificación de los homicidios con fines de investigación científica, una de las primeras distinciones en emerger fue la separación entre homicidios derivados de la comisión de otros delitos (típicamente rapiñas y hurtos) y homicidios carentes de cualquier conexión aparente con otros delitos. Muy pronto se descubrió que ambas clases diferían en muchos aspectos significativos. Así, mientras que en los primeros generalmente el móvil era un afán de lucro y típicamente involucraban como autor y víctima a personas que no se conocían, los segundos ocurrían entre conocidos, en el contexto de disputas, discusiones y conflictos cargados de emotividad. En virtud de estas diferencias, desde entonces muchos autores han dado en llamar *instrumentales* a los primeros y *expresivos* a los últimos. Refinamientos subsiguientes de los criterios de categorización permitieron superar este enfoque dicotómico e introdujeron esquemas de clasificación más complejos, pero la distinción entre homicidios instrumentales y expresivos retiene gran utilidad conceptual y sigue siendo ampliamente empleada. A los efectos de clasificar los homicidios montevideanos, se

empleó un esquema compuesto por siete categorías. La frecuencia de cada una de ellas se ilustra en el gráfico que se presenta a continuación:

Gráfico 2. Homicidios por motivos/circunstancias (Montevideo, 2003-2004)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial, Ministerio del Interior.
 Notas: Basado en 151 casos; solo hechos consumados (no tentativas).

Consistentemente con múltiples estudios realizados en otros países (Zahn, 1999), el gráfico muestra que el tipo de homicidio más corriente (casi 40% del total) es el que se origina en disputas y discusiones. Esta es una categoría amplia que engloba diferendos de distintos tipos, pero que en general refiere a conflictos entre conocidos por cuestiones bastante cotidianas (deudas impagas, problemas de vecindad, riñas en locales bailables y otros lugares en los que se expenden bebidas alcohólicas). A las disputas y discusiones siguen en importancia los conflictos de pareja y las rivalidades sentimentales. Esta categoría refiere a homicidios ocurridos entre personas que eran pareja (estuvieran o no casadas legalmente) al momento del homicidio, o que lo habían sido alguna vez (aunque en el momento del hecho el vínculo estuviera disuelto). Asimismo, la categoría incluye los homicidios originados en conflictos entre personas que se disputaban los favores sentimentales de un tercero: ex parejas de alguna persona que matan a la pareja actual de esa persona (y viceversa); esposos/as que matan a amantes de sus conyugues, etcétera. Los celos, los triángulos amorosos y las situaciones en que los hombres son abandonados por sus parejas aparecen como importantes factores precipitantes de esta clase de homicidios.

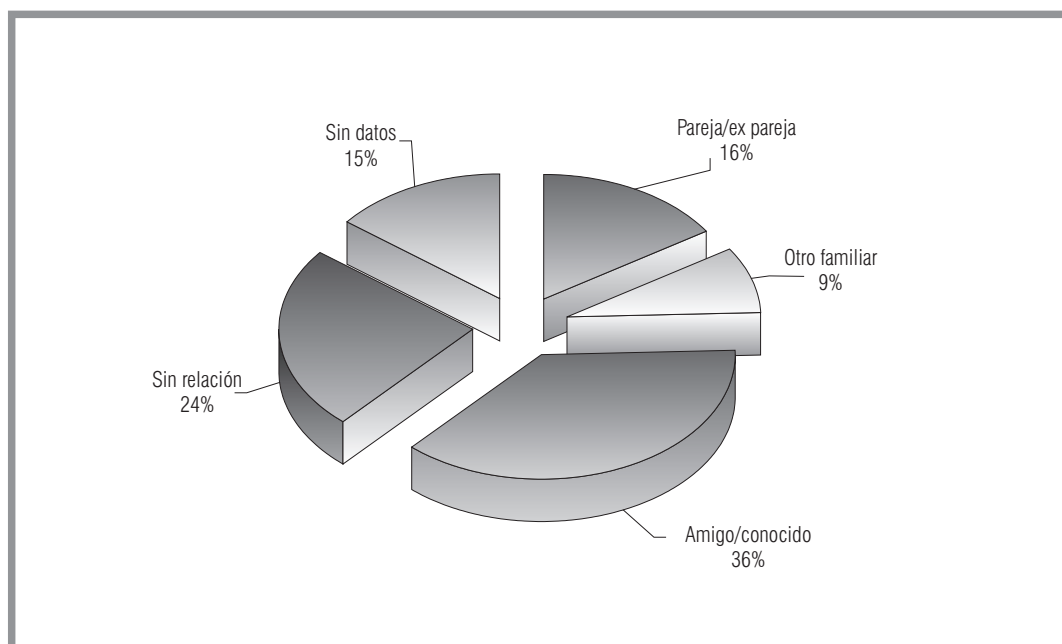
A poca distancia de los conflictos de pareja/las rivalidades sentimentales, viene la categoría de los homicidios ocurridos en conexión con delitos del tipo de las rapiñas o, de acuerdo a la terminología introducida anteriormente, los homicidios más propiamente instrumentales. Ocupando el cuarto lugar en importancia está la categoría residual *otros*. En este grupo se clasifica un heterogéneo conglomerado de situaciones: homicidios perpetrados por policías con abuso de poder, traficantes de narcóticos asesinados para sustraerles las drogas que poseen, homicidios *piadosos* perpetrados por familiares de personas con enfermedades terminales, etcétera. En quinto lugar vienen los homicidios perpetrados en perjuicio de delincuentes por personas que estaban siendo víctimas de un robo, generalmente dentro de sus residencias. Vale decir que esta categoría engloba aquellas situaciones en que la víctima es sorprendida por el autor tratando de apropiarse de un bien que le pertenece, dentro del domicilio del autor o en cualesquiera otras circunstancias.

Finalmente, los homicidios de niños derivados del maltrato infantil y los homicidios conectados con violaciones aparecen como categorías bastante marginales, representan algo así como el 2% entre ambas.

Una tipología basada en la relación entre autor y víctima

Una segunda distinción que emergió tempranamente en los estudios empíricos en torno del homicidio es la que diferencia estos hechos en *primarios* y *secundarios* (Flewelling, 1999). A diferencia de la anterior, esta distinción no se basa en la consideración de los motivos que provocaron el hecho, sino en el tipo de relación existente entre el autor y la víctima. Así, los homicidios primarios refieren a los eventos en que la víctima y el autor se conocían, y los secundarios a los casos en que las partes no habían tenido contacto previo (eran extraños). Esta clasificación inicial fue posteriormente refinada por la vía de introducir distinciones adicionales dentro de la categoría de los homicidios primarios, comenzando por diferenciar los hechos ocurridos dentro de la familia de los hechos ocurridos entre amigos/conocidos (Flewelling, 1999). En la actualidad, incluso dentro de la subcategoría de homicidios familiares, muchos autores establecen gradaciones más finas, diferenciando, por ejemplo, los homicidios entre personas que mantenían un vínculo conyugal o romántico de los ocurridos entre personas con otro tipo de lazos familiares (Flewelling, 1999). A los efectos de ilustrar la relación o el vínculo entre autor y víctima en los homicidios que ocurren en Montevideo, se empleó un esquema compuesto por cinco categorías:

Gráfico 3. Víctimas de homicidio, por tipo de relación con el autor (Montevideo, 2003-2004)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial, Ministerio del Interior.
Notas: Basado en 151 casos; la relación es la de la víctima hacia el autor.

Una primera constatación importante que es posible realizar es que *en la mayoría de las relaciones había algún grado de conocimiento previo entre el autor y la víctima*. En efecto, la suma de las categorías pareja/ex pareja, otro familiar y amigo/conocido representa el 61% del total de homicidios. En otras palabras, en algo menos de dos tercios de los homicidios la víctima y el autor habían tenido contactos previos al hecho. Esto contrasta fuertemente con la generalizada percepción de la opinión pública y de los medios de comunicación de que el grueso de los homicidios es cometido por extraños o desconocidos de la víctima. Considerando cada una de las categorías por separado, el gráfico muestra que la categoría de relación

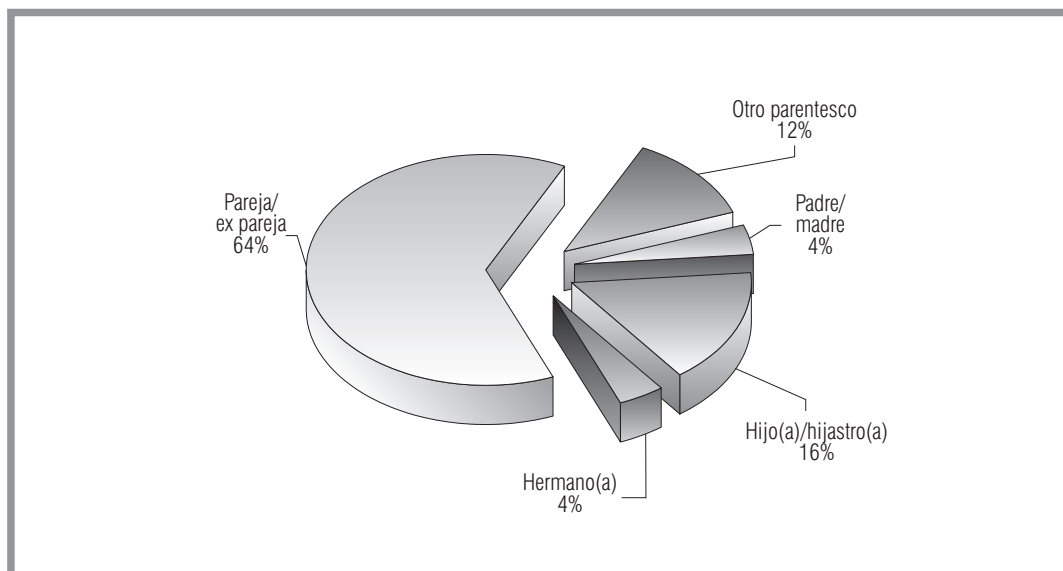
amigo/conocido constituye la modalidad dominante. Esta categoría agrupa aquellos homicidios en que el autor y la víctima no eran ni parientes ni extraños totales. Queda comprendida, por tanto, una variada gama de vínculos: amigos, vecinos, compañeros de trabajo y socios comerciales, cómplices en actividades delictivas, etcétera. Le sigue la categoría *sin relación*, que agrupa las situaciones en que el autor era un extraño total para la víctima. En tercer lugar se ubican los homicidios en que el autor y la víctima estaban o habían estado alguna vez enlazados por un vínculo romántico (mediara o no un contrato matrimonial formal). Por fin, los homicidios entre personas con relaciones de parentesco distintas del vínculo de pareja aparecen como la categoría menos frecuente. *Aun así, si se combina esta última categoría con la de pareja/ex pareja el porcentaje de los homicidios que se podrían llamar domésticos alcanza a un cuarto del total.*

En virtud de la significación cuantitativa que presentan y de la alarma social que despiertan, parece justificado profundizar en el análisis de los homicidios domésticos. A continuación se enfoca específicamente esta categoría, con miras a establecer subtipos dentro de ella y proporcionar otros datos que ayuden a comprender mejor la naturaleza de estas situaciones.

Homicidios domésticos

Dentro de la categoría de los homicidios domésticos también es posible distinguir una serie de relaciones entre autor y víctima. El gráfico que sigue clasifica estas relaciones en cinco tipos principales:

Gráfico 4. Víctimas de homicidio, por tipo de relación con el autor (homicidios entre personas con lazos familiares o íntimos). Montevideo, 2003-2005



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial, Ministerio del Interior.
Notas: Basado en 49 casos; la relación es la de la víctima hacia el autor.

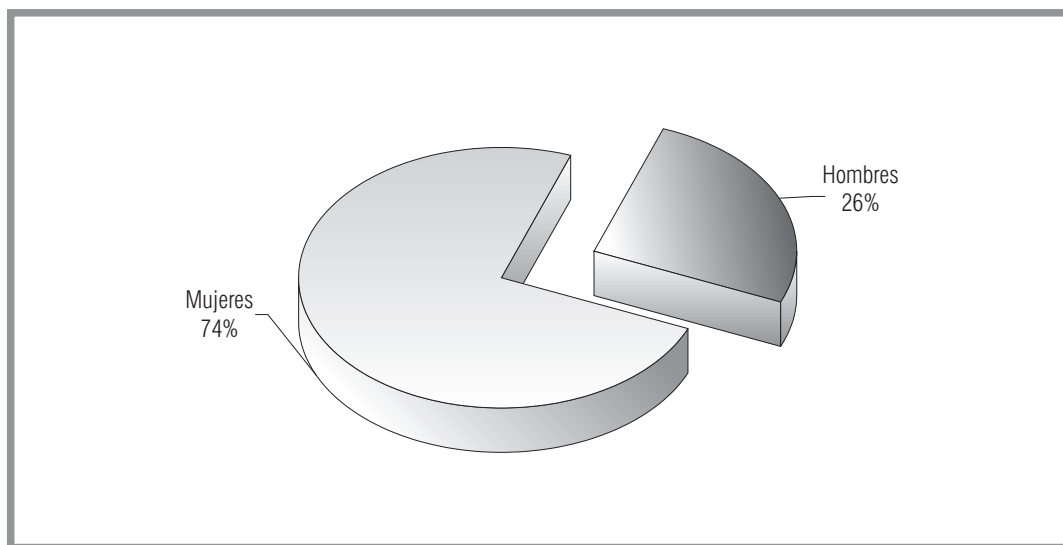
Una primera constatación importante es que los vínculos no sanguíneos constituyen el grueso de los homicidios domésticos. Los homicidios *maritales*,⁵⁶ en efecto, constituyen el 64% del to-

⁵⁶ El término *marital* se emplea en un sentido amplio, para denotar todas las situaciones en que el homicidio ocurrió entre personas que eran pareja en el momento del hecho (estuvieran o no formalmente casadas), o que lo habían sido alguna vez.

tal de casos de violencia letal doméstica (casi dos tercios). A los homicidios maritales les siguen, en orden de importancia, los *filicidios*.⁵⁷ En tercer lugar se ubica la categoría residual *otros*, que agrupa los lazos de parentesco menos directos (primos, sobrinos, cuñados, etcétera). Por último, los parricidios y los fraticidios (homicidio entre hermanos) son las variantes que revisten menor entidad.

Si se desagregan los homicidios maritales desde el punto de vista del sexo de las víctimas, se aprecia una marcada desigualdad en perjuicio de las mujeres. Casi tres cuartas partes de las víctimas de esta clase de homicidio son de sexo femenino. *En otras palabras, es evidente que las mujeres son mucho menos proclives a matar a sus parejas que los hombres*. Este aspecto puede ser apreciado a continuación:

Gráfico 5. Personas víctimas de su pareja o de una ex pareja, por sexo (Montevideo, 2003-2005)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial, Ministerio del Interior.
 Notas: Solo consumados; basado en 31 homicidios.

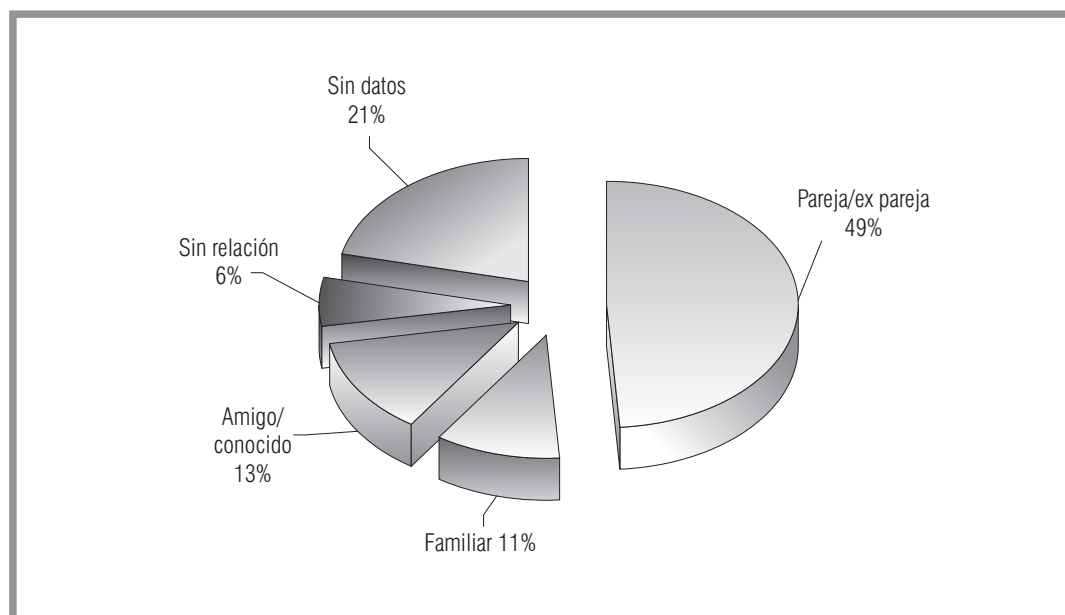
De hecho, las mujeres no solo son mucho menos proclives a matar a sus parejas que a la inversa, *sino que la muerte a manos de una pareja o ex pareja representa la causa de muerte violenta más corriente entre las mujeres*. Este impactante aspecto se aprecia en el Gráfico 6.

Anteriormente, al considerar el conjunto de las víctimas desde el punto de vista de su relación con los autores (esto es, sin distinguir entre víctimas hombres y mujeres), se señaló que en la mayoría de los homicidios existe algún grado de conocimiento y contactos previos entre la víctima y el autor. Este patrón general se acentúa muchísimo en el caso de las mujeres. El último gráfico presentado permite apreciar que solo el 6% de las víctimas del período estudiado murió a manos de extraños o de personas con las que no tenía ningún tipo de relación. *Por contraste, casi la mitad de las víctimas pereció a causa de la acción de su pareja o de una ex pareja*. Es evidente, en este sentido, que *las mujeres tienen una probabilidad mucho mayor de ser víctimas de sus parejas o ex parejas que de extraños*.⁵⁸

⁵⁷ El término *filicidio* también se emplea en sentido amplio, para denotar la muerte de personas (fundamentalmente, pero no exclusivamente, niños) a manos tanto de uno o de ambos padres biológicos, como de alguna figura sustitutiva de estos (típicamente *padrastr*os o parejas de uno de los progenitores).

⁵⁸ Adicionalmente, si a las mujeres víctimas de parejas o ex parejas se les suman las mujeres que fueron asesinadas por amigos/conocidos u otros familiares distintos de la pareja, el porcentaje de víctimas que conocía al/a los autor/es asciende al 73% del total, esto es, casi tres de cada cuatro mujeres víctimas de homicidio durante el período 2003-2005 en Montevideo.

Gráfico 6. Mujeres víctimas de homicidio, por tipo de relación con el autor (Montevideo, 2003-2005)



Fuente: Elaborado por el autor con base en datos tomados de partes policiales, Ministerio del Interior.
Notas: Basado en 47 homicidios; la relación es la de la víctima hacia el autor.

Otra diferencia importante entre los sexos del punto de vista del homicidio marital se aprecia en la conducta posterior a la comisión del delito. Así, mientras que una elevada proporción (60%) de los hombres que cometen esta clase de homicidios se suicida o intenta suicidarse posteriormente, esto raramente ocurre en el caso de las mujeres (Donnangelo, 2006). Esto sugiere que existen importantes diferencias en la *calidad* de la violencia letal de hombres y mujeres (y no solo en la cantidad). A la luz de esta interesante diferencia, es posible formular una hipótesis acerca de la naturaleza de la violencia letal femenina. Cabe pensar que esta tiene un carácter mucho más *defensivo* y de *autopreservación* que la violencia masculina. En otras palabras, parece factible hipotetizar que las mujeres matan a sus parejas *sobre todo cuando sienten que su propia vida está amenazada* (por parejas dadas a la agresión física). Si este es el caso, es absolutamente lógico que no cometan suicidio tras matar a sus parejas, ya que ello implicaría suprimir, precisamente, el bien que se intenta salvaguardar mediante el recurso a la violencia (esto es, la propia vida y la integridad física).

Conclusiones

A la luz de la evidencia presentada en las páginas precedentes, es posible establecer una serie de conclusiones acerca de la naturaleza de la violencia letal en Montevideo, que marcan tanto continuidades como especificidades respecto de las formas y los patrones que los homicidios toman en otras ciudades y otros países. En tal sentido, en primer lugar se debe señalar que *la violencia letal en Montevideo tiene un carácter predominantemente «expresivo»*, esto es, se trata más de una violencia asociada a la descarga de emociones intensas que de actos letales subordinados a fines ulteriores (como apropiarse del dinero u otras propiedades de las víctimas). En segundo lugar, *se trata de una violencia principalmente «primaria»*, es decir, que acontece entre personas con algún grado de conocimiento recíproco (los homicidios perpetrados por extraños están lejos de constituir la mayoría absoluta y, considerando cada una de las distintas variedades de vínculo entre

autor y víctima, ni siquiera configuran la categoría con mayor significación cuantitativa). Estas dos características (carácter principalmente *expresivo* y *primario*) desmienten rotundamente algunas nociones ampliamente extendidas entre la población y en los medios de comunicación. En efecto, mientras que en general la población (estimulada por los medios masivos) tiende a ver los homicidios como el resultado de la acción de extraños y como hechos conectados con eventos más bien dramáticos (del tipo de las rapiñas o las violaciones), *los datos presentados en este artículo muestran que, en realidad, los homicidios ocurren mucho más comúnmente entre personas que se conocen, en el contexto de circunstancias mucho más cotidianas, como discusiones y disputas con una fuerte carga emocional* (Flewelling, 1999). De acuerdo a la evidencia presentada en el artículo, es posible concluir que el riesgo de ser asesinado por un extraño es bastante menor que lo que la gente cree, e, inversamente, las personas tienden a subestimar la probabilidad de ser víctimas de alguien conocido. Este carácter predominantemente expresivo y primario de los homicidios en Montevideo los sitúa dentro de parámetros similares a los encontrados por la mayoría de los estudios realizados en otros países y, especialmente, en naciones de Europa y América del Norte (donde la investigación en torno de esta temática presenta el mayor grado de desarrollo en la actualidad). Por otro lado, la *magnitud* de la violencia letal diferencia claramente a Uruguay de otros países, colocándolo en una posición intermedia entre los más desarrollados y los más pobres. En efecto, mientras que la tasa de homicidios uruguayo es apreciablemente más alta que la de los países más industrializados (con la excepción de Estados Unidos), esta se ubica sensiblemente por debajo del promedio de los países latinoamericanos.

Bibliografía

- Browne, A.; Williams, K.; Dutton, D.** 1999. «Homicide between intimate partners: a 20-year review», en M. Smith y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 149-164.
- Corzine, J.; Huff-Corzine, L.; Whitt, H.** 1999. «Cultural and Subcultural theories of Homicide», en M. Smith y M. Zahn, *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 42-57.
- Daly, M.; Wilson, M.** 1999. «An evolutionary psychological perspective on Homicide», en M. Smith y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 58-74.
- Donnangelo, J.** 2006. *Evolución y patrones recientes de la criminalidad en Uruguay*, Suprema Corte de Justicia - Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad <www.minterior.gub.uy>.
- Flewelling, R.; Williams, K.** 1999. «Categorizing homicides: the use of disaggregated data on Homicide research», en M. Smith y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 96-106.
- Heide, K.** 1999. «Youth Homicide: an integration of psychological, sociological and biological approaches», en M. Smith, y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 221-238.
- LaFree, G.** 1999. «A summary and review of Cross-National comparative studies on Homicide», en M. Smith, y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 125-148.

Messner, S.; Rosenfeld, R. 1999. «Social Structure and Homicide: Theory and research», en M. Smith, y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 27-41.

Mosher, C.; Miethe, T.; Phillips, D. 2002. *The mismeasure of crime*, California: Sage Publications.

Paternain, R. 2002. «Violencia y criminalidad en Uruguay: una mirada macrorregional», en E. Mazzei (comp.): *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, pp. 151-181.

Riedel, M. 1999. «Sources of Homicide data: a review and comparison», en M. Smith, y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 75-95.

Zahn, M.; Mc Call, P. 1999. «Trends and patterns of Homicide in the 20th-century United States», en M. Smith, y M. Zahn: *Homicide: a sourcebook of social research*, California: Sage Publications, pp. 9-26.

Violencia doméstica

AndreaTuana⁵⁹

La violencia doméstica constituye un problema grave en Uruguay.

Las reflexiones que se presentan en el presente artículo son expresión del conocimiento acumulado, la experiencia de largos años de trabajo de campo y la reflexión teórica continua de profesionales, operadores y activistas de diferentes ámbitos, en especial del ámbito de las organizaciones de la sociedad civil.

Partimos del acuerdo internacional de considerar que la violencia doméstica constituye un grave problema social que vulnera derechos humanos de las personas que la sufren. Las relaciones signadas por la violencia doméstica se desarrollan en el marco de relaciones afectivas y/o en el marco de relaciones familiares. En contraposición con fuertes creencias arraigadas en el imaginario social la violencia doméstica no se constituye como un problema motivado por la pasión ni por la desestructuración familiar, sino que es expresión de graves inequidades de poder existentes y legitimadas por un orden social preestablecido en nuestra cultura.

Es habitual nominar los homicidios ocurridos en el marco de relaciones de violencia doméstica como *crímenes pasionales*, adjudicándoles a la pasión u otros sentimientos asociados a esta, como el amor y los celos, un rol determinante en el desenlace fatal. Sin embargo, largos estudios realizados sobre el tema y los conocimientos acumulados nos permiten avizorar que el motivo que lleva a la muerte de la pareja o ex pareja se relaciona con una firme convicción, sostenida y legitimada en la cultura, de propiedad del varón sobre la mujer. Cuando esta dominación se resquebraja y la persona sometida se rebela, en algunas ocasiones ocurre la muerte.

⁵⁹ Lic. en Trabajo Social, Diplomada en Género, Participación y Desarrollo. Codirectora del Programa El Faro, de Foro Juvenil, programa de atención a niños, niñas, adolescentes y mujeres que viven situaciones de violencia doméstica, abuso y explotación sexual. Corredactora del Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. Ex coordinadora de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

En general observamos que el homicidio ocurre una vez que las mujeres concretan la separación y la sostienen. «La maté porque era mía», «Si no sos mía, no sos de nadie».

Es importante destacar que los componentes individuales y emocionales juegan un papel preponderante a la hora de analizar estas situaciones, ya que no todas las personas violentas asesinan a sus parejas o ex parejas a pesar que estas se rebelen a esa dominación.

La violencia doméstica supone un sistema de dominación, constituye un problema de poder, en el que el objetivo central es someter y controlar a las personas que se encuentran en una situación de desigualdad y desequilibrio de poder.

La legislación uruguaya⁶⁰ señala las relaciones de noviazgo o afectivas (presentes o pasadas) basadas en la cohabitación y originadas por parentesco, matrimonio o por unión de hecho, como ámbitos en los que la violencia interpersonal es calificable como *violencia doméstica*.

En el marco de estas relaciones, los ejes de desequilibrio de poder histórica y culturalmente pre-establecidos son el género y la edad.

Cuando hablamos de género hacemos referencia a una categoría que nos permite analizar los modelos de socialización existentes en una cultura y cómo se determinan los roles y mandatos culturales para mujeres y varones.

Al decir de R. W. Connell, «es una forma de ordenamiento de la práctica social. Las relaciones de género son un componente principal de la estructura social considerada como un todo, y las políticas de género se ubican entre las determinantes principales de nuestro destino colectivo».⁶¹

Según este orden, las mujeres se encuentran en una posición subordinada frente a los hombres, quienes ejercen un poder abusivo sobre ellas; la violencia doméstica es una de las expresiones más duras de esta hegemonía.

Este modelo nos coloca actualmente en nuestro país en un escenario caracterizado por:

- la existencia de una cultura patriarcal;
- la reproducción de graves situaciones de inequidad entre varones y mujeres;
- la perpetuación de relaciones de sometimiento, control y dominación de varones sobre mujeres;
- el acceso desigual a oportunidades expresado en indicadores tales como la brecha salarial existente entre varones y mujeres, el acceso desigual a puestos de mayor jerarquía y poder, el acceso minoritario de las mujeres a cargos políticos, entre otros.

Destacamos que en los datos estadísticos provenientes del análisis de las denuncias presentadas en sedes policiales de Montevideo, se observa que durante el año 2005, el 87% de las víctimas de violencia doméstica son mujeres y la gran mayoría de los hombres víctimas son menores de edad.⁶²

Diversos instrumentos internacionales hacen referencia a la violencia basada en el género; entre algunos de los más relevantes se encuentra la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que define la

⁶⁰ Ley 17.514.

⁶¹ R.W. Connel: «The Social Organization of Masculinity», en *Masculinities*, Berkeley, University of California Press, 1995.

⁶² Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad Uruguay. Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis, Ministerio del Interior, Montevideo, 2006.

violencia contra la mujer como «cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado».⁶³

Cuando analizamos la variable edad nos encontramos con un ordenamiento social que determina las prácticas sociales en función de las diferencias de edad. Se confiere un poder desigual en nuestra cultura a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, quienes dentro del ámbito familiar se encuentran en condiciones de vulnerabilidad frente al poder que ejercen los adultos y las adultas. Este escenario promueve la persistencia de una cultura adultocéntrica que ubica a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores como colectivos carentes de poder y voz. En el caso de niños, niñas y adolescentes es común observar el maltrato del que son víctimas cotidianamente tanto en forma física como psicológica, que muchas veces se intenta justificar como una forma de disciplinamiento o derecho de corrección de los padres.

Es de destacar que en el año 1999 UNICEF realizó una encuesta que concluyó que en el 39% de los hogares uruguayos, niños, niñas y adolescentes sufren algún tipo de maltrato.⁶⁴

No es posible hacer un análisis reduccionista del problema de la violencia doméstica, es un tema complejo, en su producción y sostenimiento intervienen dimensiones múltiples de la vida de las personas, por ejemplo sociales, culturales, familiares emocionales, individuales, económicas, entre otras. Sin embargo, una característica clave de este problema, que nos permite comprender el funcionamiento y las actitudes sostenidas por quienes sufren estas situaciones, es que estas ocurren en un contexto de relaciones afectivas signadas por el secreto, la invisibilidad, la naturalización, el aislamiento, la culpa y el miedo, además del dolor, la vergüenza y la angustia. Es muy frecuente observar que las personas violentadas se resisten a poner fin a relaciones signadas por la violencia doméstica, y optan —si es posible pensar que en estos casos hay libertad de opción— una y otra vez por retomar el vínculo que las somete y victimiza. Esta actitud muchas veces provoca serios sentimientos de rechazo y frustración en los operadores sociales de diversos ámbitos, quienes sin una intención clara y consciente en muchos casos vuelven a culpabilizar y aislar a las víctimas retirándoles su apoyo.

Este es un tema central para comprender el problema, que lo diferencia de otras situaciones que vulneran derechos humanos. Es claro que cuando la agresión se recibe de un extraño las víctimas y los/las operadores/as en general no dudamos en la interpretación de los hechos. Cuando somos víctimas de una rapiña, de una agresión de alguien desconocido, de un arrebato, de amenazas, inmediatamente reconocemos las posiciones de cada cual, identificamos claramente las víctimas y los victimarios y solicitamos justicia y la restitución de los derechos vulnerados.

En el caso de la violencia doméstica nuestra cultura sostiene conceptos discriminatorios frente a las víctimas, que las ubican en lugar de sospechadas, por tanto nos preguntamos y en el peor de los casos les preguntamos e interrogamos sobre las causas y circunstancias que llevaron a estas situaciones, deslizamos nuestras dudas acerca de cierta provocación por parte de las víctimas e incluso muchas veces creemos que estas por razones ligadas a sus características de personalidad obtienen algún tipo de beneficios y/o placer en el lugar en el que se encuentran y esta es la razón principal de que se produzcan estas situaciones. Este tipo de ideas y acciones representan una gravísima falta ética hacia las personas que sufren violencia doméstica, sostienen prácticas iatrogénicas y producen nuevos daños.

⁶³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belém do Pará».

⁶⁴ «La voz de los niños: maltrato» UNICEF/ CIFRA, Uruguay, 1999.

Es importante dimensionar que esta agresión no es realizada por extraños sino por personas que ocupan un lugar central en la vida, pueden ser sus padres, madres, referentes afectivos, las personas elegidas para llevar adelante un proyecto de pareja, de familia. La ilusión, el deseo y el amor son sentimientos que se entremezclan con el dolor, la angustia, el miedo, la vergüenza y la culpa. En muchos años de atención a víctimas de violencia doméstica hemos visto que lo que estas personas buscan o desean es que la violencia cese, termine, que su compañero, padre, madre deje de golpear, someter, controlar. En general no predomina un deseo de alejamiento, encarcelamiento y/o castigo de la persona que agrede, sino un deseo de transformación y cese de la violencia. Por otra parte, el miedo cierra este círculo de deseos a veces imposibles. Es importante decir que siempre existe la posibilidad de transformación, aunque para ello deben mediar condiciones claras y preestablecidas; en general la voluntad de cambio y la aceptación de ayuda externa son condiciones necesarias.

El aislamiento afectivo y social al que son sometidas estas personas opera como obstáculo para pedir ayuda, aumenta la dependencia afectiva y la sensación de desprotección. En general se instala un sentimiento desesperado de comprender y buscar las claves para que la situación cese. En ese camino las personas se someten cada vez más, buscan explicaciones que tergiversan la realidad, que las colocan como culpables, que naturalizan la violencia como forma de relacionamiento. El secreto en el que se desarrollan estas relaciones de control y sometimiento hace de esta una realidad invisible y silenciada para quienes permanecen fuera.

La ambivalencia y la retractación son expresiones frecuentes en las víctimas, quienes anhelan un cambio casi mágico, se sienten culpables, sienten el amor y la lealtad que las une fuertemente a quien se constituye en el centro de su vida, sienten el poder omnipotente y omnipresente de quien cotidianamente vulnera sus derechos y las reduce a objetos de su propiedad. En esta lógica de dolor y dependencia afectiva, de promesas de cambio, de momentos en que existen transformaciones y la violencia cesa o se hace menos visible, en que el disciplinamiento logra vencer toda resistencia de las víctimas, se constituyen, producen y reproducen las diversas formas de violencia doméstica.

«Todos me han ayudado, gente que ni me conoce. Él me dañó mucho, me lastima, me hace mal. Pero yo en el fondo de mi corazón quiero verlo, no me consuelo de que esté preso. ¿Qué me pasa? Estoy enferma. Lo que más me duele no son los golpes es sentir que todavía lo quiero» (Lucía, 37 años).

Frente a una cultura y una sociedad que legitiman el castigo, que son indiferentes a este problema, que sospechan de las víctimas, que no creen en la palabra de las mujeres, de niños, niñas y adolescentes, que promueven modelos de socialización discriminatorios y que sostienen la impunidad, la lucha contra este tema no resulta alentadora.

El siguiente es un relato de Diego, de 14 años, quien fue víctima durante muchos años de abusos sexuales reiterados por parte de su padre. Luego de varios años logra contarle a su hermana mayor la situación que estaba viviendo y el padre se va de la casa. La familia hace la denuncia, pero el caso se archiva. El padre de Diego continúa viviendo en el mismo barrio y en ocasiones se cruza con él en la calle.

«Sabes, mi padre me dice cosas que a veces creo que tiene razón. Dice que lo traicioné, que le fallé, que hice sufrir a mis hermanos y a mi mamá. Que no era necesario, que yo le hubiera hablado, que él no me estaba haciendo daño. A veces cuando no le estoy haciendo nada me provoca, me relaja, me dice que soy un débil, que le fui a llorar y alcahuetear a la Susy —hermana—. Tiene razón, soy un tarado, yo nada más quería que todo se terminara, pero no quería que él estuviera triste ni que mis hermanos no le hablaran ni que se pelearan con él. Yo nunca hago las cosas bien.»

Escenario actual

Nuestro país está dando sus primeros pasos en el enfrentamiento del problema, si bien desde hace muchos años existen esfuerzos de diversos sectores y en especial de la sociedad civil para su abordaje.

La inexistencia de investigaciones y datos estadísticos oficiales, entre otros aspectos, enlentece la posibilidad de priorizar el tema y colocarlo como un asunto de agenda política a ser jerarquizado.

La aprobación de la ley 17.514 en el año 2002 ha significado un avance sustantivo en el abordaje del problema. Esta ley —entre varios de sus valiosos aportes para el enfrentamiento del problema— dispone la creación de un Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, integrado por representantes de las más altas jerarquías de diversos organismos del Estado y la sociedad civil organizada representada por la Asociación Nacional de ONG (ANONG), que delega esta representación en la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Este Consejo ha elaborado el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica y actualmente está enfrentado al desafío de implementarlo; sin embargo es de destacar que el referido plan no está dotado de recursos presupuestales para su concreción. Por otra parte, este Consejo Nacional, en cumplimiento de los mandatos de la ley, se encuentra abocado, entre varias funciones, a instalar las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica en todo el país.

Como aspectos centrales del panorama actual, es importante señalar la inexistencia de una política de Estado para esta temática.

«Cada gobierno desarrolla acciones y programas aislados que muchas veces finalizan con el mandato y en general se sustentan con recursos de cooperación internacional. No existen en el presupuesto nacional recursos adecuados para el abordaje del problema.»⁶⁵

Las estadísticas aportan datos parciales que no permiten obtener una dimensión real de la incidencia y prevalencia del problema en nuestro país.

La carencia de una política de capacitación continua y sistemática orientada a los operadores sociales de diversos ámbitos relacionados con el problema (salud, educación, policía, Poder Judicial, entre otros) es un obstáculo de especial relevancia para el abordaje de la temática. Si a ello le sumamos la inexistencia de formación académica de los/las profesionales, dado que el tema no está incorporado en el currículo universitario, el panorama es realmente alarmante. Las estrategias de intervención no logran impactar positivamente, porque quienes tienen el rol de dar respuestas al problema no cuentan con formación especializada. La falta de conocimientos, preparación y las ideas prejuiciosas que sustentan las prácticas de operadores sociales generan respuestas que continuamente fallan en la protección de las víctimas, en muchos casos provocan efectos iatrogénicos y una nueva forma de victimización para las personas que solicitan ayuda. Como un avance importante en esta área se destaca el esfuerzo realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres al implementar un Programa Piloto de Capacitación en Violencia Doméstica con alcance nacional, que nucleó operadores de diversos sectores del Estado y miembros de la sociedad civil de todo el país. Tuvo impactos altamente positivos y sentó las bases para el desarrollo de un trabajo articulado e intersectorial en cada departamento.

⁶⁵ Fanny Samuniski y Andrea Tuana: *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas*, publicado por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual con apoyo del UNFPA, noviembre 2005.

Actualmente el desafío está centrado en dar continuidad al proceso y sustentabilidad a los cambios provocados y las capacidades instaladas por este programa.

Otro aspecto a destacar es la falta de servicios de atención a víctimas y victimarios, que es un tema acuciante en especial en los departamentos del interior del país.

«No existen en las instituciones del Estado programas especializados de atención integral a las víctimas de violencia doméstica ni a los victimarios, salvo algunos servicios que brindan respuestas parciales y que en su mayoría están centralizados en la capital del país. Por otra parte existen dificultades para la articulación y coordinación de acciones entre los escasos servicios existentes. No se cuenta en nuestro país con refugios para víctimas de violencia doméstica ni alternativas habitacionales y/o programas de inserción laboral especialmente dirigidos a víctimas de violencia doméstica.»⁶⁶

Históricamente y en el momento actual los servicios especializados de atención a víctimas de violencia, en especial mujeres, niños, niñas y adolescentes, son provistos por organizaciones no gubernamentales (ONG), que contaron durante algunos años con financiamiento de cooperación internacional. Si bien actualmente existen financiamientos estatales que se realizan en convenio con ONG, estos recursos son escasos y absolutamente insuficientes para enfrentar el problema.

Con los magros recursos estatales transferidos a algunas ONG especializadas y el retiro de la cooperación internacional en esta área, los servicios de atención existentes en el país sobreviven gracias al compromiso de la sociedad civil organizada y a la existencia de un alto porcentaje de trabajo voluntario y militante para continuar apoyando a las víctimas de violencia doméstica.

Por otra parte es importante destacar la necesidad de desarrollar propuestas de rehabilitación de los victimarios, tema en el que nuestro país sufre un retraso muy importante.

Otro obstáculo grave que se observa en Uruguay es la dificultad para combatir la impunidad en que continúa desarrollándose este problema. Nuestro sistema penal no logra brindar respuestas acordes con su magnitud y gravedad.

En el ámbito civil, la Ley de Violencia Doméstica, si bien se aplica con ciertas dificultades, ha constituido una mejora sustancial en la respuesta brindada desde el ámbito judicial. El problema se centra en el período posterior a la aplicación de las medidas cautelares. Este es un aspecto complejo, ya que no se cuenta con capacidad institucional para garantizar la efectiva protección de las personas. Es muy frecuente que los agresores quebranten las medidas cautelares sin que existan consecuencias frente a esos hechos.

Debemos destacar que (si bien no contamos con estadísticas oficiales) un porcentaje importante de mujeres uruguayas asesinadas por sus parejas o ex parejas había recurrido a los juzgados y los agresores tenían impuestas medidas de restricción. Esto da cuenta de una falla importante y pone de manifiesto la necesidad de obtener una respuesta desde el sistema penal frente a estos incumplimientos.

En este sentido, es necesario instalar en Uruguay un debate en torno de la efectiva penalización de la violencia doméstica, promover que se visualice como un delito pasible de sanción penal y fortalecer el sistema penal para mejorar la respuesta de enfrentamiento al problema. Es fundamental contar con un elenco de medidas alternativas a la privación de libertad, de modo de contar con herramientas diversas según el tenor y las características de cada caso.

⁶⁶ Fanny Samuniski y Andrea Tuana: *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas*, publicado por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual con apoyo del UNFPA, noviembre 2005.

En cuanto a los casos de homicidio, tema al que hacemos referencia al inicio de este artículo, preocupan seriamente las consideraciones planteadas en nuestro Código Penal, precisamente en el artículo 36, que denota un claro desconocimiento del problema y una interpretación discriminatoria y patriarcal de estas situaciones.⁶⁷

Los homicidios que se dan en el marco de relaciones afectivas no están motivados por la pasión sino por la pérdida del dominio de la persona reducida al estatus de objeto de propiedad del agresor. Exonerar de pena a un homicida basado en la pasión provocada por el adulterio refleja cómo nuestra sociedad tolera y legitima que las personas se tornen objetos pasibles de ser apropiados por otras que tienen la posibilidad de acabar con su vida y ser exoneradas de pena si sus sentimientos se ven heridos, si su honor se ve mancillado y si esto les provoca una pasión que las impulsa a matar. Si bien existen requisitos para que esta exoneración sea posible, es inadmisibles que artículos como este formen parte de nuestro Código Penal.

Por otra parte no existe en nuestro Código un artículo que exonere de pena a aquellas personas víctimas de violencia doméstica que luego de largos años de sufrir maltrato ponen fin a estas situaciones matando al agresor. Estas historias se suceden y en general son mujeres o adolescentes que matan a sus parejas o padres como forma de poner fin a la violencia. En varios países se comienza a hablar de *homicidios liberadores* como forma de comprender y categorizar estas situaciones.

Nuestro Código Penal exonera de pena a quien mata para salvar su honor en un raptó de pasión, sin embargo no exonera de pena a quien encuentra en el homicidio la única alternativa viable para poner fin a una historia de torturas físicas, psicológicas y/o sexuales.

Por último una breve mención al problema de la seguridad ciudadana

La violencia doméstica implica una relación de sometimiento y dominación cotidiana que menoscaba toda posibilidad de las personas de constituirse como sujetos de derechos. Provoca una pérdida del control de sus vidas e inhabilita la posibilidad de incidir o tener cierta injerencia en los procesos de desarrollo de su comunidad y/o entorno inmediato.

Los efectos de la violencia doméstica son devastadores para las víctimas, generan graves daños tanto físicos como psicológicos, en muchos casos producen lesiones incapacitantes y en otros producen la muerte. Provocan alto índice de aislamiento social, incapacidad de participar activamente en el desarrollo personal, social, comunitario y, entre otros graves y variados efectos, producen la reproducción de la conducta violenta.

Es por tanto un problema que afecta la seguridad de ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, en especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes; con la característica de que esta inseguridad se vive dentro del hogar y no en el espacio público.

⁶⁷ La pasión provocada por el adulterio faculta al juez a exonerar de pena por los delitos de homicidio y de lesiones, siempre que concurran los requisitos siguientes:

- 1.º que el delito se cometa por el cónyuge que sorprendiera in fraganti al otro cónyuge y que se efectúe contra este o contra el amante;
- 2.º que el autor tuviera buenos antecedentes y que la oportunidad para cometer el delito no hubiera sido provocada o simplemente facilitada, mediando conocimiento anterior de la infidelidad conyugal.

En general las personas nos sentimos más seguras en nuestras casas, sin embargo un alto porcentaje de las agresiones, lesiones y violaciones ocurre con mayor frecuencia dentro del hogar.

La violencia doméstica es por tanto un grave problema de seguridad ciudadana, pero no es percibido por el conjunto social como tal. En el imaginario colectivo existe una sensación muy fuerte de que lo que predomina en nuestra sociedad es la amenaza de extraños que pueden lastimarnos, despojarnos de nuestras pertenencias, atacarnos; sin embargo, datos de la realidad nos muestran que es más probable que ese daño sea perpetrado por personas conocidas con quienes establecemos lazos afectivos y/o de parentesco.

En el año 2005 se realizaron en sedes policiales 8.352 denuncias de rapiñas y 6.802 denuncias de violencia doméstica. Si se sumaran las situaciones de violencia doméstica presentes en las lesiones, los homicidios, las amenazas, la violencia privada, los delitos sexuales y los suicidios, se estaría ante un fenómeno más frecuente que los robos con violencia.⁶⁸

Nuestra sociedad aún no logra dimensionar el daño y la magnitud que este problema produce ni cuán instalado se encuentra entre nosotros.

Compartimos como sociedad muchos miedos, aunque no logramos visualizar esta grave amenaza que cotidianamente vulnera derechos de nuestros ciudadanos y ciudadanas, en especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes, y pone en jaque la construcción de un país democrático.

Mientras en nuestros hogares existan dictaduras familiares no es posible construir ciudadanías democráticas.

Bibliografía consultada

- Corsi, J.** 1994. *Violencia familiar: una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*, Buenos Aires: Paidós.
- Centro El Faro.** 2000. *Violencia familiar: «El Faro» Un punto de partida en el proyecto de vida*.
- Finkelhorn, D.** 1980. *Abuso sexual al menor*.
- Frosh, S.; Glaser, D.** 1997. *Abuso sexual de niños*, Barcelona: Paidós.
- Valdés; Olavarría** (comp.): «Masculinidades poder y crisis». Santiago: FLACSO.
- Connel, R. W.** 1995. «The Social Organization of Masculinity», en *Masculinities*, Berkeley: University of California Press.
- Giberti, E.** 2005. *Vulnerabilidad, desvalimiento y maltrato infantil en las organizaciones familiares*, Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Samuniski, F.; Tuana, A.** 2005. *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas*, publicado por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual con apoyo del UNFPA.
- UNICEF-CIFRA.** 1999. *La voz de los niños: maltrato*, Uruguay.

⁶⁸ Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad Uruguay. Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis, Ministerio del Interior, Montevideo, 2006.

Adolescencia e infracción. Una aproximación a la construcción subjetiva

Alicia**Abal**
Ariadna**Cheroni**
Sandra**Leopold**

La pretensión de la investigación ha sido contribuir a lo que Castoriadis (2003: 70) ha consignado como ese proyecto siempre infinito «de esclarecer otros aspectos del objeto, y de nosotros mismos, de situar las ilusiones y las razones que los hacen surgir, de ligar todo esto de una manera que llamamos —otra expresión misteriosa— coherente».

Procuramos trascender la habitual imagen deshumanizada y estigmatizante de los adolescentes en infracción, impregnada de postulados positivistas y contenidos implícitamente apriorísticos, que posee la propiedad de provocar simultáneamente temor-rechazo y compasión-benevolencia.

Construcción sustentada en lo que al *otro* le falta, en lo que ese *otro* no es, y que conduce a un modelo tutelar de atención a la infancia y la adolescencia.

De esta forma se ocultaría el discurso de los/las adolescentes, racionalizándolo y construyéndole encima un nuevo discurso —cientificista y oficialista— a partir del cual se sustentan y validan la mayoría de las denominadas *políticas rehabilitatorias*. Tales políticas, de corte básicamente asistencialista y amputatorio, se desligarían en el proceso, de la problemática real, separando a los y las jóvenes del ámbito de discusión de su propia problemática.

A partir de estos aspectos consideramos necesario introducir una modalidad de problematización diferente en lo que refiere a los/las jóvenes menores de 18 años en infracción.

En nuestro caso, esta posibilidad nos llegó desde el Centro de Formación y Estudios del INAU, a través de una propuesta de investigación en este campo, cuyo propósito apuntó por un lado a trascender ciertos reduccionismos que masifican y homogeneizan a determinados/as jóvenes, y que producirían —al decir de Hebe Tizio— su cosificación, así como a incorporar la dimensión

subjetiva —dimensión expulsada de la investigación causal explicativa— a partir del propio discurso de los y las adolescentes.

Procuramos contribuir a la reflexión acerca de la temática de la adolescencia y la infracción, desde una perspectiva que se orientó a conocer y comprender la configuración subjetiva de los adolescentes involucrados. A punto de partida de considerar centralmente la voz de los entrevistados y su relato desplegado en el dispositivo de investigación, fuimos aproximándonos a la trama de significados que ese relato expresa.

La investigación apuntó a la presentación comprensiva de las creencias, las percepciones, las emociones, los sentimientos, las relaciones familiares, sociales y culturales constitutivas de las trayectorias vitales de los adolescentes penalizados en forma reiterada por el Sistema Penal Juvenil, y que integran una parte esencial de su subjetividad. Para ello se optó por un abordaje cualitativo, a través de la utilización del método etnográfico.

Con el objetivo de adoptar una perspectiva diacrónica que nos permitiera analizar momentos-situaciones estructurantes en la configuración subjetiva de las identidades adolescentes, hemos optado por la implementación de la técnica de relato biográfico por medio de una serie de entrevistas en profundidad efectuadas a cada uno de los jóvenes involucrados en la muestra.

El universo de la muestra concierne a adolescentes —varones y mujeres— internados en los centros del INTERJ-INAU, así como a adolescentes con medidas no privativas de libertad.

En el proceso de toma de decisiones de muestreo se resolvió, en primer lugar, asignar un parámetro de homogeneidad, y en ese sentido se tomaron del universo aquellos adolescentes que contaban con un mínimo de tres infracciones penalizadas. Luego se acordaron criterios de heterogeneidad, tales como incluir a adolescentes de diferente edad y género y tener en cuenta la variedad del universo en cuanto a la demarcación de adolescentes en condiciones de privación de libertad y con medidas alternativas. Se alcanzó un muestreo final de 21 adolescentes.

El uso del relato biográfico permitió recorrer intereses, opiniones, gustos, creencias, consumos, experiencias de infancia, tránsitos escolares, escenarios familiares, relaciones con pares e inserciones laborales, así como visualizar las propias percepciones de los entrevistados acerca del devenir de sus trayectos sociales, desde una lógica diferente de la de *víctima-victimario*.

Asimismo, procuramos detenernos en los actos infraccionarios realizados por los entrevistados, indagando sus posibles sentidos a partir de los recorridos singulares y sociales de los/las adolescentes y de los significados que habrían ido tejiendo en torno de estos. Paralelamente, ahondamos —entre otros aspectos— en las *marcas* que les supone a estos adolescentes el transitar por procesos institucionales y sociales de *minorización* a la vez que percibir sus singularidades en la configuración de la *otredad*.

Se consideró además en este estudio la cuestión de las adolescentes mujeres en infracción. Entendemos que la perspectiva de género aporta una dimensión que posibilita analizar los ejercicios de poder en el campo de la sexualidad, aquellos supuestos que sustentan las producciones disciplinarias y complejizar la comprensión de los discursos de los y las adolescentes entrevistados/as.

La construcción de este trabajo no resultó tarea sencilla. Pese a las dificultades nos empeñamos en no dimitir, quizás porque coincidimos con la doctora V. Núñez en que es en el momento de la denominada *adolescencia* que resulta más frecuente la dimisión de los adultos.

A través de las entrevistas realizadas, los y las jóvenes nos mostrarían cómo mientras eran niños no habrían sido visualizados/as desde lo social en términos de tantos problemas, pero esa valoración cambiaría cuando estos niños y estas niñas devienen adolescentes.

Muchos/as de los y las entrevistados/as —todos ellos, finalmente captados/as por el Sistema Penal Juvenil— hablaron de múltiples *dimisiones*.

No solo desde lo familiar (que es donde generalmente se han detenido los intentos de comprensión de estos/as adolescentes), sino educativas, culturales... sociales.

Ante el planteo de *hablar*, los y las adolescentes hablaron. Y vaya si lo hicieron.

Y esta —aunque parezca una obviedad— se nos presenta como una primera conclusión.

Esto es, que desde un lugar de *neutralidad* en cuanto a valoraciones morales, religiosas, sociales, así como de no conceder a priori y en virtud de prejuicios teóricos una importancia preferente a un determinado tipo de significaciones (Laplanche-Pontalis, 1979), algo novedoso en el discurso parecería emerger.

La pregunta sería entonces: ¿qué pasa cuando hay un real tiempo para la escucha del joven?

Un tiempo no urgido por la lógica de los diagnósticos, de los traslados y derivaciones, de los *informes técnicos*, de las clasificaciones.

Un tiempo no inquisitivo.

Un tiempo por fuera de la multiplicidad de demandas de instituciones empeñadas en corregir, encauzar, o incluso amputar las conductas *desviadas* de estos/as adolescentes.

Estas líneas conclusivas pretenden ordenar bajo el manto *misterioso* de la coherencia el trayecto recorrido y lo hallado en él. Luego, como siempre sucede, lo andado, pensado y ordenado parecería devenir rápidamente viejo y posiblemente incoherente.

Recuperamos en este sentido la ya vieja —pero aún misteriosamente coherente— consigna de *pensar peligrosamente* que formuló T. W. Adorno (1969: 125), es decir «espolear el pensamiento, no retroceder por nada ante la experiencia de la cosa, no dejarse atar por ningún consenso de lo previamente pensado [...] la ciencia necesita de quien no la ha obedecido».

Ojalá en algún sentido, nuestra *misteriosa coherencia* acompañe esta suerte de *insolencia del pensamiento* a la que Adorno aún continúa convocándonos.

Sin pretensión de generalización, destacaremos tres de las múltiples líneas conclusivas de nuestro trabajo:

1. *La salida temprana del sistema educativo y el ingreso a instituciones públicas de atención a la infancia «infractora» constituyen una experiencia común a los adolescentes con quienes hemos tomado contacto. Esta exclusión de los espacios normalizados parecería un factor que vuelve a los jóvenes más vulnerables a ser seleccionados para transitar por procesos institucionales y sociales de minorización.*

Desde nuestra perspectiva es posible concebir el acto infraccionario como expresión de un exceso de malestar, de carácter sobredeterminado, que los adolescentes sufren y que las instituciones tienen que acoger.

Cabe interrogarse entonces acerca de las prácticas institucionales en cuanto a su capacidad para mitigar este plus de sufrimiento o de incrementarlo.

Desde una perspectiva psicoanalítica las instituciones llamadas socioeducativas estarían llamadas a continuar el trabajo, iniciado en el marco familiar, de humanización de las pulsiones. Trabajo que la cultura opera sobre el sujeto para posibilitar la subjetivación a la vez que la creación de lazo social. Límite y lazo.

Esta producción requiere como condición que las instituciones ofrezcan al sujeto algo a cambio del renunciamiento que imponen. Para la psicoanalista argentina S. Bleichmar, lo que lleva a cada hombre a soportar la prima de malestar que cada época impone es la esperanza futura

de remediar los males presentes. Ilusión de una vida plena cuyo horizonte movible permite justificar el recorrido y creer que el mismo vale la pena. En ausencia de este horizonte cada sujeto queda despojado de un proyecto trascendente que le posibilite de alguna manera vislumbrar modos de disminuir el malestar imperante. Entonces, ¿en qué se sostiene la demanda de renuncia que se dirige al adolescente?

Las prácticas institucionales que se recogen a partir de los discursos de los adolescentes no parecen dar cuenta de la producción de esos efectos humanizantes. Más cercanas se encuentran a las prácticas tutelares estatales que nos describen Mara Costa y Rafael Gagliano (2000) para ilustrar los efectos de minorización que producen en los niños y adolescentes. Efectos que hacen marca subjetivante de segregación en los adolescentes y los empujan una y otra vez a retornar al espacio institucional.

De los testimonios surge asimismo que ocasionalmente los adolescentes transitan en los recorridos institucionales por la experiencia de la palabra, palabra que proviene del otro y hace posible la creación de un tejido vincular que da lugar a que la solidaridad y el afecto circulen. Algo de la subjetivación es propiciado por el adulto a través de la palabra, quien a su vez como representante de la ley, cuando esta opera institucionalmente, puede habilitar nuevas posiciones para los sujetos.

Sin embargo muchos de los relatos sugieren que la institución se vuelve con frecuencia un escenario en el cual se ofrece al adolescente *más de lo mismo*.

Lejos de proponerle instancias que supongan una resignificación de aspectos de su historia personal y social habilitando para él nuevos tránsitos, lo expone a situaciones que propician la repetición de experiencias de signo similar a las ya conocidas.

2. *Con respecto a las adolescentes mujeres en infracción, observamos la singular centralidad que en el marco de la temática de estudio adquiere su propio cuerpo, sobre el que se ejerce un disciplinamiento particularmente vinculado con el ejercicio de la sexualidad.*

El cuerpo y la sexualidad de las adolescentes aparecerán como el lugar privilegiado del control, la disciplina y el abuso de poder, en tanto en este parecería localizarse la *desviación* y por tanto la atención de los dispositivos de control.

La prisión con sus prácticas disciplinarias de control del afuera y el adentro, del tiempo y del espacio, intentaría volver dóciles los cuerpos de los internos.

Pero las mujeres jóvenes entrevistadas relatan también otras prácticas propias de los distintos subsistemas del Sistema Penal Juvenil, que trascienden la *disciplina* y que atentaría directamente sobre sus cuerpos.

De estas prácticas, las policiales surgen del relato de las entrevistadas como las más violentas en la medida que atacan el cuerpo a través de los golpes y particularmente desde el punto de vista sexual, a través de amenazas e incluso de acciones.

Es en este último sentido, vinculado con el abuso sexual, que creemos encontrar una diferencia con relación a los varones detenidos.

La vulnerabilidad y el sometimiento de la niña y de la mujer a través de actos vinculados con la violencia y el abuso sexual son situaciones que pasan a formar parte de la cotidianidad de las jóvenes en infracción y que permanecen en un plano de invisibilidad en la medida que tocan puntos altamente ríspidos de la cuestión social.

Desde esta perspectiva consideramos importante analizar el mecanismo de la denuncia, que resulta generalmente fallido y que no es visualizado por las entrevistadas como una forma válida para detener los abusos a los que relatan haber sido sometidas.

El sentido que portarían los actos infraccionarios para las adolescentes mujeres es también un aspecto importante a intentar comprender.

¿Pueden esos actos ser entendidos como una forma de trasgresión de códigos de comportamiento muy rígidos con relación al rol de la mujer?

¿Es esta la única forma de salida al ámbito público que se les viabilizaría como posible?

En lo que refiere a las jóvenes entrevistadas, en el ámbito privado parecerían identificarse con los roles hegemónicamente impuestos, el modelo al que aspiran es similar al que Barrán denominara de *la mujer con dedal*.

Para estas jóvenes, la pareja parecería cumplir con la función de *rescatarlas* del *mundo infraccionario*, así como del consumo indebido de sustancias, etcétera, y ubicarlas en el *tranquilo mundo* de lo privado, la casa, la cocina, la limpieza, las telenovelas...

La perspectiva de un *hijo* parecería adquirir un significado semejante, el del *cambio de cabeza*, para algunas de las adolescentes entrevistadas.

Lo anteriormente planteado nos conduce a pensar en la incidencia que el modelo hegemónico de *ser mujer* y *ser varón* tiene sobre estas jóvenes y sus proyectos de vida.

Pero si bien por una parte las adolescentes entrevistadas intentarían asumir aquel rol que de ellas se espera socialmente, por otra parecerían desafiarlo precisamente a través de sus actos infraccionarios.

Así, para *salir* al espacio público asumirían una *grosera* caricatura de aquello habitualmente asociado al modelo masculino, entre otros rasgos: agresividad física y verbal, ausencia de temor, utilización de armas, consumo abusivo de alcohol.

Como vemos, la identidad de estas jóvenes comenzaría a ser avasallada por el género, en una constante oscilación entre la sumisión y la rebeldía frente a ese lugar *doméstico* que se les asigna socialmente.

Apreciamos el carácter complejo y contradictorio de la relación con el *ser mujer* por el cual las jóvenes entrevistadas transitan, su atracción y rechazo, la búsqueda de asemejarse al *varón* concebido como fuerte, activo y poderoso, o de repetir la experiencia de las mujeres de generaciones anteriores, quedando consignadas a la maternidad y las tareas *domésticas*.

Cabe agregar que la posibilidad del estudio no surge en el discurso de las entrevistadas como una alternativa viable de salida al espacio público.

Asimismo, casi unánimemente, rechazan asumir el modelo hegemónico de feminidad burgués (el de *las conchetas*) asociado al *deber de agradar*, vinculado con los cuidados estéticos, con la primacía de la *belleza* y con la preocupación por los *adornos*, concentrándose para estas jóvenes la condición femenina en la maternidad.

Pasibles de una triple dominación, por mujeres, por pobres... y por jóvenes, ¿qué significaría para las entrevistadas, en su tránsito de *niñas* a *adultas*, ser mujer?

¿Repetir la experiencia de sus madres y permanecer en la esfera doméstica con códigos muy rígidos de comportamiento y salir al espacio público para desempeñar trabajos de limpieza o ejercer la prostitución?

¿Intentar escapar de esta repetición saliendo a la esfera pública con atributos asociados a un rol masculino sumamente estereotipado?

En este sentido consideramos importante señalar cómo las prácticas del sistema tendrían entre sus objetivos tornar nuevamente dóciles esos cuerpos que habrían devenido *rebeldes*,

desconociendo sin embargo lo que esa *rebeldía* estaría denunciando en cuanto al ser pobre, ser mujer y ser joven.

3. *Los adolescentes entrevistados han nacido y crecido, a la vez que construido su trama de significaciones, en un escenario de época que hemos caracterizado en términos de deshonra. «La época está deshonrada», traduce A. Gide del verso de Shakespeare; son palabras de Hamlet.*

Al igual que M. Gide Autés (2004:28) —en el marco de los debates sobre la exclusión— utiliza la definición de *deshonra*, insistiendo así en el «deshonor de una sociedad que no logra ya afrontar cierta cantidad de responsabilidades».

Los relatos adolescentes enuncian alteraciones en las funciones de provisión y protección a partir del propio ejercicio de roles adultos por niños y adolescentes. Así, se suceden en el relato los cuidados básicos a hermanos menores y la preocupación por la orientación y la crianza *correcta* de estos, así como la resolución de aspectos básicos de la manutención familiar, como resultado —entre otras utilidades— de los *usos del botín*.

¿Cómo no pensar que las alteraciones con relación a las funciones de provisión y protección que el relato adolescente traduce con respecto a la familia trascienden este universo y se expresan en forma totalizante en una sociedad que desde fines de los años ochenta, ha venido desarticulando el entramado de protecciones sociales públicas?

La pertenencia socioeconómica de los adolescentes entrevistados no supone solamente las dificultades de acceso al bienestar social por vía familiar; conlleva también la exposición en un escenario público donde sus derechos sociales no se reconocen ni efectivizan.

Los relatos de los adolescentes con respecto a la familia, a la escuela, al trabajo e incluso sus percepciones acerca de la construcción de su trayecto social refieren a una existencia carente de soportes o en la que estos se han debilitado. Por tanto, se constituyen —en términos de R. Castel (2004:86)— en individuos que deben cargar «con el peso de sí mismos y de la conducción de sus vidas con recursos muy escasos». El mismo Castel (2004: 85-86) en sus más recientes reflexiones acerca de las transformaciones en el mundo del trabajo y la exclusión ha colocado el concepto de *individualismo negativo* señalando la paradoja que supone, en tanto: «Se es más un individuo cuando se puede disfrutar de soportes colectivos, cuando se cuenta con unas bases sólidas; cuando esto falta, se es un individuo por defecto».

El actual escenario de época, continúa R. Castel, muestra con claridad un movimiento de reindividualización, claramente observable en las reglas que operan con relación a las nuevas formas de contrato laboral. En este sentido, cabe preguntarse acerca de los niveles de relacionamiento que podemos establecer entre un escenario de flexibilización laboral, que conlleva el debilitamiento, cuando no la pérdida de regulación y la legalidad imperante en términos sociales amplios. En alguna medida, la legalidad construida desde parámetros modernos y en el marco de los estados nacionales suponía la existencia de sujetos productivos enmarcados en dispositivos regulados y garantes.

Dispuesta la desregularización e informalización de los derechos del trabajo y de los contratos de los trabajadores, ¿acaso la noción de legalidad no resulta erosionada o en cierta medida también flexibilizada?

En este sentido, cabe señalar la percepción de algunos de los entrevistados con relación a la ley, que no sería experimentada como sinónimo de igualdad sino como corrupta y no confiable. Una ley que no defendería a sus padres y semejantes sino que los colocaría en situaciones humillantes. Una ley vivida como pura represión sin sentido.

Frente a la arbitrariedad de la instancia que regula los excesos, los adolescentes parecerían sentirse autorizados en sus propios desbordes.

¿Cómo se tramita la configuración subjetiva cuando el sujeto no parecería inscribirse en estructuras *portadoras de un sentido* al decir de Castel?

La dimensión que la soledad y el futuro pronosticado adquieren en la vida de estos adolescentes cuestiona no solamente su sentido vital individual, sino la posibilidad y el sentido de la vida colectiva.

Asimismo, las *soledades* de la existencia social que el relato adolescente enuncia parecerían situarnos a enormes distancias de aquel viejo *país de las cercanías*, como le gustaba nominar a C. Real de Azúa (1964) a un Uruguay de cercanías físicas, sociales y cordiales. Paradójicamente, el país de las cercanías se ha vuelto lejano y descortés. Los adolescentes entrevistados han nacido y crecido en un país que al unísono ha procesado el retiro de sus dispositivos de provisiones y protecciones y se presenta con gesto adusto y esquivo.

El país de las cercanías —más allá de las controversias que aún convoca— ya no parecería tener posibilidad de retorno.

E. Hobsbawm (1996:576) finaliza su *Historia del siglo XX* con una aseveración que compartimos: «Si la humanidad ha de tener un futuro, no será prolongando el pasado o el presente». Sobre estas bases, la resultante es el fracaso, esto es, «la alternativa a una sociedad transformada, es la oscuridad».

En esta encrucijada de época —de posibilidad y de contingencia, como señalara G. Agamben (2003)— en la que se desenvuelve con suma tensión la vida social, los adolescentes entrevistados construyen, no con poco dolor, su trama de significaciones y su sentido vital.

Bibliografía

- Adorno, T. W.** 1996. *Introducción a la sociología*, Barcelona: Gedisa.
- Agamben, G.** 2003. *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia: Pre-Textos.
- Autes, M.** 2004. «Tres formas de desligadura», en S. Karsz (coord): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona: Gedisa.
- Baptista de Abreu, H.** 1997. «O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal», en *Praia Vermelha* n.º 1, Río de Janeiro.
- Baraibar, X.** 2002. «Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social», en *Revista Trabajo Social* n.º 25, Montevideo: EPPAL.
- Boron, A.** 1995. «A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal», en E. Sader y P. Gentili (org.): *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Castel, R.** 2004. «Encuadre de la exclusión», en S. Karsz, (coord): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona: Gedisa.
- Castoriadis, C.** 2003. *La institución imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*, vol. 1, Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Derrida, J.** 1995. *Espectros de Marx. El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva Internacional*, Madrid: Trotta.
- Hobsbawm, E.** 1996. *Historia del siglo XX. 1914-1991*, Barcelona: Crítica.

Iamamoto, M. 2000. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, Brasil: Cortez Editora.

Le Breton, D. (org.) *Adolescencia bajo riesgo*, Montevideo: Trilce.

Marcuse, H. 1984. *Eros y civilización*, Barcelona: Ariel.

Merklen, D. 2002. «Vivir en los márgenes: la lógica del cazador», en M. Svampa: *Política, trabajo y religión. Miradas desde abajo*, Buenos Aires: Losada.

Real de Azúa, C. 1964. *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Colección Reconquista.

Verissimo, L. 2005. «Identificaciones en la adolescencia: ser alguien... aunque sea de mentira», en *Jornadas Violencia Social y Adolescencia, Asociación Psicoanalítica del Uruguay*. 24-25 de junio 2005.

Vidart, D. 1969. *Tipos humanos del campo y la ciudad*, n.º 12, Montevideo: Nuestra Tierra.

Viñar, M. 2004. «La juventud en el mundo de hoy. Ser sujeto adolescente en el tercer milenio», en *Jornada sobre Adolescencia*. Sociedad Brasileira de Psicoanálisis de San Pablo, conferencia de apertura, abril de 2005, <www.apuruguay.com, 17/5/05>.

Violencia(s) en la circulación vial: políticas, azares y recurrencias

Ricardo **Fraiman**⁶⁹
Marcelo **Rossal**⁷⁰

La circulación urbana parece irrepresentable para cualquier discurso o interpretación sociológica. O al menos invisible. Ciertamente una miopía curiosa que sobreviene en un espacio profusamente reglado que involucra fenómenos jurídicos, económicos, morales, morfológicos y políticos. El tránsito es un *hecho social total* (Mauss, 1971) que pone en circulación el conjunto de la sociedad.

El tránsito es, en su forma más general, una forma de comunicación que conecta a las personas. Asume la circulación de las mercancías (bienes y personas) y el transporte de los consumidores. Comporta, además, un mercado laboral específico: el del transporte.

Sobre este tema tan vasto y sobre esta *multitud de cosas sociales en movimiento*, pretendemos considerar un rasgo básico pero universal: el carácter inmotivado, aparentemente inesperado e inevitable, y, sin embargo, cotidiano y cruento de la violencia que se produce en su intercambio. Violencia que deviene acontecimiento en tanto da muerte. Muerte que se cifra en accidente para ser vivida como algo fortuito, impropio, imprevisible; incluso cuando es obvio que lo que hay es trasgresión a la norma y responsabilidades concurrentes.

Hay que suponer entonces que la violencia simbólica (Bourdieu) no logra ordenar la circulación de las mercancías —bienes y personas— precipitando el acontecimiento del tránsito: el accidente. Una violencia cada vez más inasible pues simula un estado aleatorio, que circula ciega e indiscriminadamente, y muestra una escalofriante falta de conflicto.

⁶⁹ Universidad de la República. FHCE. Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos. Proyecto Observatorio Social Metropolitano de Tránsito. Fondo Clemente Estable.

⁷⁰ Universidad de la República. FHCE. Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos. Proyecto Observatorio Social Metropolitano de Tránsito. Fondo Clemente Estable.

¿Qué hacer con esta violencia? Sin un conflicto aparente: ¿cómo se produce? Lo que vuelve irrisoria cualquier responsabilidad humana en la violencia del tránsito vehicular es su aparente ausencia de conflicto. Imposible encontrar el siguiente enunciado: «Yo arrollé al caballero porque no cedía a mis intereses» (Fraiman y Rossal, 2007a). Hay que desanudar a la violencia de la idea de conflicto, librarla de toda idea de un conflicto entre grupos o personas, para comprender el tránsito urbano: una violencia que ya está instalada y precede a todos (Derrida, 1998).

«Estamos hechos unos bandidos, no hay un orden, estamos totalmente desubicados y siempre pensando en el yo, y yo creo que no es así, que el tránsito es como un ajedrez donde tenemos que pasar todo el tiempo mirando qué hacemos y para dónde nos movemos porque podemos estar perjudicando a otra persona... ¿no?» (Alberto, chofer de ómnibus, 63 años).

De hecho, una violencia que se da entre desconocidos sin motivaciones conscientes, ¿cómo se explica?, ¿qué hay de humano en todo ello? Para estar seguros, para eludir cualquier grieta por la que hubiese pasado la responsabilidad humana, lo simbólico del tránsito impone la ley del accidente. El azar tiene sus reglas: las leyes de la probabilidad, el reinado de lo aleatorio. Complicidad del imaginario que aporta el *uno*: la identidad, en suma: el accidente. Amoldar el lenguaje a la complejidad desorganizada: los modelos de flujos de partículas, la teoría dinámica de fluidos o el modelo cinético de gases, todos modelos para dar cuenta del comportamiento humano en el tránsito constituyen un ardid categórico frente a cualquier intento de regresar lo social a la circulación de las ciudades.

«Yo no soy de andar pa' atrás, soy de caminar ágil, sin molestar a los demás, ¿no? Pero soy molestado. Acá tenemos las dos puntas o andan muy pa' atrás por miedo o andan medio locos creyendo que saben, y ese es el problema también los viernes por la noche y los sábados de madrugada, los gurises con el auto del padre, y es lamentable lo que uno ve acá arriba, y uno de esos dejó parálítico a un compañero de acá arriba porque lo agarró al medio y ¡bueh!» (Jorge, chofer de taxímetro, 53 años).

Entonces, hay que pensar algo fuera de lo común, ¿a quién representa esta violencia?, ¿con quién me enfrenta? Se llega a un auténtico desconcierto cuando se piensa una violencia sin oponente. Pues sin oponente, la violencia cesa de ser respuesta a la adversidad. La infinidad de sus posibles gestos y gestores componen la violencia más generalizada que se pueda concebir. Mientras la violencia tradicional va directamente a su fin, la violencia del tránsito circula ciega e indiscriminadamente. Su destino indefinido e impersonal se desparrama en las miles de calles, miles de personas, de la ciudad moderna (Mongin, 1998, pp. 61-63).

«Y hay mucha inseguridad en los conductores y eso genera problemas y accidentes eso que cruzo y que no cruzo... y quedo a mitad de camino [...] a nosotros nos avisan de un viaje y hay que llegar y por la falta de trabajo, la competencia es entre nosotros, a veces tenemos que mentir, sabemos que no llegamos en tres minutos, pero algunos se pasan, se reportan desde el Cerro para acá —nos encontramos en la parada de taxis de Agraciada, en el viaducto—, en tres o cinco minutos no llegás, entonces, como decimos nosotros: andan por arriba de los cable... ¿viste?» (Roberto, chofer de taxímetro, 39 años).

Pero entonces, ¿qué hacer? O, si no hay nada que hacer, ¿qué dar por sentado? ¿Podemos dar por sentada la excepcionalidad del accidente? El acontecimiento del tránsito es el tipo de acontecimiento —desconexión— de más fácil reacomodo de todas las versiones posibles de acontecimiento. Si este fuera dominante —el acontecimiento en el tránsito es sistémico pero excepcional—, el colapso societal sería total (Fraiman y Rossal, 2007b). La imposibilidad de la circulación de las cosas sociales significa el fin de toda estructura social. Pero si el accidente

—como desconexión— es una excepción desde la perspectiva de la infinidad de recorridos y conexiones que ocurren diariamente en el tránsito, es la principal causa de muerte en jóvenes y una de la más importantes causas de muerte en el planeta.⁷¹ ¿Cómo escapar de él entonces? ¿Cómo prevenir lo imprevisible?, ¿dónde refugiarse? ¿Qué sentido tiene decir que nuestra experiencia de la violencia en el tránsito se inscribe en un horizonte anónimo, indiferenciado e imprevisible? Pues bien, como particularidad, amplía el campo de batalla, propone una nueva cartografía: la ciudad entera, con su circulación y circuitos (Deleuze y Guattari, 2007, p. 440). Por lo tanto un espacio inexcusable. Ya no se podrá optar por retirarse (Mongin, ob. cit., pp. 138-141). El tránsito y su violencia serán inevitables para el habitante del espacio social moderno.

«No respetan nada, en cualquier parte del mundo la senda de la derecha se usa para tránsito suave y las otras dos para ir más rápido, bueno, acá pasa al revés por lo general. Hoy en Boulevard Artigas me pasó, iban dos camiones, uno por la senda del medio otro por la senda de la izquierda y para atrás te podrás imaginar, todo trancado, me tuve que meter para el lado de la derecha y salir» (Milton, 33 años, chofer particular).

«El otro día que terminaron las domas del Prado llevé a varias personas —se refiere a personas que residen en el interior del país— a Tres Cruces y me decían: ‘¡yo no sé cómo andan acá tan rápido!’.

Y yo les decía, te acostumbrás, ¡te acostumbrás! —ríe festejando su acierto—, hacés finitos y esas cosas... yo cuando empecé andaba con cuidado» (Juan, chofer de taxímetro, 48 años).

«En vez de meterse los coches por donde tienen que agarrar se meten por donde quieren, hay una falta de respeto tanto del automovilista como del ciclista como el de las motos, como que no se respetan unos a otros; no se respetan entre ellos, el que llega primero pasa primero» (Carmen, cuidacoches, 46 años).

Hay anomia en el tránsito. Y la anomia —que puede en otros contextos ser fuente de desarrollo de la historia y del cambio— es para el tránsito fuente de violencia y accidentalidad. Esta simple observación, que permite sacar algunas conclusiones sociológicas, permite también recordar un viejo aforisma de Durkheim: es siempre en lo social donde hay que buscar el secreto de lo social. Las razones de los siniestros, entonces, son las trasgresiones recurrentes a las normas.

La única manera de conseguir —señala irónicamente Bruno Latour— que los franceses conduzcan más despacio es a través de un buen... embotellamiento (Latour, 2001). Todas las delegaciones que utilizamos para normatizar el tránsito resultan ineficaces: desde el semáforo que sustituye al policía hasta los carteles de pare y las sendas peatonales, pasando por el *cepo* al que le conferimos el poder para privar a los automóviles —y sus usuarios— de la libertad ambulatoria.⁷²

Uno de los intentos por explicar las causas de la violencia en la *automovilidad*,⁷³ el de Jack Katz (2000) y su equipo de investigación, consiste en demostrar que la conducción es un cúmulo de emociones que está siempre a punto de estallar. Su investigación propone cuatro descubrimientos. En primer lugar, los conductores experimentan los automóviles como extensiones de

⁷¹ La Organización Mundial de la Salud estima que para el año 2020 las muertes por accidentes de tránsito ascenderán a 2.300.000 en todo el mundo.

⁷² Aunque el grado de trasgresión varía con relación al tipo de señal y preceptiva de tránsito.

⁷³ Para apreciar los alcances de esta categoría, véase: J. Urry: «Automobility, Car Culture and Weightless Travel», en *Scenarios for a sustainable society: car transport systems and the sociology of embedded technologies*, Dublin, 1999.

su cuerpo.⁷⁴ De ahí su ultraje al convertirse en sujetos de las maniobras agresivas o descuidadas de otros automovilistas. En segundo lugar, como resultado de lo anterior y del hecho de que los conductores atribuyan a sus maniobras todo tipo de significados a los que otros conductores no pueden acceder, el *conducir* puede ser una experiencia altamente emocional, en la cual las realidades mezquinas de las distintas situaciones diarias son dirigidas a un receptor reactivo, causando enojo y ansiedad en él. En tercer lugar, el automóvil solo permite un escaso repertorio comunicacional (bocinas, señaleros, luces de freno, señales manuales). Los conductores así limitados, incapaces de comunicar sus preocupaciones y quejas, aumentan la ambigüedad propia de sus interacciones. Como resultado, el tránsito sería capaz de producir un alto nivel de enojo y frustración entre sus agentes. Por último, nos interesa en especial el cuarto descubrimiento —al igual que Thrift (2004), del cual nos servimos para la síntesis que acabamos de presentar—: el *conducir* sería el campo principal para estudiar las *tácticas*⁷⁵ de la vida cotidiana. Muchas personas practican lo que consideran *inteligentes* itinerarios para movilizarse por la sociedad. Esto incluye la elección de calles que uno conoce como atajos, la elección de otras que considera de escaso tránsito, *pegarse* en la cola de una ambulancia para avanzar a través de los autos que ceden el paso por la emergencia, y un largo etcétera (Katz, op. cit., p. 36). Este tipo de *avivadas* son vividas, según Katz, como violaciones al código moral que aumentan aún más el enojo y la frustración.

El trabajo de Katz da por sentada la violencia que pretende explicar. ¿Qué provoca las maniobras mezquinas que causan enojo y furia entre los conductores? ¿Una maniobra mezquina no es ya una forma de violencia?, ¿no es acaso una *avivada*, digamos *primerear* a un vehículo en una boca-calle, un acto de violencia? Pero más importante, Katz considera que el tránsito y su violencia pueden ser explicados a través de la relación del individuo con el vehículo y de su interacción con otros conductores. ¿No hay acaso suficientes pruebas como para evitar enfoques fenomenológicos que pretenden construir una ontología donde habitan *autos humanizados* o *personas automovilizadas*? ¿No se elige de esta manera una actividad —la automovilidad— como arquetipo diario y se la escinde así de otras esferas sociales? Podrá subordinarse, como pretenden algunos (Solnit, 2000; Wallace, 1993; Thrift, op. cit.), el caminar —como práctica de movilidad— al conducir.⁷⁶ Aunque tal subordinación signifique negar la preeminencia histórica del primero y su función antropológica en la evolución humana.⁷⁷ Pero no debe admitirse la escisión de la automovilidad de otros hechos sociales. Pues las trasgresiones a las normas tienen menos que ver con la supuesta simbiosis entre el individuo y el automóvil o con la propia interacción violenta entre conductores que las presupone, que con otros hechos sociales que son *ajenos* a la experiencia propia del tránsito.

Si nada nos disciplina, hay que eludir entonces cualquier explicación que reduzca el porqué de las cosas a la contingencia: el accidente.⁷⁸ Mucho menos a las condiciones o causas que han producido *un* accidente. Para no caer en alguna forma de psicologismo que cargue las tintas en

⁷⁴ Para una interpretación psicoanalítica que ofrezca un análisis más refinado de esta relación, véase: J. Lacan: *La tercera*.

⁷⁵ Término acuñado por Michel de Certeau. Ver *The Practice of Every Day Life*, Berkeley, 1984.

⁷⁶ La actividad arquetípica de la cotidianidad de las ciudades es —para los autores que señalamos— la automovilidad. El trazado de las ciudades, sus normas de circulación, la estética y el consumo, los ritmos y temporalidades estarían condicionados por el automóvil y la automovilidad. Es lógico que si otorgamos tal importancia a la práctica concreta de la automovilidad, el caminar se convierta en una actividad siempre subordinada al reino del automóvil.

⁷⁷ Véase: R. Lewin: *Evolución humana*.

⁷⁸ Algunos agentes del campo vial piensan que sustituyendo la palabra *accidente* por la palabra *siniestro* se produce alguna modificación. Lo contrario es lo cierto: tanto etimológica como semánticamente *siniestro* y *accidente* no se alejan de lo que proviene de un lugar azaroso y fortuito: como el ave que apareciendo fortuitamente por la izquierda (*siniestra*) señala un futuro ominoso, *siniestro*. Ver una crítica a la categoría en: R. Fraiman y M. Rossal: «Anomía, violencia y accidentalidad en el tránsito», en *Actas de la VII RAM*. UFRGS, Porto Alegre, 2007.

el individuo (sea por estrés, angustia o un impulso tanático), o en un individualismo metodológico que intente explicar la violencia por las acciones individuales de los actores del tránsito.

Y aquí avanzamos una hipótesis: a relaciones más formalizadas de trabajo en el transporte, menor siniestralidad en el tránsito. Lo mismo que decir que mejores condiciones laborales —reducción de la explotación— producen un mejor tránsito vehicular. Todo lo cual nos lleva a pensar en la eficacia de la ley.

Lo que atestigua esta asociación, por su sola posibilidad, es que ese punto en que las leyes laborales y las normas de tránsito se contraponen unas a las otras no debe asumirse como una intromisión accidental,⁷⁹ sino que consiste en un artejo significativo. Pues si el lugar de cosificación del trabajo humano es el mercado laboral, podemos apreciar cómo en el tránsito se ofrece un ejemplo modélico de cosificación radical: si el pasaje del nivel de lo humano al nivel de la cosa se produce precisamente en el lugar de intercambio del trabajo, es en el lugar de la circulación de las mercancías donde personas y bienes adquieren la potencialidad de trocarse en montos variables de plusvalor a partir de su destrucción *qua* objeto.

La posibilidad de que el trabajo se encuentre regulado como trabajo de un sujeto colectivo —identidad que se construye en la esfera de la producción— minimiza la posibilidad de cosificación de la que hablamos: se reduce la posibilidad de destrucción violenta trocada en plusvalor. Se minimiza la posibilidad de que los sujetos ya consumidores⁸⁰ —en la esfera de la circulación— intercambien violencia como individuos anónimos e iguales. Cuando estos espacios sociales se cruzan, como en el caso de los obreros del volante, es posible reflexionar acerca de lo real del tránsito, como lograr que las eficaces reglamentaciones laborales consigan lo que las ordenanzas de tránsito no pueden: un mayor acatamiento de sus normativas.

Hasta aquí hemos tratado de demostrar que la trasgresión a las normas de tránsito que produce el *accidente* es universal, por tanto ajena a todo particularismo. Sin embargo, su carácter universal conduce a una historización de las particularidades que escapa de las explicaciones culturalistas —cuando todo cree explicarse por la particularidad— y de las explicaciones funcionalistas —cuando todo desvío de las normas se explica por la anomia que producen las sociedades—. Pasemos, entonces, a analizar nuestra sociedad.

Dos aspectos peculiares caracterizan al tránsito vehicular en Uruguay: a) un marcado igualitarismo en sus interacciones y b) un fuerte *double bind* en las relaciones entre los ciudadanos, los agentes estatales y las propias normas (nótese que el propio agente de control encarna un conjunto de normas sobre las que puede actuar con cierto nivel de arbitrariedad).

El igualitarismo rige las relaciones de intercambio en el tránsito en las múltiples e inevitables interacciones cotidianas en las que se basa su circulación. Esto lleva a que patrones de organización simples como podrían ser: *el más grande pasa, se respeta a los más pequeños* o incluso, *quien está trabajando, tiene prioridad*, carecen de eficacia regulatoria de nuestro tránsito. Es más, la existencia relativa de estos principios puede llevar a conflicto: el que lleva el vehículo más grande y se lo tira encima al más pequeño, el motociclista que reclama acerca de su desvalía y reclama su derecho frente al que no tuvo para con él el suficiente cuidado de respetar su preferencia de paso y, por último, el que viene transportando pasajeros y estima que la función social que cumple le otorga prioridades. Esta no coincidencia en las pautas informales de regulación del tránsito y la no existencia de políticas estatales de direccionamiento en un sentido o en otro llevan a una suerte de desamparo simbólico en el cual lo dominante es un cierto igualitarismo barbárico en el que prima un individualismo extremo.

⁷⁹ Aquí la palabra *accidental* se utiliza con derecho en su plena significación.

⁸⁰ Los trabajadores del transporte son minoritarios respecto del total de sujetos del tránsito. Pero solo encontraremos sujetos colectivos en el tránsito cuando la producción y el trabajo sean los factores religantes.

Esta no direccionalidad del Estado, que estimamos errónea, debería modificarse e ir en el sentido de la primacía del transporte público tanto en lo que refiere a una política de ingeniería de tránsito que lo privilegie, como en cuanto a un discurso específico que lo valore. Tal no direccionalidad se relaciona con el problema del *double bind* generado desde las prácticas específicas de los agentes estatales en el tránsito: los conductores de vehículos estatales deberían regirse por una política especial a los efectos de conducirse en el tránsito de un modo ajustado a las normas y a la cortesía ciudadana. La inquietante sensación de impunidad que provocaban las camionetas de la empresa Autoparque estacionándose de cualquier manera para controlar precisamente el buen estacionamiento de los vehículos era un ejemplo patente de *vínculo doble* en la actitud del Estado frente a los ciudadanos. Se exige de los ciudadanos una sujeción total a la norma en el tránsito, lo cual es lo correcto, pero desde un lugar de no respeto por ella, lo cual resulta contrario al interés general, por tratarse de un factor de ineficacia de las políticas públicas de seguridad en el tránsito.

Pero el igualitarismo, básico cuando se trata de construir ciudadanía, se pone en juego en un campo en el cual la jerarquía de la norma y de quienes se encargan de aplicarla o cuidar su aplicación no debe ser cuestionada; ya que en un campo donde la instantaneidad es lo que prima, el cuestionamiento práctico de la norma es lo que produce el grueso de la violencia en el tránsito. Muestras de este igualitarismo están dadas por los cuestionamientos hacia el saber que produce determinadas normas: en la regulación de la circulación vial nos encontramos en un límite/interacción entre tecnología y sociabilidad. El mismo que hace a lo médico o lo arquitectónico. Sociabilidad regulada en la que la que los especialistas juegan un papel inexcusable y en la que los saberes *populares* y los saberes *técnicos* se encuentran en una asimetría radical que impide cualquier populismo metodológico.⁸¹ el casco salva la vida de quienes se lo ponen y son tecnólogos los que diseñan casco, vehículo y vialidad. Pero en el mismo país en el cual las vacunas fueron rechazadas con manifestaciones públicas, la obligatoriedad del uso del casco es rechazada con las mismas formas de uso del espacio público: manifestaciones, recolección de firmas contra la norma.⁸²

Nuevamente la liminaridad técnica-sociabilidad: el inconveniente del uso del casco se une a un *saber* doxástico que dice que el casco puede ser peligroso y que se basa en el azar, en la accidentalidad: «si me pego de determinada manera» el casco —o el propio cinturón de seguridad— pasará de protector a verdugo y el técnico de poseedor legítimo de un saber a negociante deshonesto —«se trata de vender cascos, nada más»—.⁸³ Estas cuestiones ocurren en el Uruguay igualitario.

Para obtener eficacia simbólica —de eso se trata al intentar el cumplimiento de determinadas normas, máxime cuando estas implican a la seguridad o la salud pública y deben concitar una amplia legitimidad—, el Estado uruguayo ha emprendido una estrategia firme y completa: a) centralización en los aspectos normativos y técnicos; b) aumento de las penas hacia los infractores de las normas; y c) énfasis creciente en la educación vial.

Salvo el primero de los aspectos de esta política, los otros dos contienen aspectos cuestionables. El aspecto referido a las multas encierra una injusticia práctica que no es positiva a la hora de atacar lo que señalábamos más arriba como *double bind*. A la hora de aplicar las normas los funcionarios encargados de ello no se encuentran absolutamente legitimados y existe en

⁸¹ Ver C. Grignon y J. C. Passeron: *Lo culto y lo popular*, 1992.

⁸² La referencia de estos hechos es presentada por el ingeniero Lucas Facello en una conferencia en Melo (Cerro Largo) a propósito del uso del casco, en momentos de un fuerte cuestionamiento al intendente de Cerro Largo por su política de obligatoriedad del uso del casco en motociclistas.

⁸³ Ambas afirmaciones pertenecen a un periodista de un medio radial de Melo, pero son fuertemente defendidas por muchos ciudadanos.

muchos ciudadanos la percepción de un particularismo inaceptable en la aplicación de las sanciones pecuniarias, incluso en la extendida creencia de que parte de las multas producto de infracciones de tránsito se transforman en ingresos inmediatos para el funcionario que las aplica. Las multas, además, tratan de un modo igual a infractores diferentes: no representa la misma sanción una multa de 1.000 pesos a un poseedor de una renta de 10.000 pesos mensuales que a un poseedor de una renta de 100.000. Esto no es trivial. Funcionarios entrevistados señalaban que muchas veces dejan pasar infracciones a trabajadores en el tránsito ya que conocen la situación económica que tienen y que «si le ponés una multa a un repartidor en moto, le matás varios jornales y además viven haciendo macanas».

Respecto a la educación vial, no parece razonable disociarla del resto de la educación para una ciudadanía responsable. Una educación orientada hacia la práctica de una ciudadanía responsable obligaría a educadores y educandos a encarar nuestras fallas cotidianas, a ensayar un necesario socioanálisis que permita (re)encontrarnos en el punto nodal que nos implica como comunidad de iguales: la ciudadanía.

Respecto al lugar donde somos necesariamente desiguales, en el ámbito de las relaciones laborales, un sano reconocimiento de nuestras desigualdades permitirá atender situaciones de riesgo laboral que no son reconocidas como se debe por nuestro Estado.

Bibliografía

- Bourdieu, P.** 1995. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México: Grijalbo.
- De Certeau, M.** 1984. *The Practice of Every Day Life*, California: Berkeley.
- Deleuze, G.; Guattari, F.** 2007. *Mil mesetas*, Valencia: Pre-textos.
- Derrida, J.** 1998. *Políticas de la amistad seguido de «El oído de Heidegger»*, España: Trotta.
- Fraiman, R.; Rossal, M.** 2006. «De las micro-escenas a los macro-dramas. Observación participante y 'realidad' social», en R. Gorski (comp. ed.): *Anuario de antropología social y cultural en Uruguay 2006*, Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Fraiman, R.; Rossal, M.** «Anomia, violencia y accidentalidad en el tránsito», en *Actas de la VII RAM, UFRGS*, Porto Alegre, 2007a.
- Fraiman, R.; Rossal, M.** «Relaciones de intercambio en el tránsito urbano», en R. Gorski (comp. ed.): *Anuario de antropología social y cultural en Uruguay 2006*, Montevideo: Nordan-Comunidad, 2007b.
- Katz, J.** 2000. *How Emotions Work*, Chicago: University Chicago Press.
- Grignon, C. ; Passeron, J-C.** 1992. *Lo culto y lo popular*, Madrid: De la Piqueta.
- Mauss, M.** 1971. *Sociología y antropología*, Madrid: Tecnos.
- Mongin, O.** 1998. *Violencia y cine contemporáneo*, España: Paidós.
- Lacan, J.** 1998. «La tercera», en: *Intervenciones y textos 2*, Buenos Aires: Manantial.
- Latour, B.** 2001. «Where are the missing masses?», en *Organizational Studies. Critical perspectives on Business and Management*, Nueva York: Routledge.
- Lewin, R.** 1993. *Evolución humana*, Barcelona: Salvat.

Urry, J. 1999. «Automobility, Car Culture and Weightless», en *Theory, Culture and Society*, en *Scenarios for a sustainable society: car transport systems and the sociology of embedded technologies*, Dublin.

Solnit, R. 2000. *Wonderlust: A History of Walking*, Londres: Viking.

Thrift, N. «Driving in the City», en *Theory, Culture and Society*, Londres: Sage, vol. 21.

Wallace, H. 1993. *Walking, Literature and English Culture: The Origins and Uses of Peripatetic in the Nineteenth Century*, Oxford: Oxford University Press.

Violencia en las aulas: práctica educativa, conflicto escolar y exclusión social

NiliaViscardi

Introducción

Las violencias que tienen lugar en los actuales sistemas educativos nos obligan a reflexionar sobre los procesos que conforman la cultura y la práctica escolar. De hecho, al aproximarnos a la experiencia escolar de los jóvenes, observamos la existencia de fenómenos de estigmatización, de banalización de la violencia en las relaciones interpersonales, de falta de sentido atribuido a la educación y de distanciamiento de los adultos responsables de la institución. Aunque un primer impulso siempre tiende a explicar estos procesos como producto de los *déficits sociales* de los jóvenes, un cambio de óptica muestra que los mismos, en gran medida, también emergen en íntima conexión con las prácticas y la rutina escolar.

El objetivo de nuestro trabajo es mostrar cómo estos mecanismos de constitución de la práctica educativa, y concomitantemente de estructuración de las identidades juveniles, emergen como efectos no deseados de la acción educativa, específicamente cuando esta insiste en operar como fuente de acumulación de créditos para el ingreso al mundo del trabajo y de transmisión de saberes de corte aún enciclopedista. La relación que estas posturas tienen con la emergencia de violencias en el espacio escolar muestra las dificultades que enfrenta el sistema educativo para actuar como guía activa y crítica en la construcción de trayectorias de vida de los jóvenes.

¿Qué efectos tienen las violencias en el espacio escolar y en la acción educativa? ¿Cómo incide la experiencia escolar en la conformación de la identidad del joven?, ¿qué papel puede jugar la escuela a este respecto? Para responder a estas preguntas, trabajaremos a partir de datos

empíricos relevados en una investigación realizada con jóvenes que asisten a liceos públicos de Montevideo y cuyo alumnado es básicamente de origen popular (Viscardi, 1999).⁸⁴ Basados en esta información procuraremos describir cómo se presenta e inserta la violencia en las relaciones escolares que los jóvenes tienen entre ellos y con los adultos. Concomitantemente, procuraremos establecer la conexión de sentido existente entre la experiencia juvenil y la vivencia escolar. Finalmente, analizaremos qué vínculo tienen estos procesos con los procesos globales de nuestro sistema educativo actual en Uruguay.

Normativa y violencia: reglamento y definiciones de la violencia escolar

Para conocer la reglamentación general existente con relación a los problemas de conducta es necesario clarificar lo que significan las observaciones y los cuadernos de conducta, que traducen la aplicación del reglamento general. Como es de esperar, la integración a la institución y sus normas escolares y de convivencia no constituye un proceso carente de conflictos. Por este motivo, se establece un reglamento de comportamiento del alumno «que tiene como finalidad establecer los límites en los que se debe encuadrar el comportamiento de los alumnos pertenecientes a los Consejos de Educación Secundaria y Técnico-Profesional. A estos últimos les corresponde velar por el logro del clima escolar deseado y aplicar sanciones en caso de infracción» (ANEP, 1998: 27). Dicho Reglamento establece un régimen de sanciones frente a lo que se denominan como *faltas leves, graves o muy graves*.

A grandes rasgos, las primeras refieren al *trato irrespetuoso* hacia funcionarios y condiscípulos. Las segundas, además de incluir la reincidencia en las primeras, implican alteración en el funcionamiento del centro por infracción de normas administrativas, pequeñas depredaciones del local y sus materiales, inasistencias injustificadas o promoción de disturbios en clase y agresiones hacia los compañeros. Las faltas muy graves incluyen también la reincidencia en los puntos anteriores, las agresiones hacia las autoridades, los hechos de violencia física, porte de armas o actos de destrucción significativos del local, la realización de actos políticos o religiosos, la introducción de drogas, alcohol o materiales pornográficos y los actos atentatorios contra los símbolos nacionales. Se establece que las faltas leves serán sancionadas con observación o amonestación,⁸⁵ debiéndose «en cualquier caso dejarse constancia en el Libro de Disciplina», (ANEP, 1998, p. 30), libro más conocido con el nombre de *cuaderno de conducta*. En los cuadernos de conducta, lo que se registran son básicamente las observaciones. Transcribimos a continuación algunos ejemplos de las notas redactadas en el momento de solicitarse la aplicación de la sanción, notas que brindan un panorama global de lo que es la violencia escolar en Uruguay y del clima muchas veces vivido en los liceos.

⁸⁴ En esta investigación se realizó un trabajo de tipo cualitativo, abordando las prácticas y representaciones de la violencia en estudiantes de dos liceos públicos. Los estudiantes se encontraban cursando el tercer año del Ciclo Básico obligatorio de Educación Secundaria, nivel cursado a los 14 años de edad en Uruguay. Se realizó en primer lugar observación en un total de seis grupos (tres en cada liceo) y de forma previa a la selección de los jóvenes para la entrevista; y se permaneció al interior de la clase durante la jornada escolar (se trabajó en el turno matutino en ambos liceos). Por otra parte, se realizaron nueve entrevistas a estudiantes, tres de ellas individuales y seis grupales, completando un total de 24 entrevistados (10 y 14 estudiantes respectivamente para cada uno de los liceos). Las entrevistas fueron de tipo semiestructuradas.

⁸⁵ Las amonestaciones pueden alcanzar expulsiones temporarias de hasta 60 días y se aplican sea porque se cometió una falta muy grave, sea porque se han acumulado varias observaciones. En general, el umbral de tres observaciones es considerado el límite tolerable para la aplicación de una amonestación. También se encuentra prevista en el Reglamento la posibilidad de expulsar al alumno de clase, acto que no siempre es seguido de una observación.

- En el día de la fecha suspendimos a M por participar en pelea callejera entre 2 alumnos de 1er año, en primera instancia, observando la pelea (lo que entendemos como una actitud instigadora) y luego cayendo sobre el compañero que estaba lastimado en el piso. Suspendido por 5 días.
- Observación para todo el grupo. Me retiro del grupo por no poder dictar clases, la clase no responde a nada, están en un continuo desorden, molestan, se insultan y se pegan entre ellos continuamente.
- D observado por jugar con el respaldo de una silla como si fuera un skate en la escalera.
- La Directora del Liceo, Prof. E, comunica a la Sra. M, madre del alumno P de 1er año, que ha sido suspendido preventivamente por porte de armas en el liceo (sevillana). Tiene 5 días para presentar descargos.
- T observado por cantar en clase.
- Se observa a la alumna O por usar auriculares. Se pide que se los retire, lo hace pero luego vuelve a usarlos sin autorización. Sale de la clase, murmurando y saltando.
- G; F; M; L; S. Tiraron bombas de olor a clase. Las trajo J. G.
- G y S se retiran de clase a espaldas del profesor pasando por la ventana que falta.
- Suspendidos los alumnos N, F, T, N, I, P por romper y salivar la campera del Prof. de Física. Mintieron para obtener la llave del salón donde había quedado olvidada la campera y además rompieron bancos.
- P suspendido por las dos últimas horas de clase, por juegos de mano.
- El alumno V fue observado por burlarse insistentemente y en forma ofensiva de un compañero.
- D. A. es suspendido por 3 días por estar haciendo un agujero en la pared en clase de química. Observado S por quemar papeles en un salón de clase y amenazar a los alumnos.
- D Primero no entra a clase, luego entra, se queda parado conversando, después tira la mochila de un compañero y le pega en el rostro a una compañera.
- F observado por retirarse de forma amenazante del salón al recibir la inasistencia. Dicha inasistencia se aplicó en razón de que el alumno no hizo caso de las reiteradas advertencias de que no usara sombrero en clase.
- Suspendido el alumno M por escupir el escritorio y material de la Profesora.
- Se pide suspensión para las alumnas P y S por agresión hacia mi persona fuera del Liceo, en la calle, arrojando objetos de plomo.

Estas definiciones establecidas en el Reglamento traducen de forma intuitiva —a través de la noción de *gravedad*— uno de los conceptos básicos acuñados en la literatura académica respecto de la violencia en el sistema educativo que refiere a la distinción entre violencias e incivildades. Siguiendo a Charlot (1997), aunque no es posible decir qué es realmente la violencia, sí pueden mencionarse dos grandes polos entre los que oscila. Un polo es aquel que afecta a la opinión pública, en el que la violencia es muerte, golpes y heridas con o sin armas, robos, vandalismo, violaciones o acoso sexual. En el otro, la violencia es un conjunto de incivildades, es decir, de agresiones cotidianas al derecho de cada quien a ver su persona respetada: palabras hirientes, interpelaciones, humillaciones, y esto tanto por parte de los alumnos hacia el personal docente como a la inversa.

La definición permite salir de un concepto de violencia restringido al de crímenes y delitos para acercarse a una definición que toma en cuenta las pequeñas violencias cotidianas, «que son capaces de pudrir literalmente la vida de establecimientos o barrios cuando son constantemente repetidas»⁸⁶ (Debarbieux et al., 1999: 19). Aunque estos hechos no son necesariamente penalizables, en ese aspecto anodino que presentan emergen sin embargo como amenazas al orden establecido y trasgreden los códigos elementales de la vida en sociedad, siendo intolerables por el sentimiento de falta de respeto que inducen en aquellos que los sufren. En síntesis, el concepto de incivildades confiere su especificidad a un objeto que, de otro modo, podría subsumirse por entero a los hechos analizados generalmente en términos criminológicos, permitiendo afinar y ampliar la descripción de los fenómenos de violencia en el espacio escolar.

Más allá de esta distinción, y siempre de acuerdo con Charlot (1997), consideramos imprescindible mencionar que la definición de los hechos de violencia en el espacio escolar también incluye todo un conjunto de fenómenos que no siempre son pensados como tales por aquellos que los sufren pero que pueden reagruparse bajo el nombre de *violencia simbólica*, término popularizado por los trabajos de Bourdieu, o *violencia institucional*. Esta es la violencia que se ejerce sobre una sociedad que ya no sabe acoger a sus jóvenes en el mercado de empleo, la violencia que produce una serie de cursos que no tienen sentido a los ojos de los alumnos, la de los profesores que se niegan a volver a explicar, que abandonan a su suerte a los más demorosos o los desvalorizan. Es también la violencia que sufren los profesionales que se ven negados en sus funciones y sus identidades por un ausentismo creciente y una indiferencia más o menos ostentatoria de los alumnos.

El significado de la violencia

Para hablar de experiencia escolar y violencia desde la perspectiva de los jóvenes, es necesario determinar qué significa violencia escolar para ellos. Al intentar abordar este punto, encontramos que, a diferencia de la perspectiva de los adultos,⁸⁷ los jóvenes no perciben necesariamente que exista tal problema, no hay consenso en reconocer que el fenómeno afecta la realidad del centro educativo. Del conjunto de los estudiantes entrevistados, una parte considera que el fenómeno existe, otros no pudieron pronunciarse claramente y otros lo negaron.

Asimismo, es notorio que no existe relación entre la percepción de violencias en el liceo y la participación en esos actos. Algunos alumnos de reconocida *fama* por la realización de hechos

⁸⁶ La traducción es nuestra.

⁸⁷ En el marco de la investigación mencionada (Viscardi, 1999) se entrevistó un total de once profesores, seis funcionarias y dos directoras. Hubo unanimidad en determinar que el fenómeno de la violencia era un fenómeno real, considerado como una de las problemáticas básicas de los centros educativos.

violentos opinan que no existe violencia, mientras otros piensan que sí. Jóvenes que no han protagonizado hechos significativos visualizan la existencia de violencia en el centro y otros no. Pero en todos los casos existe una pauta común: la violencia representa, literalmente, la violencia física entre compañeros. Únicamente en algunos casos la agresión a los profesores o contra el patrimonio es mencionada.

«Violencia contra los profesores puede haber. Alguien puede odiar a algún profesor. No sé... desacatarse a veces contra las cosas del liceo, las puertas, los bancos. Sí, el otro día cuando me mancharon el vaquero, para no pegarle a él le tuve que pegar al banco. Con los amigos te contenés más.»

La violencia es básicamente agresión física entre los alumnos de la institución; las agresiones contra los profesores y la depredación de materiales aparecen como hechos secundarios. Haciendo nuestra la distinción de Charlot (Charlot, Emin, 1997),⁸⁸ observamos que los alumnos no perciben las incivildades (respeto por normas escolares y de convivencia) como violencias, el concepto se restringe al de violencia física o agresión verbal.

¿Existe algún referente que pueda explicar, por parte de los jóvenes, sus diferentes percepciones? Aparentemente sí, y la clave estaría en el sentimiento de integración que puedan tener los alumnos en el grupo y con sus pares. En la entrevista, les solicitábamos a los estudiantes que nos describieran cómo era su clase, qué características tenía y si se sentían a gusto en ella. Al analizar las respuestas se observó que en aquellos estudiantes que constataban la existencia de violencias en su liceo la descripción de los colegas era realizada en términos conflictivos: el grupo aparece dividido, con separaciones y sin manifestar en ningún caso que los colegas sean del agrado del joven.

«En la clase yo me siento bien cerca de la puerta, cosa de que toca el timbre y rajo. Hay otros grupos que se forman, pero como yo no me junto con ellos no sé por qué se juntan. Con los que nos juntamos sabemos por qué nos juntamos... nosotros somos compinches afuera y adentro y si alguien hace algo, entre nosotros lo cubrimos a muerte. Ellos no, te buchonean, y esas cosas no nos gustan.»

El conjunto de las respuestas indica que violencia y capacidad de construir vínculos personales ampliados con los pares están en oposición. El comportamiento de grupo que refuerza con los pares la lógica del apartamiento, de la desconfianza y de las oposiciones, visión contrapuesta a la de aquellos que no perciben el centro escolar como un espacio violento y en los que existe una mayor capacidad de aceptar al otro, sin establecer bandos o territorios infranqueables.

Este puede ser representado como un primer ejercicio de segregación social y territorial, tal como lo sugiere la lógica de los estudiantes que se autoidentifican, en uno de los liceos, como *la barra del fondo*: «Nosotros somos compinches afuera y adentro y si alguien hace algo, entre nosotros lo cubrimos a muerte». Para estos jóvenes, existe un territorio marcado y una solidaridad definida por el antagonismo y la defensa de los otros, aunados a una lógica de repliegue y protección frente a la institución. Mucho de esto sugiere, desde temprano, la generación y reproducción al interior del espacio escolar de lo que Zaluar denomina *sociabilidad violenta*:

⁸⁸ Siguiendo a Charlot (1997), aunque no es posible decir qué es realmente la violencia, sí pueden mencionarse dos grandes polos entre los que oscila. Un polo es aquel que afecta a la opinión pública, en el que la violencia es muerte, golpes y heridas con o sin armas, robos, vandalismo, violaciones o acoso sexual. En el otro, la violencia es un conjunto de incivildades, es decir, de agresiones cotidianas al derecho de cada quien a ver su persona respetada: palabras hirientes, interpelaciones, humillaciones, y esto tanto por parte de los alumnos hacia el personal docente como a la inversa.

«Esse antagonismo violento que desconhece as regras da sociabilidade, do respeito mútuo, da aceitação do outro e que classifica qualquer mínima diferença de local de moradia, turma, galera, de algumas das festejadas tribos urbanas que redefiniram identidades sociais em termos territoriais, como sinal de inimigo mortal, do 'alemão' que pode ou deve ser morto» (Zaluar, 1996: 57).

Si el sentimiento de integración al grupo de pares y la identificación con la clase presenta diferencias que se vinculan con la percepción de violencias, nos preguntamos qué incidencia pueden tener en la problemática las representaciones que del liceo y los estudios tienen los jóvenes. Sorpresivamente, y a la inversa, estas imágenes son compartidas por todos los estudiantes y no hay diferencias explicativas. En lo que hace a la representación que tienen del liceo, los jóvenes lo perciben desde un punto de vista instrumental: hay que venir al liceo «para tener un trabajo».

El liceo es sentido como un pasaje obligatorio para ingresar al mercado de empleo, sin una visualización clara de las características de ese empleo. Desde el punto de vista de los estudios, tampoco es planteado en ningún momento el proyecto de proseguir en el sistema mucho más allá del Ciclo Básico obligatorio. Es de notar que únicamente dos estudiantes hicieron referencia a la idea de que el liceo «aporta una cultura». A su vez, ese empleo a conseguir no aparece determinado por el rendimiento liceal: con pasar de año alcanza.

Por tanto, el liceo no ofrece per se muchos atractivos. Fuera de la posibilidad de establecer vínculos de amistad con otros jóvenes, los estudiantes dicen en su mayoría asistir al liceo «para bien de ellos», pero «obligados por sus padres». Venir al liceo es «aburrido, rutina. Levantarte todos los días, venir a una hora, salir a la misma hora, no tiene nada de diferente. [...] Un castigo. Porque me tengo que levantar temprano, venir a aguantar. Aguantar los profesores».

Los alumnos nos muestran un panorama general marcado por el tedio para el que sobran expresiones de desagrado, tedio sufrido en aras de una promesa futura basada en la importancia de la educación para la integración al mundo del trabajo (Auyero, 1993). Como lo plantean Dubet y Martucelli (1996), si el único vínculo con el liceo radica en la *conciencia salarial*, la pérdida de eficacia del estudio como estrategia de integración al mundo del trabajo —sus promesas no cumplidas— explica en parte el desánimo de estos jóvenes.

Frente a esta vivencia que traduce una práctica tediosa para la mayoría de los estudiantes, el vínculo con el profesor queda librado a su capacidad de motivar a los jóvenes, a sus habilidades personales, pero en ningún momento parece asegurado por el hecho de asistir a la institución liceal. Los jóvenes expresan abiertamente que molestan a los profesores que no les agradan y distorsionan sus clases. Este desorden no es percibido por ellos como una gran trasgresión sino como algo habitual, y en ningún momento el *peso simbólico* de la institución parece actuar como un freno.

Dada la heterogeneidad del cuerpo docente, esto explica que un mismo grupo de alumnos pueda parecer *un infierno* frente a un docente o un dócil grupo de disciplinados estudiantes frente a otro. Sin embargo, en absoluto aparece asimilada la idea de que al interior de la institución debe existir un comportamiento uniforme frente al plantel de profesores, lo que traduce la debilidad de la institución en su conjunto para inculcar normas de conducta homogéneas en el alumnado. La observación queda de manifiesto en las respuestas dadas por los alumnos al preguntárseles qué hacían con aquellos profesores que, como lo expresaban, «no les gustaban»: «No hago nada. No trabajo, no copio, pido para salir, lo que se haga lo hago. Alguien empieza tirando papeles, yo la termino. Cuando una materia no me gusta, no me gusta».

En este contexto, planteamos que la imagen y los sentimientos que expresan los jóvenes respecto de la educación se conforman en tanto mar de fondo y clima de un ambiente deteriorado. Efectivamente, podemos postular que el conjunto de las incivildades que se llevan a cabo

comprometen las posibilidades de que la acción educativa se implemente en el ambiente adecuado, y que las mismas están en relación con lo que significa para muchos estudiantes asistir al liceo. Esto constituye el clima general en el que la emergencia de actos de violencia mayores encuentran respaldo. No podemos decir que el origen de los comportamientos más violentos se encuentre en las dificultades que enfrentan los centros para alcanzar un clima escolar en el que las reglas de interacción docente-alumno permitan la comunicación y el respeto mutuo, pero sí que las características de la relación con los estudios y los sentimientos que los jóvenes tienen hacia el liceo como una actividad carente de sentido comprometen las posibilidades de alcanzar un clima escolar positivo.

Frente a esto, se asientan dos tipos de dificultades. La primera es que las diferencias en el relacionamiento con los docentes son demasiado dispares, lo cual muestra las dificultades que tiene el sistema educativo para inculcar normas de conducta y comportamiento en su interior. Eso torna difícil el establecimiento de reglas y límites y acentúa la presencia de violencias e incivildades al interior del centro escolar, porque la ausencia de una regularidad normativamente asegurada en el trato con los docentes imposibilita determinar claramente cuáles son los límites que no pueden sobrepasarse. La segunda, que en este clima escolar los conflictos y las violencias pueden emerger como forma de apropiación expresiva del liceo, especialmente por parte de aquellos que más dificultades tienen para sentirse socialmente integrados a la vida escolar.

Apropiación del espacio escolar y socialización violenta

Por otra parte, tanto a partir de la observación participante como de las entrevistas, se constata la existencia de un proceso apuntado en variedad de trabajos: el de la socialización violenta entre jóvenes, proceso compartido sin diferencias de género. El uso de la violencia aparece como ritualizado y procura establecer jerarquías al interior de los jóvenes. «Desde primero que pasás y te miran así.» La relación con la violencia, el uso de ella o las estrategias para preservarse de ella constituyen uno de los problemas que debe enfrentar el estudiante al interior del liceo, especialmente en el momento de su ingreso.

La percepción acerca de la existencia de fenómenos de violencia pasa por la capacidad de dominar esa violencia. El aprendizaje al interior del liceo pasa por un aprendizaje de cómo enfrentarse a esta violencia ejercida especialmente por ciertos grupos de alumnos. El miedo a los más grandes, que no es infundado, hace a la necesidad de establecer *estrategias de supervivencia* y muestra un clima de temor preocupante. En este panorama, el uso de la violencia es frecuente, y esto tanto para hombres como para mujeres:

«El año pasado tuve un problema que la gurisa pasaba y me miraba de arriba abajo, con mala cara, la Pía, Natalia Pía. Entonces yo una vez fui y le dije que no me mirara de mala gana porque le iba a dar un palazo. Y ella fue y le dijo a la madre, y como una amiga mía ya le había pegado a ella, ya le había dado la cabeza contra la pared, me mandó en cana a mí. Fue todo un lío en el liceo que al final terminé yo involucrada aunque no tenía nada que ver».

Esta socialización violenta implica aprendizajes y estrategias de defensa, sea por la interiorización de una actitud de violencia hacia los pares, sea por un distanciamiento y retiro al interior del recinto escolar. En sus rituales, la violencia absorbe desde el juego violento cotidiano, el juego de las miradas y las provocaciones, hasta la explosión de conflictos serios como los que se mencionaron en las citas, en los cuales interfieren de forma confusa tanto problemas liceales como vecinales, que pueden terminar con incursiones a la comisaría.

Es el uso recurrente de la violencia como algo rutinario entre jóvenes que está, en gran parte, en la fuente de lo que los adultos perciben como violencia al interior del liceo. Sin embargo, tanto de lo que surge de las entrevistas a jóvenes como a los responsables de la institución, no se observa que la institución tome medidas al respecto. De hecho, el recurso a los funcionarios y docentes solamente fue mencionado en un caso, sin percepción de que ellos tuvieran respuestas contundentes o acciones que lograran proteger a los alumnos de los hechos que sufrían.

Entendemos que esta actitud puede constituir una consecuencia de la concepción filosófica que sustenta la educación uruguaya. Al igual que en Francia, la escuela es concebida como un lugar de enseñanza y las violencias no son materia a tratar, lo cual se diferencia de la filosofía inglesa, por ejemplo, para la cual la escuela es un lugar de educación comunitaria y las violencias un objeto de educación moral (Pain, Barrier, 1997). De este modo, tanto frente a la lógica de la socialización violenta entre jóvenes, como frente a otras problemáticas, los responsables de la educación entienden que se trata de un problema que no es de su competencia resolver.

Esta actitud se constituye en una dificultad para la propia tarea de enseñanza. Al relegar el problema y no integrarlo a la tarea educativa, el fenómeno se transforma en una problemática creciente que atenta contra la propia tarea *educativa*, en el sentido estricto de transmisión de conocimientos. De este modo, la separación formal que hace de las violencias e incivildades materias exteriores a la relación educativa acaba atentando contra los propios objetivos de la educación.

De la resistencia escolar a la conformación del estigma

La vida escolar parece estar marcada por aquellos que aceptan las normas de trabajo y las pautas de convivencia, y aquellos que se esfuerzan por tornar imposible la actividad docente y la vida al interior del recinto escolar. El proceso de diferenciación que se abre paso tanto en la situación de aula como en el conjunto del liceo presenta diversas aristas y niveles de gravedad.

Un personaje presente en la mayoría de las clases se preocupa especialmente por incomodar a todos aquellos que pretendan colaborar con la tarea docente a través de pequeños actos y actividades permanentes. Denominados muchas veces como *fatales*, los alumnos que participan en estas tareas describen su actividad del siguiente modo: «Hormiguitas, como si tuvieras hormiguitas».

«Riéndote. Nosotras... pero nos matamos de risa. Con cualquier estupidez, está todo el mundo serio y nosotras já, já, já. Diciendo pavadas.»

Para todos ellos, la causa está clara: no podés estar en la clase mirando el pizarrón durante 45 minutos. Y los profesores que caen bien desde el punto de vista de estos alumnos son... aquellos a los cuales no les molesta todo lo que hacés. Por ejemplo, si decís un chiste, que esté todo bien. No como otros que hacés un chiste y capaz te ponen una cara de diablo.

Esta actitud es una presentación de sí que procura romper el orden de la clase por una vía lúdica, actitud que muchas veces incomoda a los compañeros que pretenden atender y acerca de los cuales no faltan comentarios llenos de desprecio. De hecho, los preferidos de la clase no generan muchas simpatías en estos jóvenes que, precisamente, se definen por oposición a ellos. De hecho, no son las violencias sino específicamente las incivildades las que son en su mayoría protagonizadas por los jóvenes que asumen este comportamiento en el grupo. Y esos comportamientos, aunque algunas veces derivan en serios enfrentamientos y violencias hacia docentes o compañeros por lo *pesado* de la broma, en general no hacen más que jugar con ese límite que es la capacidad de irritar al otro y soportar la broma.

Con los docentes, vistos como los burócratas del orden y la rutina, se pretende negociar este espacio, que lo acepten, que no pretendan que el alumno «esté quieto mirando el pizarrón durante 45 minutos», que permitan los chistes y las bromas, los desplazamientos y las inquietudes. No por ello se desea negar la relación ni el vínculo con el profesor en la clase, sino más bien hacer la parodia del orden de la clase, ocupando un lugar diferente al impuesto por el orden escolar. Y es allí que se entabla toda una serie de conflictos con aquellos docentes que, ensañados en su misión educativa, no comprenden la necesidad lúdica del joven aburrido y califican negativamente a los alumnos por resistirse a entrar en contacto con aquellos conocimientos que, expresa y voluntariamente, nunca serán adquiridos.

El problema de la relación con las normas escolares y el saber se amplifica en muchos casos. Sin llegar a ser el común denominador de todos aquellos que resisten de un modo u otro la cultura escolar, cuando el recurso a las incivildades se aúna con la realización de violencias y agresiones físicas, las consecuencias son de mucho peso en las trayectorias de los jóvenes. Efectivamente, al trabajar con estudiantes que practican seguidamente hechos de violencia al interior del liceo, encontramos el problema del estigma, *la fama* que estos jóvenes sienten pesar sobre ellos. Esta *mala fama*, según entienden, hace que ellos sean culpados de todos los hechos que ocurran, sean responsables o no.

«El año que viene ya va a ser distinto porque yo, desde que entré a primer año, a mí ya me conocían adentro del liceo, entonces es distinto, ya con la gente, con tu gente ya es distinto. Pero cuando vaya a una escuela industrial no voy a conocer a nadie y entonces va a ser muy distinto. Acá ya me conocían porque siempre fui famoso en el barrio y como que entré al liceo con fama... Fama de todo, de peleador, de rompe todo, de... en el liceo habían dicho que vendía droga adentro del liceo. Eso fue lo que más me molestó. A mí, pila de veces, estaba acá en la puerta, me dijeron si yo vendía y todo, alumnos de todos lados. Además yo no consumo ni fuera del liceo, ni dentro. Toda la vida tuve una vida deportista, ahora dejé el deporte. Fumo cigarro nada más... Pero además no me importa porque la gente que me conoce sabe que no soy así... entonces lo que piensan los demás no me importa.»

Esto esboza todo un complejo círculo de relaciones al interior del liceo. El estigma, sin importar lo fundamentado que pueda o no resultar, hace, como dice Goffman (1995), a la conformación de una *identidad deteriorada* que afecta al joven, para quien muchas veces es difícil salir del proceso.

Los jóvenes perciben entonces las categorías con que los adultos los identifican y las procesan de diversas formas. Una vez hecha la identificación, solo cabe la posibilidad de ir a un centro nuevo, donde se pueda comenzar todo de cero. A su vez, esta identificación es usada muchas veces como fuente de poder: a ellos se les teme porque son violentos y pertenecen a otras redes que no manejan los códigos del liceo. En el caso de las mujeres, esta identificación se produce en general criticando sus comportamientos sexuales. Es posible diferenciar las características del estigma y del proceso de estigmatización en hombres y mujeres, aunque sus efectos son similares en términos de la exclusión social que construyen y refuerzan.

Es importante observar cómo la propia construcción identitaria al interior del liceo puede elaborarse en torno de la relación con la violencia y cómo estos procesos son inherentes a la propia historia social de la institución educativa dado que se reproducen en diversos países y contextos sociales. El trabajo de Dubet y Martucelli (1996), por ejemplo, muestra al interior del grupo en los liceos populares franceses una estructuración de la experiencia liceal semejante a esta. Para los autores, la experiencia de los liceales se organiza alrededor de una tensión central que opone *payasos* y *bufones*. No se trataría de un conflicto que opusiera conformistas y desviados, sino de una *estructura* de la experiencia liceal que, en el colegio popular, se verifica muy

especialmente. En esta etapa de la trayectoria educativa del joven, el sentimiento de soportar una *violencia escolar* —en el sentido de violencia simbólica por el encuentro de dos culturas y dos lenguas, y de una violencia social que obliga a los alumnos a controlarse, interesarse por el trabajo— y el debilitamiento de lo que los autores denominan las *evidencias escolares* —certeza de la utilidad de los estudios, de lo obligatorio de la escuela y del refuerzo recíproco de las expectativas familiares con relación a las expectativas escolares que se deshace poco a poco— hacen a la desagregación de las evidencias de la integración; no dejan lugar más que a una conciencia salarial como estímulo básico para proseguir los estudios.

Volviendo a procesos globales

Antes de concentrarnos en la interpretación de estos datos, consideramos necesario situar el problema en relación con algunos procesos generales que enmarcan nuestro análisis. Efectivamente, es de fundamental importancia destacar los procesos sociales de corte estructural que inciden en la emergencia del fenómeno, que enmarcan el cuadro interpretativo general en que nos basamos para comprender el proceso de estructuración de la violencia y de relaciones signadas por la falta de entendimiento y respeto mutuo al interior del espacio escolar.

En lo que hace a la articulación escuela-sociedad, la violencia en el espacio escolar se vincula con la crisis social que se vive en distintos países y que se expresa en las altas tasas de desempleo, en el aumento de los fenómenos de pobreza, en los efectos sociales desestructurantes del retiro del Estado y de la falta de políticas públicas universales. En América Latina, se destaca el aumento de la violencia difusa vinculado con el deterioro de las condiciones de vida que ha operado muy especialmente en sociedades como las nuestras; los jóvenes son en gran parte protagonistas y víctimas de esta violencia (Tavares dos Santos, 2002).

Asimismo, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, debemos mencionar la expansión del sistema educativo a amplios contingentes de la población en condiciones precarias. Conjugados, estos fenómenos han hecho que el sistema educativo, especialmente el público, atendiera a un nuevo tipo de población, precisamente aquella con mayores problemáticas sociales. Esto configuró una situación nueva, dado que los docentes estaban capacitados para trabajar con otro tipo de alumnado y con un conjunto de recursos institucionales, humanos y materiales muy diferentes. En la actualidad, la matriz tradicional de los sistemas educativos que se desarrollaron históricamente con las clases medias como eje articulador de la expresión de expectativas y necesidades choca con las características sociales del alumnado que se ha incorporado en las dos últimas décadas (ANEP, 2002; Birgin et al. 1998).

Al igual que en otros países de la región, en Uruguay las características que acompañaron el proceso de transición democrática vinculan el proceso de apertura de oportunidades escolares que absorbió a un amplio contingente de estudiantes provenientes de los sectores empobrecidos de la sociedad con la expansión de la enseñanza pública en condiciones precarias. Ello consolida un proceso de cambio que ofrece caminos desiguales para los distintos sectores sociales (Pontes, 2001). En este marco, el proceso de reproducción de desigualdades y de generación de exclusiones que se observa en el fracaso escolar de varios jóvenes es central a la hora de preguntarse por la existencia de conflictos y violencias en el interior del sistema nacional de educación.

Dado que, tal como plantea Tedesco (1999), la equidad que puede hacer alcanzar la educación solo se produce sobre ciertas bases de desarrollo social, la problemática de la violencia en los liceos se constituye en tanto otra expresión de las dificultades que encuentra la educación para llevar a cabo sus objetivos. Y en este sentido, la presencia creciente de sectores sociales que viven en condiciones de pobreza o exclusión lleva a la necesidad de seguir profundizando en el

análisis de un mundo emergente y culturalmente asociado al antagonismo violento y al desconocimiento de las reglas básicas de sociabilidad y respeto mutuo (Zaluar, 1996).

No obstante, para analizar el problema de la violencia en la educación y sus efectos en los procesos de constitución de la identidad juvenil, es necesario romper con la idea de la violencia como un objeto que cobra realidad y vida propia, para pasar a hablar de personas que llevan a cabo incivildades y actos de violencia. En este sentido, como señala Charlot (1999), el cosificar el fenómeno o sus causas impide muchas veces la comprensión de los procesos singulares que ocurren en el espacio escolar y nos ahorra el análisis de las prácticas y de las actividades que allí efectivamente ocurren. Así, la violencia en la escuela no se explica en sí por la lógica de las deficiencias sociales de origen de los jóvenes (como *inputs* defectuosos) que le impiden a la escuela cumplir con las funciones y cometidos que le han sido asignados.

Centrarse en el análisis de la relación existente entre la posición social de los jóvenes y las manifestaciones de la violencia en la escuela produce un efecto de culpabilización que toma un sentido único, el de los estudiantes, y por esta vía la sociedad en general, como una carencia en la comprensión de los procesos que ocurren al interior del sistema escolar. Como lo señala Defrance, siempre se habla de la violencia de los jóvenes. Sin embargo, solo accidentalmente se mencionan los comportamientos abusivos e incluso muchas veces violentos de los adultos con relación a los alumnos (Defrance, Vivet, 2000).

¿Qué interpretar de la experiencia transmitida por los jóvenes? En primer lugar, desde la perspectiva de un conjunto significativo de estudiantes, los centros escolares no son lugares atractivos o placenteros en términos de las relaciones sociales que allí se instauran con sus pares (violencia entre alumnos) y con los adultos (imagen del liceo y de los docentes). Los liceos son vistos como instituciones a las que se asiste de mala voluntad, realizando un esfuerzo que solo es compensado por una promesa futura y por el interés que siempre suscita la posibilidad de socializarse con otros jóvenes. En segundo lugar, la experiencia transmitida por los jóvenes indica que los centros escolares son lugares en los que se aprende y se entra en relación con el uso de la violencia. Finalmente, cuando el anterior proceso se instala, la conformación de identidades juveniles apegadas a la violencia refuerza procesos de exclusión social.

De la violencia en la educación, a la educación de la violencia

Atribuir una lectura política es señalar el punto exacto en que el fenómeno afecta a los actores más débiles de la sociedad. La interpretación en que se muestran los déficits sociales que impiden al sistema educativo llevar adelante su tarea y el modo en que estos originan la violencia tiende a situar al sistema educativo como el elemento a proteger. De hecho, en el sistema educativo quienes deben ser protegidos son los jóvenes, víctimas de un modelo social que los excluye de diferentes ámbitos —también del sistema educativo, entre otros—, lo cual se comprueba en las altas tasas de repetición, extraedad y abandandono de la enseñanza media en Uruguay (ANEP, 2005).

En este proceso debe destacarse la importancia que adquiere la conformación de una cultura contraescolar centrada en la construcción de una práctica de resistencia por parte de los jóvenes. La misma estructura de identidades basadas en la oposición al sistema educativo que, por un complejo conjunto de conexiones, refuerzan procesos sociales de exclusión. Este proceso, de importancia en la conformación de las identidades juveniles en sectores populares o socialmente excluidos, da muchas veces en la atribución de estigmas sociales que los estudiantes incorporan por vía de la construcción de una identidad deteriorada. En este aspecto, es imprescindible acentuar la necesidad de una reversión de las relaciones que

la escuela tiene con los jóvenes, pues, como ha mostrado Willis (1988) en su clásico trabajo, la cultura de la resistencia escolar es una de las vías que conducen a la reproducción de las desigualdades de clase.

La cultura opositora de los jóvenes no tiene como finalidad intencional reproducir su situación de origen, de la que tal vez desean salir. Pero la actuación conjunta de procesos que se vinculan con el papel de los adultos, con los significados de la institución, con el capital cultural con que ingresan los estudiantes y con las capacidades de que los dota la escuela en el proceso educativo hace que muchos de ellos se relacionen con la escuela por vía de la resistencia y la oposición a sus prácticas, saberes y valores. La consecuencia no buscada de esta acción⁸⁹ se verifica en el plano social, cuando la incapacidad de continuar los estudios que esta cultura genera condena a los jóvenes a la pobreza o la exclusión. Por ello:

«La sociología de la violencia escolar está fuertemente vinculada a una sociología de la exclusión, o, si se prefiere, de la inclusión en la exclusión, que opaca el sentido de la escuela tanto para los nuevos contingentes de estudiantes que viven con gran fuerza las desigualdades sociales del destino escolar, como para sus docentes, con grandes dudas respecto de su misión, y esto particularmente en el liceo, cuando el fracaso escolar se hace más visible»⁹⁰ (Debarbieux, 1999: 9).

Por otra parte, las reglas básicas de socialización entre jóvenes, que los obligan a defenderse de las violencias ejercidas por otros —sea dominando la violencia, sea apartándose de ella—, constituyen una muestra de que el uso de la violencia en las relaciones interpersonales es ejercitado al interior de la escuela. En este proceso, como apuntamos anteriormente, es extremadamente significativa la ausencia de los adultos de la institución, y cabe preguntarse si los docentes, funcionarios y directores no atienden al problema por sobrecarga, por entender que no les compete, que nada podrán hacer para modificarlo o porque forma parte de las reglas del juego en el mundo juvenil.

Una hipótesis en este sentido puede sugerir que la separación establecida entre saber y reglas de sociabilidad presupone que el trabajo educativo en términos de reglas de convivencia y normas de sociabilidad no es de competencia de los docentes y de la escuela, sino de la familia. Efectivamente, como mencionamos, esta hipótesis puede sustentarse en que la tradición educativa uruguaya, cuya matriz vareliana tiene fuerte inspiración francesa, entiende que la tarea del docente consiste en transmitir conocimientos y que la escuela no participa de la educación en normas de convivencia sociales que deben ser inculcadas en el ámbito de la familia y reproducirse en la escuela.

Sin embargo, la realidad muestra que la escuela está perdiendo una oportunidad de educar en valores dialógicos y reglas de convivencia al no actuar sistemáticamente en esta área. Y esta carencia se vincula, desde nuestro punto de vista, con la idea de que la pedagogía y las reglas en el arte de enseñar solo deben ser adquiridas por el docente y ejercitadas en clase para la transmisión de conocimientos, como si la vida social y afectiva del entorno escolar fuese una *cosa aparte*, sin importancia. No obstante, la experiencia indica que los jóvenes necesitan a los adultos tanto para protegerlos de los efectos de la violencia como para guiarlos y comunicarles otros modelos de relacionamiento y resolución de conflictos. Obviamente, la incapacidad de salir del círculo de la sociabilidad violenta entre jóvenes se debe al desco-

⁸⁹ Para Giddens (1995b) las consecuencias no buscadas de la acción refieren a actividades que se realizan intencionalmente pero en condiciones de entendimiento limitado. «La especificación de estos límites permite al analista mostrar que unas consecuencias no buscadas de las actividades en cuestión brotan de aquello que los agentes hicieron con intención. [...] Los actores tienen razones para lo que hacen, y lo que hacen tiene ciertas consecuencias especificables que ellos no buscan» (p. 319).

⁹⁰ La traducción es nuestra.

nocimiento de otras reglas de sociabilidad, que no pueden ser aprehendidas a través de un libro o de una transmisión oral, sino a través del ejercicio, en la práctica escolar cotidiana, de nuevas formas de relacionamiento. De este modo, al dejar a los estudiantes *solos*, los adultos de la institución pierden la oportunidad de mejorar el clima escolar, de facilitar su tarea, y refuerzan una división entre saber y vida social que solo perjudica la tarea docente. La lógica de aislamiento *del mundo*, con la que se instauró el proceso de transmisión de conocimientos en la escuela, la transformó en una institución muy capacitada en lo que a acumulación de conocimientos y pedagogías refiere, pero desprotegida en sus habilidades para trabajar el vínculo social con los jóvenes.

Cuando el mundo social al que el sistema educativo se dirigía estaba compuesto por jóvenes de clases medias altas y altas, en condiciones en que la institución educativa pública y la privada gozaban de mayor legitimidad por su capacidad para insertar a los jóvenes en el mundo de trabajo, el relacionamiento social al interior de la escuela no era puesto en cuestión. La trasgresión a las normas de convivencia era menor, la legitimidad de los jóvenes como concededores de sus derechos también y el temor a la institución resolvía por vía de la imposición autoritaria un conjunto de conflictos que no aparecían como tales. A su vez, esta mayor legitimidad de la escuela frente a su público hacía que se toleraran más sus propios actos de violencia. Por este motivo, el relacionamiento autoritario y normativo fue, por mucho tiempo, el sustento de una relación que era socialmente percibida como más pacífica (Defrance, 2000).

En los años ochenta, el acceso a la educación de los jóvenes originarios de los sectores pobres y socialmente excluidos de la población modificó este tipo de relación. El sistema educativo perdió en gran parte las bases sociales de su legitimidad para resolver desde la autoridad y la imposición violenta los nuevos conflictos que se estructuraban en su interior. A su vez, no se asentaron en el ejercicio de la profesión docente prácticas sostenidas de trabajo en el plano del relacionamiento con los jóvenes, y las condiciones estructurales de desarrollo del sistema de enseñanza uruguayo —con bajos salarios e inversión en infraestructura en condiciones de fuerte expansión de la matrícula (ANEP, 2005)— debilitaron a los actores en su capacidad de dar cuenta de la tarea. La base de la formación sigue siendo la transmisión de conocimientos académicos de corte enciclopedista, transmisión que, se espera, se haga bajo el signo del respeto a la palabra del profesor. Los docentes, aún hoy, entienden que el eje de su trabajo y relación con los jóvenes es la relación con el saber. Esto se plasma en faltas de herramientas de trabajo, de prácticas y de respuestas frente a problemáticas sociales que no se resuelven de forma *razonada* en una ecuación o en un pizarrón, sino a través del relacionamiento con el otro.

El cambio conceptual se verifica si nos aproximamos a nuevas concepciones tales como la de Charlot (1999), quien define la relación con el saber como una relación con el mundo, consigo mismo y con los demás, concepción que muestra la imposibilidad de restringir el proceso educativo a la acumulación de información sobre áreas diversas del conocimiento.

Consideraciones finales

La lógica de la socialización violenta entre jóvenes sigue apareciendo como un mundo aparte al interior del centro educativo, que se suma en sus efectos a la consolidación de experiencias escolares signadas por la oposición y resistencia a la escuela. Ambos factores, a posteriori, acaban reforzando los procesos de exclusión social que pesan sobre el alumnado. La desatención que a este problema prestan los adultos, entendemos, no se debe tanto a la falta de voluntad por solucionar el problema, sino a la falta de una cultura reflexiva de la institución en su conjunto para modificar estas prácticas y relacionarse con los jóvenes no únicamente en el terreno del

saber, sino también de la relación con el otro, del trabajo en valores y normas de convivencia.⁹¹ Por reflexividad institucional entendemos, como plantea Giddens (1995), la incorporación rutinaria de conocimientos o información nueva a los entornos de la acción, que de ese modo se reorganizan y reconstituyen.

Obviamente, esta tarea no puede ser excluida ni de la formación ni de la práctica docente y debe ser implementada activamente por el conjunto de la institución escolar. Y esto, no solamente por la sensibilidad y el compromiso con la situación de los jóvenes que sufren estas problemáticas, sino también porque este déficit socializador de la escuela se manifiesta de forma inesperada, como retorno sorprendente e incomprendido, bajo forma de ataques, incivildades y violencias operados tanto por jóvenes como por adultos al interior del recinto escolar.

Así, reconociendo que el proceso de producción de la violencia al interior del espacio escolar involucra y compromete las prácticas de sus diversos agentes, esta reflexión sobre los fenómenos que tienen lugar en los centros educativos a partir de la experiencia de los jóvenes no tiene por objeto revertir *la culpa* adjudicándosela ahora a la sociedad, la familia o la institución escolar, sino identificar problemas y procesos para actuar sobre ellos. Esta reflexividad de la institución sobre sí misma solo podrá ser efectiva si se reconoce que la escuela, sus integrantes y sus responsables, tienen, por vía de sus concepciones del mundo y de sus prácticas, algo que ver con la emergencia de violencias que jóvenes y adultos protagonizan.

A lo largo de este trabajo hemos procurado delinear algunos fenómenos y procesos que consideramos de importancia identificar con claridad a efectos de contribuir a la comprensión de la problemática. Entre ellos, destacamos:

- Los efectos que las prácticas de violencia tienen en la conformación identitaria de los jóvenes, enfatizando la necesidad de repensar el modo en que la escuela incide en la conformación de la cultura juvenil y comprendiendo que en este aspecto los docentes y responsables de la institución tienen mucho para hacer en aras de lograr mejores condiciones de intercambio y relacionamiento social.
- La constitución de trayectorias de exclusión al interior de la escuela que se traducen en la atribución de estigmas. En el caso de los jóvenes que provienen de sectores carenciados, estos procesos vienen a asentarse sobre un contexto que, de por sí, ofrece pocas chances de realización personal e integración social, amputando sus posibilidades actuales y futuras de participar en los posibles beneficios sociales de la educación. El rezago, la extraedad, las diferencias en los aprendizajes, la repetición y la deserción de la enseñanza media sobre todo, son procesos característicos de nuestro actual sistema educativo que refuerzan las desigualdades sociales de origen. Estos datos estructurales son reforzados, en la vida cotidiana, por vía de la conformación de identidades sociales apegadas a los valores de la violencia y la exclusión.
- La estructuración de estigmas y segregaciones que operan en el recinto escolar y que reproducen las mismas categorías de exclusión que operan en la sociedad. Esto se observa en la reproducción de discriminaciones con origen racial, generacional, de clase y de género.
- El vacío de sentido que se expresa en la voz de muchos jóvenes en lo que hace a la representación que tienen del liceo y que apunta a la necesidad de resignificar el espacio educativo. De no realizarse esta tarea, este será un elemento más que contribuya a la generación de un clima escolar apático, del cual la violencia se constituye en tanto efecto

⁹¹ De hecho, la conciencia de esta necesidad se ha traducido en la presencia de psicólogos y trabajadores sociales al interior de los centros educativos por vía de los equipos multidisciplinarios que trabajan con el alumnado de todo un centro educativo (aproximadamente 250 alumnos por turno).

de la propia acción educativa: la violencia puede así emerger como apropiación *expresiva* del espacio escolar que inhabilita tanto las posibilidades futuras del joven de participar positivamente en el sistema educativo como del docente de llevar a cabo su trabajo y realizarse profesionalmente.

- Enfatizar que este vacío de sentido que se traduce en las declaraciones y prácticas de los estudiantes con relación a la educación no puede ser suplido por la razón instrumental y por las promesas de integración social que el sistema ofrece. Es necesario recordar los procesos conflictivos que ocasiona el sustentar la acción educativa sobre promesas incumplidas: la falta de empleo que sufren las actuales sociedades y las carencias en las condiciones materiales de existencia —que nada tienen que ver con la obtención de créditos educativos— vuelven obsoletos estos argumentos como elementos decisivos para permanecer en el sistema educativo. El espacio educativo debe ser resignificado como lugar de vida expandiendo el presente.
- Un trabajo en red, con otros actores e instituciones sociales, puede fortalecer un modelo de integración social que el sistema educativo no puede garantizar por sí mismo. Asimismo, la apertura de los centros educativos a la comunidad debe suplir un modelo de desconfianza y de aislamiento de la comunidad por vía de enrejado y protección policial. La informática y la educación física han sido elementos de interés en este sentido.
- El trabajo en una cultura democrática de convivencia, en que alumnos, funcionarios, padres y docentes participen en una vida escolar activa es imprescindible para revertir el vacío de sentido que, en gran parte, está en el origen de la problemática.

En un panorama en que la educación es llamada a participar en una sociedad intensiva en uso de conocimientos, a la vez que es interpelada como institución de protección social, esta problemática cuestiona las posibilidades que tiene el sistema educativo de realizar su contribución a una sociedad democrática y ciudadana. Procuramos apuntar a la necesidad de modificar el lugar y la tarea de escuela sobre la base de la reflexión sobre los procesos que su práctica ha generado. Varios de los fenómenos vinculados con la violencia, es cierto, no dependen de decisiones voluntarias y son producto de las condiciones sociales y de los recursos materiales con que le toca al sistema educativo trabajar en la actualidad. No obstante, otros procesos que producen y reproducen violencias e incivildades se relacionan íntimamente con las prácticas escolares, incidiendo en las conformaciones identitarias de los jóvenes y en su experiencia escolar. La necesidad de este cambio enfatiza la importancia de acumular la reflexión en esta materia para repensar la práctica educativa y la reflexión guiada por el hecho de que, como plantea Brater (1999), no existe más el sistema de objetivos y de promesas más o menos claros que en el pasado confería a la escuela su tarea, su autoridad y su significado, lo que afecta a su sentido y a la legitimación de su existencia.

Bibliografía

- ANEP.** 1998. *Compendio de normas vigentes. Normas relativas a los alumnos*, Montevideo: Consejo de Educación Secundaria.
- ANEP.** 2002. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo: ANEP.
- ANEP.** 2005. *Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones*, Montevideo: ANEP.
- Auyero, J.** 1993. *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Buenos Aires: Espacio.

- Birgin, A.; Dussel, L.; Duschatzky, S.; Tiramonti, G.** 1998. *La formación docente*, Buenos Aires: Troquel.
- Brater, M.** 1999. «Escuela y formación bajo el signo de la individualización», en U. Beck (comp.): *Hijos de la libertad*, Buenos Aires: FCE, pp. 137-164.
- Charlot, B.** 1999. *Du Rapport au Savoir*, París: Anthropos.
- Charlot, B; Emin, J.-C.** 1997. *Violences à l'école. État des savoirs*, París: Armand Colin.
- Debarbieux, E. et al.** 1999. «La violence en milieu scolaire», en *Le désordre des choses*, t. 2, París: ESF.
- Defrance, B; Vivet, P.** 2000. *Violences scolaires. Les enfants victimes de violence à l'école*, París: Syros.
- Dubet, F.; Martucelli, D.** 1996. *À l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*, París: Éditions du Seuil.
- Giddens, A.** 1995. *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona: Península.
- Giddens, A.** 1995 b. *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Goffman, E.** 1995. *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Lucas, P.** 1997. «Pequeno relato sobre a cultura da violência no sistema escolar público em Nova York», en *Contemporaneidade e Educação; revista semestral de Ciências Sociais e Educação*, Ano II, n.º 2, Río de Janeiro, p. 70-95.
- Pain, J.; Barrier, É.** 1997. «Violences à l'école: une étude comparative européenne à partir de douze établissements scolaires du deuxième degré, en Allemagne, Angleterre, France», en B. Charlot y J. Emin: *Violences à l'école. État des savoirs*, París: Armand Colin, pp. 355-386.
- Pontes Sposito, M.** 2001. «Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil», en *Educação e pesquisa*, vol. 27, n.º 1, San Pablo, pp. 87-103.
- Tavares Dos Santos, J. V.** 2002. *Juventude, agressividade e violência*, Porto Alegre: IFCH, UFRGS.
- Tedesco, J. C.** 1999. *Paradigmas, reformas y maestros*, Montevideo: FUM-TEP.
- Viscardi, N.** 1999. *Violencia en el espacio escolar. Prácticas y representaciones*, tesis de maestría, Porto Alegre: IFCH-UFRGS.
- Willis, P.** 1988. *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*, Madrid: Akal.
- Zaluar, A.** 1996. «A globalização do crime e os limites da explicação local», en G. Velho y M. Alvito: *Cidadania e violência*, Río de Janeiro: UFRJ, pp. 48-68.

¿Violencia tolerada? Prostitución de niñas, niños y adolescentes en Montevideo

Susana **Rostagnol**
Valeria **Grabino**

Introducción

Este artículo forma parte de una investigación mayor sobre la situación de prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana que la Red Uruguaya de Autonomías ha realizado junto a UNICEF-Uruguay.⁹²

La investigación se propuso abordar las distintas modalidades, características y escenarios de la prostitución infantil y adolescente (de ahora en más PIA).⁹³

Se siguieron las estrategias metodológicas características de la antropología social: entrevistas a informantes calificados (del Estado y de la sociedad civil); observación; entrevistas individuales y colectivas a adolescentes en situación de prostitución y en contacto con otros/as que están en situación de prostitución; historias de vida de adolescentes en situación de prostitución.

En este artículo nos centraremos en la prostitución infantil y adolescente en tanto fenómeno constitutivo de la vida social y en tanto hecho social violento; no solo por la violencia generada hacia los/las niños/as y adolescentes involucrados, sino por la violencia intrínseca en su mera existencia.

Consideramos que la prostitución constituye un hecho social que trasciende la particularidad del acto de comercio sexual entre personas y los aspectos psicológicos de los directamente involucrados. En tanto tal es reveladora de prácticas, ideas, actitudes y comportamientos

⁹² Los contenidos de este artículo están desarrollados de manera más extensa en *Historias en el silencio: prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana*, RUDA-UNICEF, Montevideo, 2007.

⁹³ No se incluyen en el estudio otras formas de explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes tales como la pornografía.

que desconocen los derechos humanos y forman parte de una organización social destinada a perpetuar relaciones de dominación. Carole Pateman (1988) afirma que «la prostitución es parte del ejercicio de la ley del derecho sexual del varón, una de las maneras por las cuales a los varones se les asegura el acceso a los cuerpos de las mujeres». Nosotras creemos que más que varones, se trata del derecho sexual de quienes sustentan la masculinidad hegemónica, siendo los subordinados —es decir aquellos sobre quienes tienen un acceso asegurado— un grupo heterogéneo que incluye las múltiples manifestaciones de lo femenino en cuerpos de mujeres, de masculinidades subalternas manifestadas en distintas formas de homosexualidad masculina; y en aquellos *otros*: travestis, transexuales y transgénero.

Se trata de una relación de mercado, donde «[L]a prostituta posee [...] como mínimo un estatus de mercancía, ya que ella es su objeto de comercialización» (Rostagnol, 2000: 91). La persona se reduce a mercancía.

El hecho social *prostitución* implica distintos grados y tipos de violencias presentes de formas más o menos manifiestas. Todo lo dicho se agudiza al referirnos a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo a la Declaración de Estocolmo,⁹⁴ «la explotación sexual comercial de niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud».

Este hecho social —«explotación sexual comercial infantil y adolescente»—⁹⁵ existe a lo largo y ancho de nuestro país. Constituye una de las mayores violencias a las cuales un grupo probablemente no despreciable numéricamente de niños/as y adolescentes está expuesto cotidianamente. Sin embargo, es un fenómeno al cual las ciencias sociales le han prestado muy poca atención, sobre el cual no existen programas de intervención comprensivos y para cuyo tratamiento no existe ningún organismo público o privado especializado.⁹⁶

Como herramienta analítica para abordar este fenómeno nos hemos basado en la noción de *campo* desarrollada por Pierre Bourdieu, que nos permite analizar tanto las relaciones de poder como los procesos de producción, reproducción y disputa en torno del capital material y simbólico asociado a la prostitución. Pero especialmente nos permite individualizar las intervenciones, ya que *el campo* supone la existencia de agentes que interactúan según medios y fines diferenciados de acuerdo a la posición que ocupan en la estructura en cuestión.

Más específicamente, y con relación a nuestros objetivos de investigación:

«El campo de poder [...] no es un campo como los demás: es el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital o, con mayor precisión, entre los agentes que están suficientemente provistos de uno de los diferentes tipos de capital para estar en disposición de dominar el campo correspondiente [...]» (Bourdieu, 1997: 50).

⁹⁴ Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Niños (agosto de 1996, Estocolmo, Suecia).

⁹⁵ De ahora en más ESCIA.

⁹⁶ Frente a la demanda, algunas ONG con trayectoria de intervenciones en casos de abuso y maltrato de niños/as y adolescentes están fortaleciendo áreas destinadas específicamente a casos de PIA. Con posterioridad a la fecha en que se escribió este artículo, se elaboró el primer Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes por un comité presidido por el Instituto Nacional de la Infancia y la Adolescencia del Uruguay (INAU). El plan fue presentado en diciembre de 2007.

Seguendo esta línea de razonamiento hemos elaborado un mapeo de los agentes que intervienen en la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, discriminándolos en cuatro tipos:

Directamente involucrados: niños/as y adolescentes; clientes; proxenetas; integrantes de redes con distinto grado de compromiso; dueños de locales; trabajadores y trabajadoras de locales donde se explotan sexual y comercialmente a niños/as y adolescentes; amigos y amigas de *clientes* que conocen su práctica; familiares de los y las niños/as y adolescentes; consumidores de pornografía por distintas vías.

Aquellos que por su profesión o lugar en la sociedad están llamados a intervenir de alguna manera: legisladores, implementadores y ejecutores de programas; integrantes de instituciones estatales (Poder Judicial, Ministerio del Interior, INAU, entre otros); integrantes de organismos internacionales encargados de velar por el cumplimiento de los derechos humanos; periodistas y comunicadores.

Aquellos que por su actividad pueden entrar en contacto: personal de salud; integrantes de ONG que trabajan con niños/as y adolescentes y con derechos humanos; docentes; trabajadores del transporte, entre otros/as.

Aquellos que saben del fenómeno *por oídas*: el resto de la sociedad.

Esto coloca el fenómeno en su lugar real: constitutivo de la sociedad, formando parte de la trama social. La explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes no es un fenómeno marginal, propio de sectores excluidos, asociado a comportamientos desviados.

Prostitución infantil y adolescente en Uruguay, Montevideo

La explotación sexual comercial infantil y adolescente, y en especial la PIA, ha sido muy poco estudiada en nuestro país. Cabe señalar el trabajo de María Elena Laurinaga (1995), el de Mariana González y Sandra Romano (2000) y el de UNICEF (2001) como antecedentes. Existen dificultades derivadas de su invisibilización y de lo perturbador que resulta a los investigadores entrar en contacto con esa realidad, especialmente por la ausencia de caminos de intervención claros y apropiados, pero también y sobre todo por su relación con el crimen organizado, lo que deviene en barreras ubicadas en distintos espacios sociales e institucionales que dificultan o inhabilitan el acceso.

Se trata de un fenómeno heterogéneo, que presenta diversas modalidades. Los tipos de prostitución, las razones por las que los/las niños/as y adolescentes ingresan y continúan son múltiples, como lo son los padecimientos o las satisfacciones que puedan obtener. Es necesario tener presente la multiplicidad de situaciones (muchas veces contradictorias entre sí) incluidas en la PIA. Variedad que alberga desde ingresos forzosos a otros que constituyen formas de afirmación de una identidad sexual; ingresos en cuya mayoría existe un espacio de decisión por parte del/de la adolescente que actúa como agente.

Estas modalidades se asocian a lo que hemos denominado *mecanismos descontinuentadores y facilitadores* para el ingreso y permanencia en la situación de prostitución. Entre los primeros se encuentra el sistema educativo (tanto la escuela como el liceo). La mayoría de los adolescentes contactados en situación de prostitución estaba fuera del sistema o tenía extraedad. Por otro lado, la familia aparece como un espacio de violencias múltiples, que desestimula la autoestima, maltrata y abusa. En este sentido, otros vínculos institucionales resultan débiles y *no sostienen*.

En cuanto a los *mecanismos facilitadores*, en los casos detectados se repiten tanto la necesidad de obtener dinero (estrategias que complementan la mendicidad; otras relacionadas con el consumo de pasta base de cocaína) como la búsqueda de un lugar de continentación. La convivencia con el abusador o la permanencia en las redes muchas veces posibilita afecto, mejora de la autoestima y de la calidad de vida (alimentación, refugio, abrigo, productos de consumo, regalos).

En otro orden, la corrupción en distintas instituciones estatales, la existencia de redes delictivas organizadas y el abuso policial aparecen como algunos de los *mecanismos de permanencia* más frecuentes.

Escenarios que permiten la prostitución

La PIA existe porque existen escenarios que la posibilitan. Al respecto, Mercedes Assorati⁹⁷ señala que: «América Latina es un paraíso para el tráfico de personas porque existen gobiernos corruptos, instituciones débiles, analfabetismo y situaciones de violencia familiar y de género, que crean un clima en el cual las víctimas sienten que ‘no hay nada que perder’. A esto hay que agregar la ausencia de proyectos a futuro». En Uruguay, el terreno fértil para la existencia de la prostitución infantil y adolescente lo constituyen una legislación débil, corrupción (policial y judicial), instituciones no continentadoras, violencia de género (especialmente intrafamiliar, que genera violencia social y *naturaliza* el recurso de la fuerza y la impunidad), relación de dominación masculina generalizada (especialmente a nivel de *los mandatos* culturales), vulnerabilidad social (pobreza, exclusión del sistema educativo). Para que el mecanismo de la PIA continúe existiendo el fenómeno debe ser invisibilizado y silenciado.

Invisibilización y silenciamiento: condiciones para su existencia

La prostitución infantil y adolescente está invisibilizada, lo cual no significa que se trata de un fenómeno desconocido, sino que se lo oculta.

Los resultados de una encuesta de opinión⁹⁸ realizada en 1998 sobre el conocimiento de la población en general muestran que 77% tenía noticia de la ESCIA por conocer casos directamente, por terceros o por los medios de comunicación.

En contraposición, el análisis de información estadística oficial muestra que el INAU no tiene registros, ya que ninguna *entrada* se tipifica como ESCIA o prostitución; el Ministerio del Interior no tiene información específica sobre los delitos relacionados con este fenómeno (están incluidos en otros delitos sexuales, o asociados a otras acciones delictivas).⁹⁹ La ausencia de información que indicaría la no existencia del problema contradice la información proporcionada por informantes calificados que se refirieron a intervenciones desde el INAU e internaciones

⁹⁷ Coordinadora del proyecto Lucha contra el Tráfico de Personas, OIM (en entrevista a *Página12*, en: Chaher, 2006).

⁹⁸ Sybila Consultores para el programa *El Reloj* de Canal 10, octubre de 1998. (En: González y Romano, 2000).

⁹⁹ Conocemos un caso en el que la tipificación del delito fue «abuso sexual reiterado».

de niños/as y adolescentes por su situación de explotación sexual comercial. No obstante, no contradice las dificultades señaladas para llevar adelante procesamientos.

Se evidencia que desde diferentes instancias sociales se desarrollan estrategias de invisibilización. De modo que estamos frente a un fenómeno que implica violencias y que es intrínsecamente violento, constitutivo de la trama social e invisibilizado.

Hemos desarrollado algunas hipótesis sobre el silenciamiento y la invisibilización, que a continuación detallamos:

- *La estigmatización enlazada con la criminalización permite que la prostitución permanezca invisible. La invisibilidad es condición de existencia de la práctica social. En este mundo invisible, la violencia y la explotación se desarrollan impunemente.*

La estigmatización enlazada con la criminalización silencia a los/las niños/as y adolescentes en situación de prostitución. La ausencia de voz de los sujetos supuestamente vulnerables y decididamente explotados sexual y comercialmente no les permite alcanzar el estatus de persona, son dichos pero no dicen, son objetos, no son sujetos. Gail Pheterson se refiere a ellos como «los individuos cuya humanidad ha sido abstraída en una preocupación global inanimada, tal y como ha ocurrido con el comercio libre o las aguas contaminadas» (Pheterson, 2004: 137). En tanto los mayores perjudicados carecen de voz —y reconocimiento social— para gritar,¹⁰⁰ el resto de la sociedad permanece tranquila y tranquilizada, «el problema no es tal», y cada uno/una de los/las directamente beneficiados con la prostitución de niños, niñas y adolescentes puede continuar su negocio.

La impunidad asociada a esto permite que se fortalezca el reduccionismo de prostitución infantil a niños, niñas y adolescentes en situación de prostitución. El problema no es de los/las niños/as y adolescentes —aunque sean las principales víctimas—, el problema es de la sociedad que tramita parte de su sexualidad por medio de estas prácticas.

- *La PIA constituye una economía escondida, al igual que el tráfico (de personas, de armas, de drogas). Su visibilidad termina con un negocio que da muchas ganancias, tantas que es posible comprar a agentes de los estados.*

Lin Lean Lim (2004) argumenta que la prostitución constituye un sector económico sofisticado y diversificado, con conexiones con el resto de la economía nacional e internacional, conformando una estructura organizativa poderosa. «Guste o no —señala Lim—, sea legal o no, la prostitución es una actividad económica y un trabajo asociado a las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres y entre adultos y niños/as» (Lim, 2004: 59). Es muy cuestionable el carácter de *trabajo* al referirnos a prostitución infantil,¹⁰¹ no obstante es preciso dar cuenta del dinero generado por la actividad y de la cadena de intereses económicos ligada a perpetuarla.

En algunos de los casos estudiados en nuestra investigación la familia del menor vivía del dinero proporcionado por el proxeneta. En otros casos, tuvimos noticias de coimas pagadas que permiten pensar que algunos funcionarios pueden obtener un sobresueldo por esta vía.

- *Todo lo relacionado con la prostitución es eminentemente político, tiene que ver con la política sexual, con relaciones de dominación a través del control de las sexualidades. La invisibilidad permite continuar con el sistema de dominación instituido.*

¹⁰⁰ Aludimos en cierta forma al grito al que se refiere Holloway (en: *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Ed. Universidad Autónoma de Puebla y Revista Herramientas, Argentina, 2002).

¹⁰¹ Existen encendidos debates sobre si la prostitución adulta es una forma de trabajo o de explotación. Llevada a niños/as y adolescentes, hay quienes la consideran similar a trabajos forzosos.

El orden de género y generación que atraviesa las relaciones sociales tiene en el control de las sexualidades un mecanismo privilegiado de reforzamiento del sistema de dominación masculina sobre mujeres, varones que quedan fuera del modelo hegemónico y otros cuerpos. En esta relación de profunda asimetría, los cuerpos de las mujeres, y de las muy jóvenes en especial, están a disposición de los varones para satisfacer sus deseos sexuales. Es en la prostitución donde esta relación puede satisfacerse de manera más plena. Maria das Neves Rodríguez lo dice con elocuencia: «El cuerpo de la mujer equivale, entonces, a una mercadería. Y como mercadería, tiene la propiedad de satisfacer necesidades, propiciar gratificación sexual, realizar deseos y fantasías. Sin embargo, no hay deseo o satisfacción sexual por parte de la prostituta [...] El hombre, en la compra, busca la realización de sus fantasías y deseos» (Rodríguez, 2003: 34). De esta manera la prostitución de niños, niñas y adolescentes constituye una manera contundente de reafirmación de las prácticas sexuales como mecanismo de dominación masculina y adultocéntrica.

- *Los mandatos culturales sobre la feminidad y la masculinidad permiten que ciertas prácticas cercanas a la prostitución pasen desapercibidas. Por lo tanto, con frecuencia la situación de prostitución es vista como una cuestión de grados, no de derechos.*

Las prácticas sexuales de los varones constituyen una manera de probar y construir la virilidad (Rostagnol, 2003), por lo que recurrir a prostitutas (menores o mayores de edad) puede ser parte de las prácticas habituales. El mito sobre lo incontrolable del deseo sexual en los hombres habilita que en ocasiones *necesiten* una prostituta. La información derivada de nuestras entrevistas nos permite observar que algunos varones adultos se sienten con derecho sobre el cuerpo de una adolescente, quien llega incluso a ser visualizada como *presa*.

Por otra parte, los mandatos sociales indican que el cuerpo de la mujer está al servicio del deseo del varón, es él quien debe gozar y ella complacer. Como mencionamos en el párrafo anterior, la prostitución condensa la posibilidad de satisfacer este conjunto de imposiciones culturales.

Apenas un paso separa esa relación asimétrica, en la que uno recibe y la otra da, de una relación mercantil. En su análisis sobre masculinidad y ESCIA, Salas y Calvo señalan esta percepción del cuerpo-objeto de las mujeres: «El sexo y los cuerpos adquieren carácter de mercancía y, por lo tanto, los hombres acceden al sexo comercial desde una lógica del mercado» (Salas y Calvo, 2004: 163).

- *La mayoría de los clientes necesita que el fenómeno se mantenga en la invisibilidad.*

En general, cuando se piensa en los posibles clientes de prostitución infantil, se los asocia con *hombres pervertidos, enfermos*. Esta representación permite colocar tanto a los clientes como al fenómeno en los márgenes, en el espacio de lo excepcional. Al mismo tiempo, brinda una coartada tranquilizadora: ¿cuántos pervertidos conocemos?

Sin embargo, el número aparentemente elevado de niños/as y adolescentes en situación de prostitución muestra que los clientes no son un pequeño grupo de pervertidos, sino un abundante número de hombres que resuelve parte de su sexualidad de esta manera. La heterosexualidad compulsiva que marca la construcción de virilidad (Connell, 1995) lleva a que algunos hombres que sienten atracción hacia otros hombres solo tengan relaciones sexuales con *chongos*,¹⁰² y quieran mantener sus prácticas ocultas.

Ellos necesitan la invisibilidad del fenómeno para continuar sus prácticas.

¹⁰² En el habla cotidiana de los homosexuales *chongo* designa a todo hombre de apariencia masculina *natural*, no *producida*, independientemente de su conducta sexual. Con frecuencia también designa a los homosexuales que *pasan por heterosexuales*, a quienes *no se les nota* (tomado de Sívori, 2005: 84).

En nuestra investigación, no hemos detectado casos en que los explotadores directos hayan sido mujeres, más allá del sexo del menor. Sí en algunos casos hemos visto que una mujer (madre, familiar) opera como cómplice de la situación de explotación, de modo más o menos explícito.

En el estudio de Salas y Calvo antes citado, los discursos de los hombres entrevistados resultan ilustrativos. Al referirse a ESCIA, no incluyen a los clientes dentro de esta forma de prostitución, sino que asocian este fenómeno con formas más *aberrantes* (alejadas de lo que *pueden tolerar*, cuyos límites se vinculan con un *cuerpo mínimo*). Por otra parte, la responsabilidad recae sobre las víctimas, porque (más allá de las causas) *están a disposición*; se asume, entonces, su consentimiento. Así, la responsabilidad se aleja del cliente y queda en el menor y/o en la familia. La visualización de la compra de sexo a niños/as y adolescentes no es vivida como un delito y existe un acuerdo unánime en la impunidad del fenómeno (Salas y Calvo, 2004: 145).

Conclusiones

Hemos intentado mostrar que la prostitución infantil y adolescente constituye un fenómeno complejo para cuyo abordaje y comprensión es necesario *des-centrar* la mirada: quitar la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de prostitución y colocarla en la sociedad en su conjunto. El fenómeno es constitutivo de la trama social, existe y se perpetúa por esa razón.

Existen niños, niñas y adolescentes en situación de prostitución porque existe una sociedad que tramita parte de su sexualidad por esta vía; y porque el *negocio de la prostitución infantil* está plenamente inserto en el sistema económico.

Hay una violencia instituyente del fenómeno, que este a su vez reproduce y refuerza. La dominación masculina y adultocéntrica tiene en el control de la sexualidad un mecanismo privilegiado. La PIA lo pone en acto, y su práctica la refuerza y reproduce a toda la sociedad.

Solo resta preguntarnos: ¿cuál es la cuota parte que nos corresponde en esta violencia?, ¿cuáles son los mecanismos que empleamos para *quitarnos el problema de encima*?

Bibliografía

- Bourdieu, P.** 1997. *Razones prácticas*, Barcelona: Anagrama.
- Chaher, S.** 2006. «El mapa del territorio», entrevista a Mercedes Assorati, *Las 12*, *Página 12*, Buenos Aires, 13 de enero, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-2447-2006-02-09.html>>.
- Connell, R. W.** 1995. *Masculinities: knowledge, power and social change*, Berkeley: University of California.
- González, M.; Romano, S.; col.** 2000. «Informe Uruguay», en *Violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe*, Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.

- Lauraga, M. E.** 1995. *Uruguay adolescente. Prostitución de adolescentes y niños. Aproximación a un diagnóstico*, Montevideo: INFM-Trilce.
- Lim, L. L.** 2004. «El sector del sexo: la contribución económica de la industria», en R. Osborne (ed.): *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Barcelona: Bellaterra.
- Pateman, C.** 1988. *The sexual contract*, Stanford: Stanford University Press.
- Pheterson, G.** 2004. «Niñas/niños y prostitución: reflexiones críticas sobre la legislación y la edad», en Raquel Osborne (ed.): *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Barcelona: Bellaterra.
- Rodríguez de Araújo, M. das N.** 2003. «Prostitución: ¿trabajo sexual o esclavitud sexual?», en *Prostitución: ¿trabajo o esclavitud sexual?*, Lima: CLADEM.
- Rostagnol, S.** 2000. «Identidades fragmentadas: Prostitutas callejeras de Montevideo», en S. Romero (comp.): *Anuario Antropología Social y Cultural en Uruguay 2000*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Nordan.
- Rostagnol, S.** 2003. «Representaciones y prácticas sobre sexualidad y métodos anticonceptivos entre hombres de sectores pobres urbanos», en S. Romero (comp.): *Anuario Antropología Social y Cultural en Uruguay 2003*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Nordan.
- RUDA-UNICEF.** 2007. *Historias en el silencio: prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana* (S. Rostagnol, V. Grabino; col.), Montevideo: UNICEF.
- Sívori, H.** 2005. *Locas, chongos y gays. Sociabilidad homosexual masculina durante la década de 1990*, Buenos Aires: Antropofagia.
- Salas Calvo, J. M.; Campos Guadamuz, A.** 2004. *Explotación sexual comercial y masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población general*, San José: OIT-IPEC.
- UNICEF.** 2001. *Una mirada a la situación de la prostitución infantil y adolescente en Uruguay*. (Investigación: Quima Oliver I Ricart), Montevideo: UNICEF.

Módulo 4.
Políticas públicas
y desafíos
institucionales

Políticas públicas: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana

Nicolas**Trajtenberg**

Introducción

Apriori, parece razonable pensar que las formas en que entendemos el delito (*dimensión explicativa*) y las formas en que intervenimos para darle algún tipo solución (*dimensión institucional*) deberían estar fuertemente relacionadas y coordinadas. El sentido común indica que cualquier medida que implementemos en términos de políticas criminales supone con mayor o menor precisión un tipo de actor criminal o potencialmente criminal, y que la posterior efectividad de esa medida se basa en el ajuste existente entre nuestras previsiones y la manera de actuar y razonar que efectivamente poseen los actores cuando delinquen.

No obstante, la experiencia indica que existe un enorme y contraproducente divorcio entre los investigadores y los *policy makers*. Por un lado, la investigación criminológica parece mostrar una incapacidad para generar insumos con relación a las políticas que podemos y debemos implementar. Por otro lado, las políticas en la órbita delictiva irrevocablemente parecen seguir otros tiempos y necesidades que obligan a plantearla en términos de metas, poblaciones objetivo e indicadores de logro. Esta separación tajante entre ambos mundos no solo es innecesaria y problemática, sino que afecta seriamente la eficacia y la eficiencia de las políticas criminales.

Cuando volvemos la mirada a las políticas públicas en Uruguay, el Programa de Seguridad Ciudadana (en adelante PSC) constituyó en muchos sentidos un hito.

- I. No solo incurría en un tema novedoso dentro de las políticas públicas, sino que
- II. involucraba una gran inversión económica,
- III. planteaba un enfoque del delito y la violencia de hondo contenido social, comunitario e integral, largamente reclamado,

IV. y, especialmente, proponía un particular formato de intervención abierto, horizontal y flexible, con un relacionamiento diferente entre la sociedad civil, las asociaciones privadas, las ONG y el Estado.

Me interesa mostrar cómo la dimensión teórica o explicativa otorga elementos relevantes para evaluar al PSC y su capacidad para generar insumos para futuros esfuerzos en política criminal.

2. Programa de Seguridad Ciudadana

A grandes rasgos se puede hablar de un programa que reconoce la *multicausalidad* y complejidad del fenómeno delictivo y asume un enfoque *epidemiológico* con una intervención que se basa en tres ejes:

- *medidas integrales* (focalización en factores de riesgo determinantes en la violencia delictiva);
- *medidas preventivas* (elaboración de programas educacionales, organización y fomento de la participación de la comunidad; control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas; combate de la pobreza y la desigualdad);
- y *medidas de control* (reforma del sistema policial, reformas judiciales, reformas del sistema penitenciario, mecanismos de justicia alternativa, mejoramiento de la información sobre criminalidad).¹⁰³

Más específicamente, el PSC tenía cuatro componentes. En primer lugar, el *subprograma A* (*acciones en el Ministerio del Interior*) con tres objetivos: I) mejorar las bases institucionales, la organización y los recursos de la Dirección Nacional de Prevención del Delito, generando un centro de información georreferenciado; II) desarrollar una estrategia nacional de manejo de la información por medio de campañas de sensibilización e información sobre la delincuencia real y las políticas llevadas adelante; y III) mejorar el relacionamiento entre la policía y la comunidad, capacitando a los policías en prevención e intervención comunitaria.

En segundo lugar, el *subprograma B* (*disminuir la participación de jóvenes en acciones violentas*) buscó mejorar la integración a la comunidad de los jóvenes: I) en situación de riesgo, o II) directamente infractores. Con relación a lo primero, se preveía tanto una *capacitación* (en programas de violencia y resolución no violenta de conflictos) de *docentes de ANEP*, como un apoyo a instituciones públicas o privadas que atendieran a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, combinando elementos educativos, laborales, recreativos y de participación. Con relación a los jóvenes infractores, se construyó un centro penitenciario modelo de rehabilitación (Centro Nacional de Rehabilitación).

En tercer lugar, el *subprograma C* (*comunidad*) aspiró a disminuir la violencia y la inseguridad en determinadas zonas por dos vías. I) La instalación de dos Centros Pilotos de Prevención que promovían la integración social de la comunidad: realizar campañas de sensibilización, programas socioeducativos; desarrollar instancias de relacionamiento comunitario; fomentar el relacionamiento entre la policía comunitaria y los vecinos y articular los recursos institucionales y sociales de la zona. II) Se otorgó apoyo financiero a *proyectos de iniciativa comunitaria* que buscaran no solo prevenir la criminalidad y la violencia sino que incluyeran explícitamente la activa participación de la sociedad civil. Ello involucraba como metas fortalecer los lazos intrafamiliares y promover el uso de redes sociales en contextos de alta vulnerabilidad.

¹⁰³ Irma Arriagada y Lorena Godoy (1999): «Seguridad ciudadana y violencia en América Latina», en *Políticas Sociales*, 32, CEPAL, Santiago.

En cuarto lugar, el *subprograma D (violencia doméstica)* tenía como meta disminuir la violencia familiar por dos caminos: I) hacer campañas de sensibilización a la población; y II) mejorar la atención a la población víctima de la violencia doméstica (incluyó capacitación de diversos funcionarios vinculados con la atención de las víctimas y apoyo financiero a instituciones dedicadas a asistir a esta población).

3. Explicaciones del delito

¿Por qué los individuos se involucran en la criminalidad? Hay múltiples respuestas a esta pregunta. Hay quienes encuentran que la pobreza o la situación laboral son elementos clave para entender el delito. Otros asignan un lugar prioritario a la familia o al grupo de pares. Sin embargo, estos son meramente factores asociables al delito, no explicaciones. Para esto último requerimos de hipótesis que articulen teóricamente y otorguen sentido a la conexión entre determinadas variables, de manera tal que la variación de algunas de ellas (*explanandum*) explique la variación de otras (*explanans*), en nuestro caso, la criminalidad.

Dentro de las explicaciones del delito hay una división entre las teorías económicas y sociológicas. Las primeras presumen actores aislados, racionales y que cometen ilícitos como forma de maximizar réditos económicos; consecuentemente priorizan como factores explicativos elementos como la pobreza, la desigualdad, el empleo, la certeza y celeridad de ser atrapado, magnitud del castigo.¹⁰⁴

Las teorías sociológicas difieren no solo porque consideran que hay otras variables más relevantes (culturales, sociales) a ser incluidas en la explicación del delito, sino porque visualizan la acción criminal: I) más determinada por grupos, instituciones, estructuras de poder, y II) guiada por fines o motivaciones distintos del beneficio económico. A su vez, dentro de las teorías sociológicas hay muchos modelos en disputa: teoría de la anomia,¹⁰⁵ teoría del aprendizaje social,¹⁰⁶ teorías subculturales,¹⁰⁷ teorías del control,¹⁰⁸ enfoque del etiquetamiento,¹⁰⁹ teoría crítica,¹¹⁰ entre otras.

4. Explicaciones implícitas en el PSC

Cuando volvemos la mirada hacia una política pública de la magnitud del PSC, nos preguntamos: I) ¿Hay homogeneidad o predominio de un tipo de modelo criminal dentro del PSC, o existe una fuerte heterogeneidad entre las áreas y los programas? II) En caso de existir cierta heterogeneidad, ¿qué fundamentos tiene esa distribución de modelos del delito?, e, íntimamente conectado, ¿qué efectos tiene esa distribución sobre la eficacia y eficiencia del PSC en el logro de sus objetivos?

¹⁰⁴ Es importante matizar este planteo excesivamente simplista, señalando que hay variantes al interior del modelo ortodoxo (entre Becker, Seikle y Heineke), y con relación a otras variantes teóricas fuertemente emparentadas como la teoría de la *rational choice* (Clarke y Cornish), la teoría de las actividades rutinarias (Felson y Cohen) y la perspectiva de la disuasión (Gibbs, Tittle, Paternoster, Nagin).

¹⁰⁵ Dentro de la teoría de la anomia encontramos autores como Durkheim, Merton o Agnew.

¹⁰⁶ Ejemplos ilustrativos son Sutherland, Cressey, Akers, entre otros.

¹⁰⁷ Albert Cohen es el autor más representativo de esta tradición teórica.

¹⁰⁸ Reckless, Hirschi y Gottfredson son ejemplos representativos de la teoría del control social.

¹⁰⁹ Goffman, Lemert o Becker son los autores más asociados a esta línea de pensamiento.

¹¹⁰ Dentro de la tradición crítica los autores más claramente identificados son Pavarini, Baratta, Young y Taylor.

Con respecto a la interrogante I), pese a que el PSC posee un fundamento social, establecer que existe un paradigma sociológico del delito coherente y predominante a lo largo de todo el programa es problemático por dos razones. En primer lugar, si bien la mirada económica está más relegada que la sociológica, igualmente está presente y fundamenta algunos subprogramas.¹¹¹ En segundo lugar, aun dentro de las áreas y subprogramas en los que hay una mirada sociológica subyacente, existen enormes diferencias que hacen imposible hablar de un modelo del delito compartido. A modo de ilustración, es posible ver cómo mientras la teoría de la anomia y la teoría del control poseen fuerte incidencia en buena parte del PSC, modelos como la teoría crítica, la teoría del conflicto o la asociación diferencial están menos presentes en la mayoría de los programas. En definitiva, si bien tiende a haber una visión predominantemente sociológica del delito dentro del PSC, esa visión es altamente heterogénea, y, por ende, hay una distribución diferencial de los modelos sociológicos del delito en las diferentes partes del PSC.

Con relación a la interrogante II) se puede constatar que la distribución diferencial de modelos carece de fundamentos claros y explícitos, y ello es terreno fértil para importantes efectos contraproducentes en términos de las metas del PSC. Particularmente quiero destacar dos tipos de problemas.

En primer lugar, *el problema de teorías criminológicas heterogéneas para problemas criminales o potencialmente criminales que parecen relativamente homogéneas*. Es decir, se encontraron diferentes visiones del delito en las áreas y componentes del PSC sin que mediara argumentación en torno de por qué dar prioridad a ciertos modelos y no a otros, por qué priorizar ciertas variables y no otras. Si bien existen rastros de la gran mayoría de modelos en las diversas áreas (salvo la teoría analítica del conflicto y la teoría crítica), su peso o la intensidad es muy diferencial, y no hay prácticamente fundamentos o justificaciones al respecto.

A modo de ejemplo, tomamos dos componentes de una misma área que apuntan a incidir en los jóvenes como son el *proyecto ANEP* y *Proyectos de Jóvenes*, en los que encontramos énfasis e intensidades diferenciales en los modelos teóricos. Incluso al interior de un mismo componente, entre los proyectos específicos, hay grandes diferencias entre: I) las visiones del actor criminal; II) en los formatos de intervención, y III) en las variables sobre las cuales se pretendía incidir, sin encontrarse, nuevamente, argumentos al respecto.

En este nivel más específico se registraron no solo miradas heterogéneas del delito sino incluso contradicciones profundas respecto a los paradigmas de intervención, a la noción de integración social y de movilidad social, al papel de la educación y el trabajo, al propio rol del Estado y las relaciones con la sociedad civil. Más concretamente, en las estrategias de los proyectos de las instituciones del componente B (Proyectos de Jóvenes) y del componente C (Proyectos de Comunidad) se encuentran énfasis diferenciales otorgados al mundo del trabajo, al mundo de la educación, al peso de la comunidad que están fuertemente vinculados con la visión de la criminalidad que se posee.

Por ejemplo, mientras que algunas instituciones orientan sus estrategias hacia la clausura, a la contención de los jóvenes en grupos cerrados, a desarrollar la identidad y la pertenencia frente al medio externo y las instituciones estatales como amenazantes, estigmatizantes y negativas, otros proyectos se orientan mucho más hacia la integración y la circulación de los jóvenes en las diferentes arenas sociales e instituciones estatales. Con relación a la educación y el trabajo, mientras algunos proyectos hacen una apuesta a ofrecimientos de servicios educativos alternativos, otros se vuelcan más hacia la integración a la educación formal. Simultáneamente hay proyectos que apuntan a modalidades educativas y de capacitación laboral de corte más genérico y universal, mientras que otros hacen una apuesta educativa y laboral mucho más dirigida y pragmática a aspectos laborales tradicionalmente asociados a los sectores empobrecidos; por

¹¹¹ Sobre todo en las áreas del Centro de Formación (subprograma A), en los Proyectos de Jóvenes (subprograma B) y en Centros Pilotos de Prevención y Proyectos de Comunidad (subprograma C).

ejemplo, algunos proyectos atan los objetivos laborales muy fuertemente al plano educativo y otros asumen los objetivos laborales como un fin en sí mismo.

En segundo lugar, se constatan *modelos de la acción criminal relativamente homogéneos pero que parecen tener por objeto problemas de criminalidad diferentes*. ¿Se está interviniendo sobre los mismos problemas de criminalidad?, ¿estamos ante idénticos entornos y condiciones de intervención? Resulta al menos temerario responder afirmativamente, habida cuenta de la gran varianza de proyectos existentes al interior de cada uno de los componentes. Es al menos discutible, y, en todo caso, esto exige una de dos justificaciones: o bien demostrar que las condiciones del problema de criminalidad son idénticas o muy similares, lo cual fundamentaría la homogeneidad de las visiones y formatos de intervención; o bien explicitar las diferencias de las condiciones del problema y en ese caso argumentar por qué se debe visualizar e intervenir en forma homogénea.

Cuadro 1.

		Problemas criminales	
		Heterogéneos	Homogéneos
Teorías criminológicas	Heterogéneas	X	✓
	Homogéneas	✓	X

5. El Programa de Seguridad Ciudadana: ¿el futuro de la institucionalidad en políticas públicas criminales?

Los dos problemas anteriores pueden ser impugnados. Desde el PSC no solo existía una relativa conciencia de estos problemas, sino que estos han sido justificados como uno de los activos del programa. ¿En qué sentido? Precisamente una de las claves de este esfuerzo de política pública era ponerse a tono con la nueva institucionalidad de los esfuerzos públicos en el área de la criminalidad.

Las nuevas configuraciones del fenómeno delictivo de los últimos años desafiaban y ponían en evidencia la incapacidad de gestión y control de las instituciones tradicionales. En primer lugar, los delitos y la violencia atraviesan transversalmente a toda la sociedad. En segundo lugar, se empiezan a desvanecer los límites entre los comportamientos delictivos y no delictivos, entre peligrosos y no peligrosos. La definición y negociación de estos riesgos progresivamente se trasladan a la arena pública, por lo que se pierde el monopolio de la racionalidad técnica para tener que compartirlo con la racionalidad profana, lo que habla, en tercer lugar, de un creciente y progresivo papel de la ciudadanía y la sociedad civil, que, en un rol cada vez más crítico y reflexivo, se apropian de terrenos antes vedados y comienzan a participar en la cogestión de la inseguridad y la criminalidad.

Al mismo tiempo se debilita la visión del Estado tecnocrático, su compromiso con la ingeniería social y su fe en la razón instrumental.¹¹² Muchos hablan de un *nuevo Estado regulador* que pierde el monopolio de la provisión de seguridad y el control social; de una situación en la que el ámbito privado, la sociedad civil y gran variedad de agencias asumen actividad de control y regulación.¹¹³ En definitiva se desestructura el paradigma tradicional de gestión y control del riesgo, se debilita su carácter exclusivamente técnico, científico y vertical, acompañado de una sociedad que cumplía una suerte de rol pasivo: ser preservada.

¹¹² David Garland y Richard Sparks. 2000. *Criminology, Social theory and the challenge of our times*, pp. 4, 9-10.

¹¹³ Autores como Braithwaite, Cain, Hirst y Shearing, entre otros.

El PSC marca un primer mojón, con cierta osadía se introducen en forma renovadora desde la órbita pública algunos de los elementos mencionados. Su gran virtud fue intentar plasmar un formato relativamente abierto, plural y flexible que permitiera el ingreso de actores plurales y heterogéneos, plantear una suerte de asociatividad y cogestión del riesgo entre el Estado, las ONG y la ciudadanía. Una indagación abierta, no estructurada de antemano, cuya estructura más horizontal y descentralizada favorece: I) no solo la integración de distintos actores y visiones, sino II) fomentar durante el proceso la generación y reformulación de teorías y formas de intervenir locales.

No obstante, el PSC tuvo siempre en su interior una fuerte tensión entre buscar una verdadera descentralización, autorregulación y horizontalización de las responsabilidades, o, por el contrario, mantener cierta capacidad vigorosa de controlar y gestionar verticalmente los distintos procesos de cada área y proyecto. En los hechos, el PSC osciló entre ambas alternativas, sin terminar de consolidarse un verdadero modelo de cogestión del riesgo.

Volvamos a los dos problemas señalados anteriormente. Parece legítimo interrogarse cuáles son los costos de estas características del PSC en términos de efectos perversos, gastos innecesarios, esfuerzos contradictorios e intervenciones ineficientes. Es decir, habida cuenta dichos problemas, ¿se justifica apostar o promover este tipo de programas a futuro?

En realidad, es posible evitar el problema, en tanto las alternativas discutidas no necesariamente deben ser visualizadas como excluyentes: podemos gozar de programas con cierta flexibilidad y apertura teórica en sus esfuerzos sin incurrir en todos los problemas mencionados. Para tales efectos, parece relevante distinguir entre la apertura teórica *de entrada* y *de salida*. En definitiva, la apertura *de entrada* es positiva, siempre y cuando no se mantenga durante todo el desarrollo del programa de política pública criminal hasta consolidarse como apertura *de salida*. En otras palabras, la interesante y ambiciosa experiencia en términos de política pública que significan programas como el PSC corre el riesgo de diluirse, ser ineficiente, y, sobre todo, perder capacidad de dejar legado, si no están presentes a lo largo y al final del programa la explicitación, sistematización, contrastación y el análisis de los tres niveles clave:

- a. diferentes modelos de criminalidad,
- b. diferentes modalidades de intervención,
- c. diferentes problemas de criminalidad.

En este sentido, los problemas señalados están lejos de ser menores porque en el PSC se observó una clara apertura teórica *de salida*. Las instancias de reunión entre las diversas partes, áreas y componentes no fueron suficientes y tuvieron escaso o nulo impacto a los efectos de cambios en la intervención sobre el fenómeno de la criminalidad y la inseguridad. En este sentido, *¿es posible extraer lecciones y construir una agenda pública de intervención sobre el crimen, si no justificamos adecuadamente por qué ante un mismo tipo de problema criminal utilizamos paradigmas interpretativos y de intervención diferentes, y por ende medidas de intervención diferentes?* Sinceramente, no parece posible.

Parece fundamental que programas de intervención como el PSC, si pretenden apostar a la integración plural y heterogénea de enfoques y actores, al mismo tiempo generen instancias robustas y claras de contrastación en términos de los resultados logrados por los distintos modelos y enfoques de intervención al interior de los diversos componentes y proyectos. En caso contrario, el aprendizaje institucional se debilita y se desvanece la posibilidad de generar aprendizajes y huellas perdurables como formas de entender e intervenir sobre los problemas de la criminalidad, y, más específicamente, socava una de las aspiraciones más importantes: ayudar a consolidar una política pública criminal de Estado de largo plazo.

Reingeniería institucional del Ministerio del Interior

AlejandroVila

Introducción

La reforma del Estado discurre ininterrumpidamente desde hace al menos 20 años. Sus orientaciones han sido tan diversas como gobiernos transitados, pero todos tienen como común denominador la necesidad de implementar cambios. La seguridad pública no escapa a esta realidad. Sin embargo, los ciudadanos permanentemente reclaman nuevas medidas, hecho generalmente correspondido por los gobernantes como respuesta a un delito que no logran contener. Ahora bien, independientemente del talante y estilo de los respectivos ministros, la policía parece no superar una imagen deteriorada desde hace largo tiempo y sus niveles de eficiencia son cuestionados por voces de diferente procedencia. A priori todos piden más seguridad. ¿La solución será más policías?

Las políticas públicas en el área de la seguridad

La sociedad uruguaya transita por una coyuntura de sentimientos encontrados. La mayoría de quienes afrontan la difícil situación de sobreponerse a la experiencia de haber sido víctimas de algún delito considera que la inseguridad se ha vuelto moneda corriente y exige a las autoridades medidas con celeridad para revertir el panorama. Igualmente, existe una desconfianza en los datos oficialistas y se encuentran explicaciones al fenómeno en la escasa propensión a denunciar, hecho conocido habitualmente como *cifra negra*. Por otra parte, quienes apostaron a un cambio de estilo en el enfoque de la temática en seguridad pública —con mayor énfasis en la prevención— aducen que este escenario es fruto de una política heredada, consecuencia de los fuertes niveles de exclusión social en una tradicional sociedad hiperintegradora que ya

no lo es, o que el gobierno actual no es responsable de los niveles térmicos que se argumentan. Asimismo, consideran que las circunstancias se ven alimentadas por la exposición mediática adicionada a los réditos de ejercer oposición política en la materia. Lo cierto es que entre sensación ciudadana y delito real la pendiente de los últimos 15 años para algunos ilícitos como el hurto, la rapiña o los daños ha tomado valores positivos, guarismos que aparentemente¹¹⁴ en la actualidad darían la pauta de alcanzar un punto de inflexión. En tal caso, comparar los comienzos de los noventa con el presente explicaría las nostalgias de quienes recuerdan el Uruguay de puertas sin trancas y ventanas sin rejas, más allá de la legitimidad de los reclamos por la prestación de una garantía básica del Estado de derecho: la seguridad pública.

Frente a la utopía de *delito cero*, el gobierno discierne la batería de medidas posibles para asegurar a los habitantes los mejores niveles de tranquilidad en el goce de sus vidas. El marco de restricción presupuestal impuesto a cualquier sociedad hace que la selección no genere muchas alternativas. Con una participación en el gasto público escasamente dadivosa, las transformaciones de una cartera de aproximadamente 27.000 funcionarios requieren cambios esencialmente cualitativos, puesto que el condicionamiento generado por ser una sociedad en desarrollo no permite partidas superiores. En esa línea, no son muchas las posibilidades que tienen las autoridades para restringir el avance o la escalada de violencia en la sociedad uruguaya, pese a que sus valores disten aún del contexto regional o continental.

En principio, los giros operados en el escenario nacional no pueden atribuirse directamente a las políticas de seguridad. Más que nada serían el resultado de múltiples variables que inciden directamente en la cultura posmoderna, si se permite el término, y no darían las presentes páginas para siquiera enunciarlas con rigor. A lo sumo, la inacción en determinadas áreas —especialmente en la modernización de las fuerzas de seguridad con todo lo que ello implica— podría suponer el campo fértil para el avance de nuevas formas delictivas o de otras no tan noveles. Esa supuesta *inacción* no significa desidia de las sucesivas administraciones, sino más bien insuficiencia de esfuerzos, políticas erráticas por ensayo y error o efectos colaterales de las medidas adoptadas. Por otra parte, la seguridad en perspectiva histórica no ha sido puesta como un área prioritaria de la política nacional; recién en 2005 la seguridad pública pasó a considerarse como una de las cuatro prioridades del gobierno, más allá de que todos los gobiernos aplicaran medidas concretas en la materia.

En lo institucional, desde la apertura democrática hasta el presente los ciclos reformistas acompañaron la filosofía dominante de los partidos en el gobierno. Así, por ejemplo, la reestructura experimentada por la primera administración posdictadura marca un aumento del número de efectivos, una recomposición de la carrera para funcionarios afectados por el régimen precedente y una transformación de vacantes para reordenar los escalafones. La apertura de las cárceles y las amnistías operadas fueron parte de aquel eslogan conciliador: «el cambio en paz». A comienzos de los noventa, en pleno auge de la reforma del Estado y achique del sector público, el empresismo privado fue ganando terreno y las transformaciones de cargos buscaron reducir la plantilla de personal, aunque manteniendo ciertos equilibrios; se suprimían cargos de menor jerarquía y se potenciaban los peldaños siguientes. La segunda mitad de los noventa y el primer lustro del nuevo milenio tuvieron como vanguardia el Programa de Seguridad Ciudadana, plan que buscó el fortalecimiento institucional (capacitación del personal, creación de bases de datos, surgimiento de la Dirección Nacional de la Prevención Social del Delito) y puso énfasis en la violencia doméstica, la población en situación de riesgo y las iniciativas comunitarias. Concomitantemente, Montevideo aplicó un reordenamiento de sus unidades básicas en distritos, y

¹¹⁴ De acuerdo a los datos recabados por el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del Ministerio del Interior en su Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, algunos delitos muestran una tendencia a estabilizarse.

nuevos agrupamientos especializados —como la Policía Turística o la Policía de Proximidad— emergieron para satisfacer las demandas sociales emulando policías extranjeras. En otro orden, el marco normativo se vio fortalecido con las leyes de seguridad ciudadana¹¹⁵ que tipificaban algunos delitos y agravaban ciertas penas, y por el Código de la Niñez y la Adolescencia¹¹⁶ que ponía al día nuestra sociedad en conceptos y valores respecto a los menores.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos, el delito no se detuvo. Como los resultados de las políticas se observan con cierto rezago, podría suponerse que en breve este escenario se vería modificado. No obstante, algunas puntualizaciones pueden realizarse sin equívocos. En primer lugar, la población carcelaria aumentó prácticamente en la misma proporción que los delitos, lo que revela que la forma de vida delictiva ha sido incorporada como hecho social. Esta situación tiende a reproducirse, sea por el mal manejo de las cárceles o por la ineficacia del Estado para la rehabilitación de sus infractores. En segundo lugar, con la modernización de las bases de datos (fenómeno aún insuficiente) y la política aperturista del propio ministerio, quedan interrogantes sobre la eficiencia de esta institución responsable de las garantías ciudadanas. La primera dimensión que se observa en la situación de criminalidad y violencia de Uruguay es la cuantitativa. Empero ello, otra dimensión ha pasado inadvertida para la mayoría de los analistas: la capacidad institucional¹¹⁷ (ver Cuadro 1, gráficas 1 y 2).

Cuadro 1. Montevideo

	Homicidios			Hurtos			Rapiñas		
	Ocurridos	Aclarados	% efectividad	Ocurridos	Aclarados	% efectividad	Ocurridos	Aclarados	% efectividad
2001	100	65	65,0	33.304	2.703	8,1	5.387	742	13,8
2002	127	94	74,0	37.298	3.607	9,7	7.544	1.009	13,4
2003	79	62	78,5	46.181	4.315	9,3	6.165	903	14,6
2004	89	52	58,4	55.512	2.813	5,1	6.461	495	7,7
2005	86	56	65,1	60.545	4.151	6,9	7.491	581	7,8
2006	90	70	77,8	56.954	4.090	7,2	7.864	801	10,2
2007	85	50	58,8	54.182	3.620	6,7	7.876	702	8,9

Fuente: Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica.

Para hablar de la eficiencia policial deberíamos tener cuadros comparativos con otras instituciones similares extranjeras. Como ello no es posible dada la inexistencia de paridad en los parámetros de referencia (cosa que en un futuro no muy lejano presumiblemente será viable), estamos imposibilitados de realizar afirmaciones categóricas. Pese a ello, con porcentajes de efectividad de un dígito para el delito más común de nuestra sociedad, el hurto, no es difícil suponer el malestar generalizado de los damnificados y sus allegados. Este delito alcanzó niveles bajísimos de resolución en 2004: en la capital metropolitana se esclareció solo uno de cada 20 robos. Con respecto a estos valores existen varias hipótesis explicativas de la baja capacidad de la institución, en especial en el año referido. Recuérdese que Montevideo experimentó transitoriamente la redistribución territorial en los denominados *distritos*, modelo organizacional que no terminó

¹¹⁵ Ley 16.707 del 12 de julio de 1995 y ley 16.928 del 13 de abril de 1995.

¹¹⁶ Ley 17.823 del 7 de setiembre de 2004.

¹¹⁷ Por una razón metodológica de confiabilidad de la información, se han tomado exclusivamente los datos proporcionados en una serie temporal por la Jefatura de Policía de Montevideo. Si bien los datos de las demás jefaturas están disponibles y tienden a presentar mejores niveles de eficiencia, se ha prescindido aquí de esa fuente, ya que implicaría un desarrollo extendido que sobrepasaría el objeto de este artículo.

Gráfico 1.

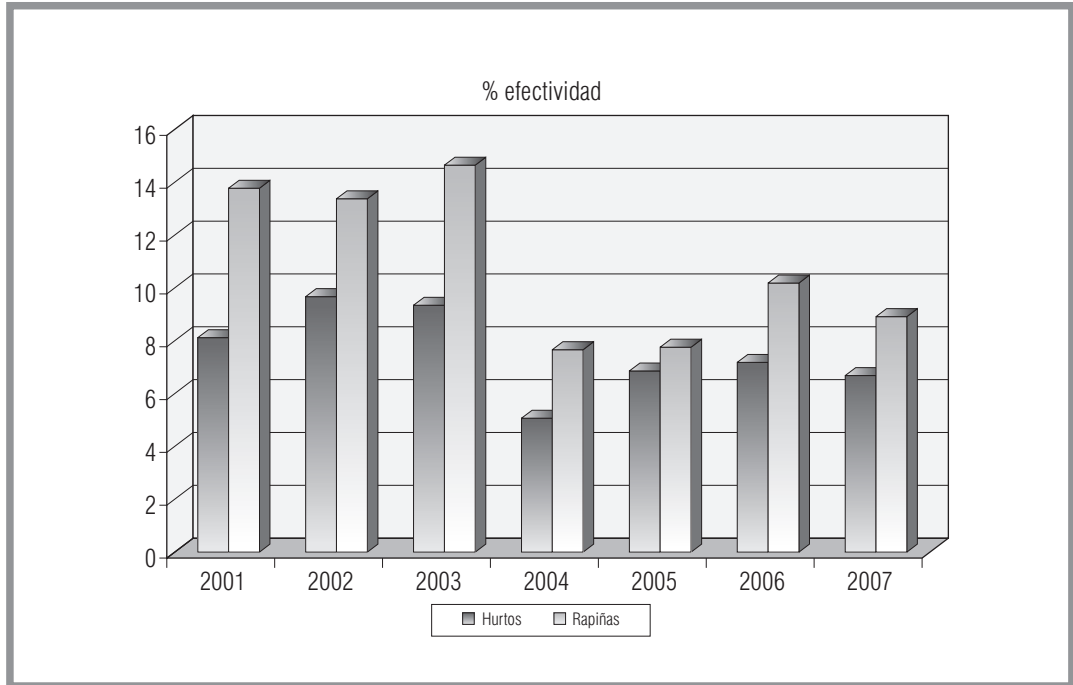
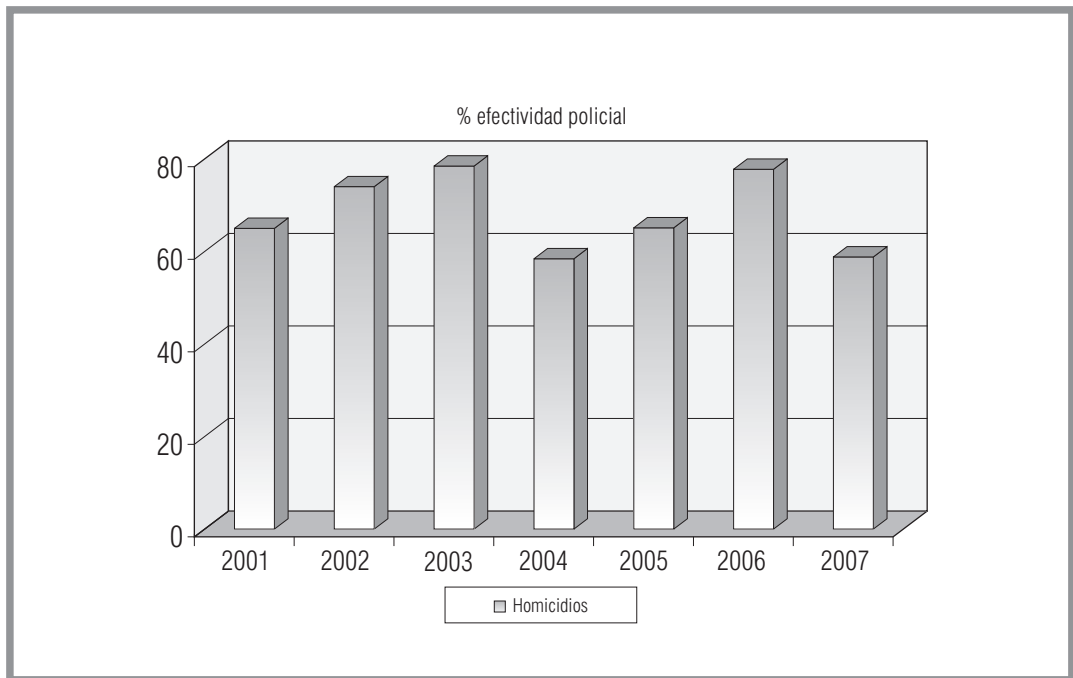


Gráfico 2.



de cristalizar y que generó (quizás por el poco tiempo de aplicación o por falta de conocimiento) más dudas que certezas. En cuanto al homicidio, los valores son más prometedores: la evolución histórica muestra niveles superiores al 50% de aclaración en todos los años. Estas cifras tienden a complementarse nacionalmente con valores cercanos al 90% de esclarecimiento, ya que las urbes presentan la característica del anonimato frente a la peculiar socialización existente en el interior. A pesar de esto, algunos expertos del primer mundo esgrimen que en sus sociedades esas tasas de efectividad se considerarían exiguas. Es evidente que los esfuerzos institucionales se concentran en los delitos contra la persona, razón por la cual se contrastan diferencias significativas en cada figura delictiva.

Pero ¿qué factores serían capaces de incidir directamente en la baja capacidad policial? En principio, se supone que no existe voluntad expresa para que esto así ocurra, por eso debemos apelar a ciertas hipótesis que sustenten los resultados.

A. Débil marco normativo. En el Estado de derecho, las fuerzas del orden no pueden actuar por iniciativa propia sino en sujeción a lo estrictamente legislado. Es la base de la función pública, pero el accionar policial opera especialmente como auxiliar de la justicia en la órbita penal dentro de lo que la Constitución, las leyes y los decretos autorizan. Aunque parezca simple, la legislación no siempre es clara, al punto de que la discusión de inconstitucionalidad o ilegalidad muchas veces se asienta en la agenda nacional. Esta situación puede agravarse cuando el personal que debe aplicar las normas no tiene la preparación suficiente en el manejo del derecho. Frecuentemente se escucha a los funcionarios policiales esgrimir en conversaciones informales argumentos que deslindan responsabilidades y se las adjudican a los jueces o a la legislación vigente; estos, a su vez, expresan que la policía no reúne los actos probatorios suficientes para el esclarecimiento de los ilícitos. Pero asimismo, la legislación puede no adaptarse a las circunstancias de la realidad delictiva, lo que conduciría a la generación de problemas operacionales. Secreto bancario, confiscación e incautación de bienes adquiridos ilegítimamente o la permisividad de realizar allanamientos en horarios nocturnos son claros ejemplos, entre otros, instalados contemporáneamente en el debate nacional y de otros países en cuanto a las debilidades sistémicas a tales fines y estructura de oportunidades para ciertas modalidades de crimen organizado que las han aprovechado para sus intereses. Pero si sumamos una preparación funcional reducida para una actuación policial en situaciones inesperadas, dentro de un marco normativo amplio, nos exponemos a escenarios altamente inestables.

B. Mala gestión de los recursos humanos. El ciudadano que decide prestar servicio en la administración pública debe cumplir con lo establecido en la reglamentación correspondiente. El proceso implica la extracción del mercado laboral de personas que ocuparán los puestos de trabajo y la asignación de un cargo donde puedan aportar valor, el establecimiento de una relación jerárquica en el marco de la estructura, el otorgamiento de nuevas capacidades para el desempeño de sus funciones y, finalmente, su desincorporación de la institución por las causas que correspondieren (cesantía, retiro, solicitud de baja o fallecimiento). El llenado de los puestos de trabajo de la estructura organizativa por recursos humanos, que a su vez serán retribuidos con un salario por sus tareas, pasa por un proceso realmente complejo. Este, para que realmente sea eficiente tiene que, entre otras cosas, estar realmente articulado en lo que se denomina *congruencia organizacional*. Estructura, funcionarios y salarios deben armonizar para un rendimiento óptimo. Una serie de análisis pormenorizados de lo que concierne a los diferentes subprocesos organizacionales nos lleva a concluir que esa congruencia está relativamente distorsionada.

En primer lugar, porque los mecanismos de ingreso para la función pública policial no han sido los deseados. Trámites extensibles a un año, históricos niveles académicos de primaria o, a lo sumo, algún año de secundaria, existencia de un sistema clientelar de ingresos (recomendación política o vinculación familiar) hacen que el acceso a los cargos policiales presente dificultades reales. Amén de ello, con la exigencia de niveles escolares superiores son pocos quienes se presentan a los llamados para funciones ejecutivas. La última rendición de cuentas aumentó las vacantes de ingreso en todo el país; no obstante, no logran ocuparse, sea por escasez de aspirantes o por la pérdida de los múltiples exámenes de ingreso. Por tanto, la tensión entre calidad y cantidad genera complejidades de consideración.

En segundo lugar, porque la preparación funcional tampoco ha sido lo esperable. La práctica de extender a seis meses la formación básica para el personal subalterno es relativamente reciente, pero casi la totalidad de los funcionarios en plantilla fue capacitada en tres meses como mucho. De ese tiempo, también hay que restar las inasistencias de los docentes y formadores, la escasa

práctica policial y de tiro recibida y la colisión en algunos funcionarios de bagajes culturales previos. Es sabido que la integración de los cuadros policiales —especialmente de los grados subalternos— se ha visto nutrida por gente de escasos recursos. La policía sirvió entonces como elemento de integración social, en esencia de aquellos ciudadanos que carecían de posibilidades de inserción en otras áreas del Estado, que de ese modo lograban un trabajo seguro inserto en el marco previsional. Vale decir, la composición de clases sociales de la Policía Nacional es de estratos bajos y medios-bajos. Las unidades militarizadas o de corte represivo (coraceros, granaderos, personal penitenciario) tienen un fuerte componente fronterizo. Ni siquiera la formación del personal superior, que ingresa con secundaria completa y recibe una formación en régimen de internado de entre tres y cuatro años (más que suficiente para las tareas a desarrollar), presenta un atractivo uniforme para la juventud uruguaya (ver Cuadro 2 y Gráfico 3).

Cuadro 2.

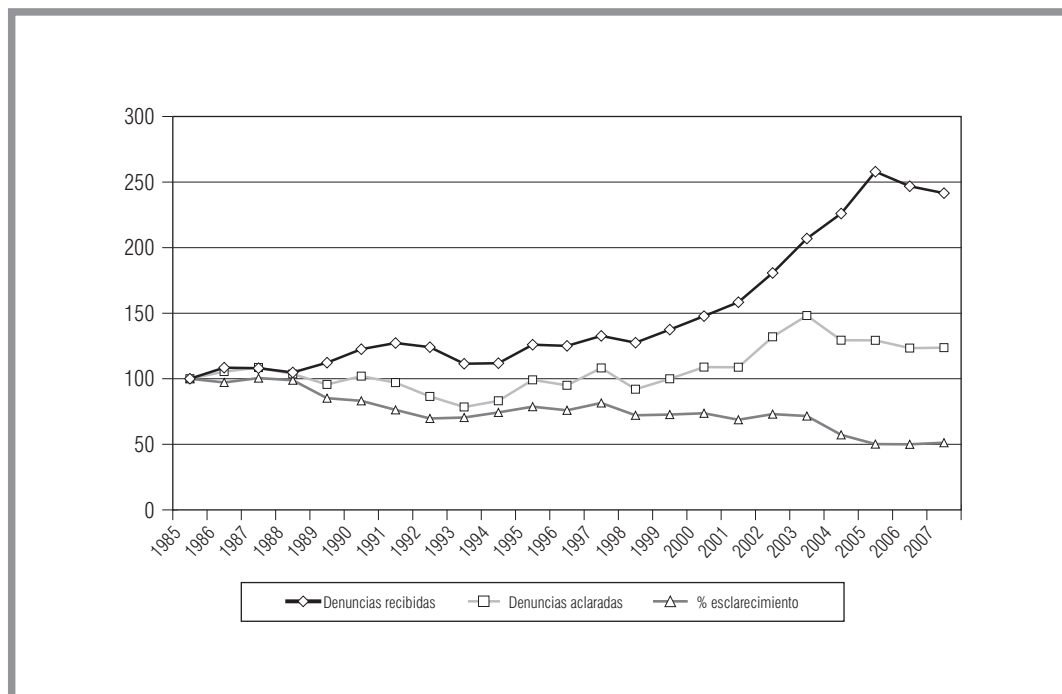
Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Artigas	16	8	11	6	11	6	6
Canelones	2	1	3	3	3	4	1
Cerro Largo	6	8	0	5	8	6	4
Colonia	0	1	0	0	2	2	0
Durazno	3	4	1	0	2	5	0
Flores	3	2	1	0	1	0	0
Florida	2	0	0	0	1	1	0
Lavalleja	2	0	1	0	1	0	0
Maldonado	0	0	0	0	0	0	0
Paysandú	1	0	1	0	1	0	1
Río Negro	5	2	0	3	1	1	0
Rivera	10	21	6	5	4	6	1
Rocha	2	1	1	0	1	0	0
Salto	4	2	0	1	0	1	2
San José	0	1	1	0	1	0	0
Soriano	5	3	3	2	3	1	0
Tacuarembó	5	7	6	4	7	4	2
Treinta y Tres	1	2	0	0	1	3	0
Montevideo	4	5	4	3	7	15	4
Exterior	2	2	1	0	1	2	0
Totales	72	68	40	32	56	57	21

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Funcionarios del Ministerio del Interior.

Casi la mitad de las vacantes de la Escuela Nacional de Policía es llenada por jóvenes de la frontera. La zona metropolitana, con una concentración de más del 50% de la población, tiene un peso relativo del 7,5% de los ingresos, pese a que la Escuela está inserta en la propia capital. Esto puede deberse a un conjunto de causas:

- Peso de las tradiciones familiares en la actividad profesional.

Gráfico 3.



Fuente: Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica.

- Escasa estructura de oportunidades en zona fronteriza.
- Formación con alojamiento y alimentación (además de trabajo seguro) para jóvenes del interior que deben acudir a Montevideo.
- Peso de las ideologías (correlación entre aspirantes y resultados electorales, *L* invertida).
- Débil imagen de la policía entre las academias de seguridad burocrático-jerárquicas.

Como corolario se desprende que, independientemente de la dignidad que signifique revistar en los cuadros policiales, no es una profesión de prestigio nacional. Esta situación, compensada por el ingreso de titulados en derecho, elevó la percepción ciudadana sobre el instituto policial, aunque en forma transitoria. Otros efectos secundarios se percibieron tras la experiencia de incorporar aspirantes en ambas modalidades (tradicional y de universitarios).

En tercer lugar, no hay una especialización en funciones preventorrepresivas y de investigación. Los oficiales reciben una formación completa de entre tres y cuatro años que los prepara para cualquier tipo de actividad. Igualmente ocurre con el personal subalterno, pero en esos niveles hay que destacar que prácticamente no existe un aprendizaje en investigación. Este se hace a través de la experiencia, la astucia personal o la observación de miembros avezados en la institución. En algunas dependencias policiales especializadas se les imparte una formación luego de haberlos recibido en destino, pero ello suele no estar reglamentado y queda al arbitrio de los jefes de turno. No obstante, hay una fuerte rotación de los recursos, lo que genera escasa memoria institucional; funcionarios que hoy prestan servicio en una seccional, mañana lo harán en un departamento de investigaciones y probablemente en unos años revistarán en patrulleros o dependencias administrativas. Ello muchas veces está sujeto a los traslados de los propios jefes de las unidades, quienes en oportunidades reubican funcionarios que trabajaron con ellos previamente. El traslado también es utilizado como mecanismo disciplinario, ya que hay una propensión sumamente reducida a desligar a un funcionario de la institución por incapacidad o mala conducta, pese a no ser el policía un empleado público inamovible.

En cuarto lugar, porque no existe un sistema de estímulos suficientes en la carrera. Existen solamente dos modalidades de ingreso, oficiales o subalternos, con rigidez de carrera entre ambas categorías. Las capacidades particulares formalmente no son tenidas en cuenta, como por ejemplo estudios complementarios, punto que fomenta la fuga de personal calificado; también, el peso de la antigüedad se sobrepone a las restantes variables que determinan la calificación para el ascenso. Además, muchos derechos laborales no son tenidos en cuenta, quedan a discreción del jefe de la dependencia las consideraciones en el manejo del personal. Las sanciones están escasamente reglamentadas y aún persiste la privación de libertad (arresto) para el personal ejecutivo. Las licencias son postergadas durante años por razones de servicio e incluso se llegan a perder posteriormente por no haberse usufructuado. Por otra parte, si bien desde el punto de vista formal existe un único escalafón, en los hechos coexisten 19 escalafones para las unidades territoriales (jefaturas) y otros adicionales para unidades especializadas funcionalmente (Bomberos, Sanidad, Migración, etcétera). La relación de cargos entre jefaturas está totalmente distorsionada, lo que genera inequidades en los ascensos; ello conduce a que se den carreras meteóricas para ciertas unidades y carreras estancadas para otras. La existencia jurídica de un escalafón policial para todos los recursos humanos del ministerio hace que todos estén comprendidos por el *estado policial*, por lo que son policías funcionarios técnicos, profesionales y administrativos, aunque con los deberes y derechos que les confiere la ley. Sin embargo, al ostentar grados jerárquicos policiales poco reglamentados, frecuentemente se confunden los roles entre unos y otros. Con el devenir de los años se encuentra personal administrativo cumpliendo tareas ejecutivas y viceversa.

En quinto lugar, porque la remuneración, si bien se corresponde para algunos niveles exigidos, en el conjunto tiende a desvalorizar el tipo de función. No es una profesión atractiva y entre los salarios públicos es de los más bajos. Comparada con salarios de instituciones similares, la policía uruguaya está sumamente deprimida.

C. Estructura organizativa inapropiada. El esquema de trabajo para las instituciones puede adquirir diversos formatos. En el caso uruguayo, debe tomarse en cuenta la inexistencia de federalismo por ser un país pequeño y por inexistencia de diferencias étnicas que justifiquen divisiones importantes. Desde los orígenes, las jefaturas policiales fueron relevantes en la administración del orden público, por lo que la subdivisión posterior en 19 jurisdicciones no encuentra mayores dificultades. Con la profesionalización de la fuerza y la complejidad del delito, emergieron paulatinamente especializaciones funcionales que en el plano nacional afrontaban sus cometidos. Sin embargo, no todas las unidades actualmente poseen una estructura de cargos establecida. El personal de algunas unidades revista *en comisión*, pero pertenece a otra dependencia. Eso trastoca aún más la relación numérica de las plantillas. En otro orden, se generan algunas colisiones entre los mandos. La descentralización consagrada en la Constitución para las Jefaturas Departamentales hace que tengan autonomía en la administración de las unidades. Las lógicas corporativas, las adhesiones partidarias, las cuotas personales de poder y la propia estructura jerárquica hacen que en el eje de la cooperación y el conflicto se desarrollen situaciones muy diversas. En materia de investigación, recientemente ha comenzado a producirse una dinámica sistémica para el trabajo en equipos antiguamente impensada.

D. Escasez de tecnologías. El crimen hace que las instituciones encargadas del orden deban ponerse al día en sus especialidades. Ello conlleva una actualización permanente de las técnicas de investigación y tecnologías aplicadas a ella. En oportunidades, las restricciones presupuestales y la mala organización conducen a que los esfuerzos no sean correspondidos de manera óptima. Las bases de datos recientemente han comenzado a ser compartidas, pero hasta el presente se constataban esfuerzos desorganizados que no conducían a los mejores resultados.

E. Débil relación con el entorno. La seguridad pública no es un esfuerzo independiente del Ministerio del Interior. Su desempeño depende de la relación que este mantenga con la sociedad

civil a través de sus instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales de toda índole. Como es sabido, la regla general es que el Estado no aúne criterios de labor, dados la existencia de cometidos específicos y el celo profesional que encierran a los funcionarios de cada dependencia. La información es fragmentada y la aplicación de políticas muchas veces opera en forma autónoma. Esto ocurre en los gobiernos departamentales, entes autónomos, empresas públicas, etcétera. La policía muchas veces requiere información para sus tareas que le tienen que brindar estos organismos, pero la experiencia demuestra que hay escasa propensión a la colaboración institucional y exposición a trabas burocráticas, lo que lleva al establecimiento de mecanismos irregulares para evitar el empantanamiento de las investigaciones.

En otro orden, la articulación con el Poder Judicial suele presentar algunas dificultades dinámicas. Los magistrados penales se abocan a todo tipo de delito, por lo que durante sus turnos acumulan expedientes a los que dan trámite en la medida de sus posibilidades. Cuanto más compleja sea una investigación, más dedicación se requerirá para su esclarecimiento —en oportunidades medida en años—, por lo que tratarán generalmente de evitarlas. Esto lleva a que se produzca una estrategia policial de introducir oficios en ciertos turnos y en otros no, en función de afinidades personales.

Finalmente, no hay una práctica ciudadana de confianza en la institución. La cooperación o el relacionamiento del habitante que conoce las dificultades de su barrio han estado ausentes en la cultura uruguaya. La policía, al mismo tiempo, ha operado en forma corporativa desestimando al *particular* (ciudadano) y tratándolo con despecho y en forma autoritaria. Tampoco han prosperado mecanismos de rendición de cuentas que expliciten qué se hace, cómo y para qué; por el contrario, se genera una caja negra y la actividad policial se vuelve un terreno oscuro.

Reformulando la seguridad pública

Los mencionados son algunos de los elementos constatados sobre las causas que pueden determinar la ineficiencia institucional. Tal cual puede verse en el gráfico evolutivo de los últimos 30 años de las denuncias y su esclarecimiento, estaríamos en condiciones de afirmar que el modelo vigente ha quedado perimido frente a la forma de organización social actual. El clásico instrumento de aumentar los efectivos frente al aumento de la inseguridad parece no correlacionarse con la efectividad policial. Con la convicción de que la imagen de la policía dependerá directamente de sus resultados y de la sujeción que demuestre a lo estrictamente legislado, el énfasis de las transformaciones en las políticas públicas de seguridad deberá realizarse en dos dimensiones:

La política hacia dentro. Con una ley orgánica¹¹⁸ aplicada con interrupciones durante 35 años, una o más generaciones de policías forjaron el escenario institucional que nos rodea. El salto cualitativo que implicó la refundación de inicios de los setenta plantea, ante un contexto diferente, pensar una policía moderna, acorde con el concepto de ciudadanía actual y adaptable a los futuros garantes del orden. Esta deberá contemplar los mecanismos organizacionales que mejoren su rendimiento en un marco de reglas claras y ecuanímes para sus funcionarios. El respeto a los derechos humanos, la reformulación de una carrera administrativa dinámica y transparente, la contemplación de los derechos laborales, la reorganización y tecnificación fundamentalmente de las unidades ejecutoras —entre otros— son parte sustantiva de una

¹¹⁸ Ley 13.963 del 22 de mayo de 1971 y modificaciones introducidas por leyes posteriores.

reingeniería de la seguridad. Pero también la profesionalización de la fuerza, de todos sus integrantes, otorgándoles herramientas y conocimientos necesarios para respetar la función pública y cumplir eficientemente las tareas.

La política hacia fuera. La nueva coyuntura internacional pasa por un proceso de revaloración del aporte ciudadano. Sin que se confundan los roles, la sociedad civil tiene mucho para contribuir en el mantenimiento de la seguridad; no solo mediante la provisión de información, sino también con la sugerencia, el involucramiento, el conocimiento y el contralor de la gestión de la seguridad. La reciente conformación y el surgimiento de mesas locales con vecinos comprometidos en diversos puntos del territorio dejan en claro que la apuesta a esta modalidad tiene un futuro relevante. Pero la segunda dimensión de la relación de la organización tiene que ver con los actores judiciales. Sin desconocer la autonomía del Poder Judicial en el sistema republicano, la articulación del Ministerio del Interior con la dinámica de trabajo —tanto con los jueces como con las fiscalías correspondientes— tiene un reto importante por delante para mejorar un momento histórico de auge en las demandas de seguridad.

Participación y recursos comunitarios

Javier Marsiglia

Los organizadores del seminario nos han solicitado un aporte que diera cuenta de las posibilidades y restricciones en los territorios para operar a través de sus diferentes expresiones organizativas como participantes en acciones orientadas a la promoción de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia y el delito.

Hemos optado por compartir los resultados de la sistematización de una experiencia: el Fondo de Iniciativas Comunitarias (Fase II) que funcionara en la órbita del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en la pasada administración y que realizáramos a su solicitud en el marco de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica.¹¹⁹

El informe de sistematización apuntaba por un lado a proporcionar un análisis evaluativo de cada proyecto en particular (diez en total) y una visión global de la experiencia que rescatara los principales productos e impactos de este subprograma y finalmente a registrar lecciones aprendidas y recomendaciones de políticas que aportaran a la futura discusión sobre la continuidad de estas acciones y los marcos institucionales pertinentes. En esta presentación haremos hincapié en este aspecto que consideramos puede ser el de mayor utilidad para la reflexión propuesta en este seminario.

¹¹⁹ Javier Marsiglia, Lucía Monteiro: *Sistematización de los productos y resultados de los proyectos financiados en el área de Iniciativas Comunitarias para la Prevención. Fase II. Programa de Seguridad Ciudadana*, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica, junio de 2003.

1. Análisis global de los principales resultados generados por los proyectos ejecutados

A continuación haremos algunos comentarios sobre los resultados logrados por los diez proyectos analizados, enfatizando en aquellos elementos comunes que observamos en las iniciativas.

1.1 *Acerca del contexto de partida y los problemas objeto de intervención*

Uno de los aspectos que resaltan claramente de la lectura de las experiencias analizadas es su vinculación con zonas de Montevideo y Canelones caracterizadas por tener un número significativo de pobladores (precisamente los beneficiarios de los proyectos) que viven en condiciones de pobreza y exclusión social.

Se trata de contextos territoriales en los que se viven cambios muy importantes en la estructura social que Rubén Katzman caracteriza de la siguiente manera:

«Me refiero al aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; a la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad y a la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. El primer proceso guarda relación con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales, el segundo con la segmentación de los servicios —principalmente la educación— y el tercero con la segregación residencial».¹²⁰

Las temáticas abordadas por las diferentes iniciativas, más allá de sus particularidades, tienen un denominador común: son problemáticas sociales que afectan a un número significativo de pobladores que habitan en barrios periféricos del área metropolitana y que por su complejidad implican un abordaje integral que requiere una participación articulada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

De las diez iniciativas analizadas podemos establecer la siguiente clasificación por temáticas abordadas en forma prioritaria (sin perjuicio de que varias organizaciones trabajaron simultáneamente y varias de ellas desde un abordaje integral):

- cinco iniciativas vinculadas prioritariamente con la recreación y el tiempo libre, combinando con talleres educativo-preventivos;
- dos iniciativas orientadas al abordaje de la prevención del uso indebido de drogas;
- tres iniciativas centradas en talleres educativo-ocupacionales y de inserción laboral.

En las diez iniciativas aparecen algunos rasgos comunes que se expresan en lo siguiente:

- la preocupación por el trabajo en redes sociales y la apuesta a su fortalecimiento;
- la importancia de espacios de encuentro, integración y reforzamiento de lazos comunitarios (centros comunitarios, casas, espacios públicos recuperados, etcétera);
- la relevancia de la capacitación para el desarrollo de habilidades y destrezas, para el cambio de actitudes en los sujetos de intervención y como herramienta para la constitución y el fortalecimiento de actores comunitarios.

¹²⁰ Rubén Katzman: «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en *Revista de la CEPAL*, n.º 75, Santiago de Chile, 2001.

1.2 Acerca de los beneficiarios de los proyectos

Las diez iniciativas apoyadas por el PSC colocan directa o indirectamente a los *adolescentes y jóvenes* como beneficiarios de los proyectos. El abordaje de esta población se realiza desde lo formativo-recreativo o desde la atención directa de algunas problemáticas específicas como el consumo de sustancias psicoactivas, las conductas sexuales, el aislamiento y la falta de espacios de encuentro, la falta de oportunidades laborales, la deserción de las instituciones educativas, entre otras.

Es notorio en los últimos tiempos el proceso de *desafiliación institucional* que se observa en el alto número de jóvenes que no estudian ni trabajan, ni cuentan en el horizonte cercano con posibilidades ciertas de insertarse en el mundo laboral o reinsertarse en el sistema educativo.

Esta situación tiene que ver —entre otras cosas— con un *portafolio de activos* insuficiente en sus familias y una *estructura de oportunidades* en la sociedad que les ofrece escasas posibilidades de integración en los circuitos formales de trabajo y educación. Este escenario refuerza las *rutinas de la marginalidad* y se constituye en un factor que promueve conductas trasgresoras.

He aquí precisamente el contexto en el cual operaron las experiencias analizadas. Desde cada contexto territorial específico se promovieron acciones tendientes a favorecer la integración social de los beneficiarios a través de la combinación de diferentes herramientas que procuraban desarrollar capacidades en los adolescentes y jóvenes para enfrentar los desafíos descritos.

Lo interesante de esas acciones es que más allá de la *focalización* en este tramo etario hubo una preocupación por involucrar a las familias y a las comunidades en los proyectos, procurando que la convocatoria no fuera un nuevo factor de exclusión. Esto se logró parcialmente, por el alcance limitado de las iniciativas y los recursos aplicados y por las diferentes capacidades puestas en juego por las instituciones ejecutoras.

Pero la intencionalidad incluyente de la mayoría de las experiencias analizadas permitió generar un clima de cooperación y solidaridad en el territorio que se expresó entre otras cosas en la activación de redes y en la promoción de proyectos que articularon diferentes intereses y expectativas.

2. Principales lecciones aprendidas

A continuación, resumiremos algunos elementos que a nuestro juicio constituyen los principales aprendizajes que deja esta experiencia. Para ello, tomamos en consideración la opinión de las organizaciones ejecutoras y nuestra propia perspectiva de análisis como equipo evaluador.

2.1 De las propias organizaciones ejecutoras

En este plano destacamos los siguientes elementos:

2.1.1 En primer lugar, la incorporación a la práctica institucional de nuevas modalidades de intervención o la validación de estrategias de trabajo comunitario que se pusieron a prueba y evaluaron en función de las exigencias que implicaba el desarrollo del proyecto.

En este sentido, se mencionan tanto las nuevas acumulaciones en metodologías y herramientas concretas de trabajo, como las estrategias de relacionamiento con la comunidad (trabajo en redes), y la interlocución, la negociación y los convenios con las instituciones del Estado.

A partir de este programa, queda un *banco de información y de herramientas* con propuestas creativas e innovadoras que sin duda es un aporte fundamental para el diseño y la implementación de políticas sociales con base territorial.

- 2.1.2 En segundo lugar, el aumento de capacidades institucionales para el diagnóstico comunitario y el análisis de las principales fortalezas y debilidades internas de las organizaciones ejecutoras y de las oportunidades y amenazas de los entornos territoriales de acción.

El seguimiento del proyecto por el PSC obligó también a reforzar los mecanismos de *accountability* de los proyectos institucionales y a procesar determinados cambios internos en los niveles de toma de decisiones para mejorar la gestión y responder en forma más adecuada a los desafíos del medio social.

- 2.1.3 El manejo de los conflictos, los tiempos y los diferentes intereses, tanto al interior de las organizaciones, como en los contextos de referencia. Las problemáticas abordadas y la complejidad de las actuaciones derivaron en el planteo de diferencias de enfoque y de debates internos en las organizaciones ejecutoras.

También se debió convivir con lógicas de actor distintas en los barrios (comisiones vecinales, ONG, instituciones públicas, iglesias), que implicaron procesos de negociación y mediación que, más allá de los resultados concretos, significaron una acumulación importante en el ejercicio de la tolerancia y en la búsqueda de la cooperación desde el respeto por las diferencias.

- 2.1.4 El planteo de la sostenibilidad de las acciones, no solo como reaseguro de la continuidad institucional, sino también como generación de capacidades en los actores comunitarios para asumir con su propio esfuerzo el seguimiento del proyecto y la gestación de nuevas iniciativas.

Cabe destacar la creatividad de varias organizaciones para imaginar soluciones de continuidad que pasan por la canalización de recursos del Estado, la incorporación de recursos comunitarios operando en red, la obtención de cooperación externa o una combinación de algunas o todas estas opciones para concretar nuevos proyectos.

2. 2 En el Programa de Seguridad Ciudadana

Aquí vale la pena considerar por un lado la opinión de las organizaciones ejecutoras, cómo vieron el rol del PSC, y por otro, las posibilidades de que esta experiencia sea recuperada desde las diferentes instituciones estatales y la sociedad civil luego de esta fase piloto.

Con relación al primer punto, cabe señalar el alto grado de satisfacción de las organizaciones ejecutoras tanto con la propia existencia de la convocatoria y su enfoque como con la forma de seguimiento implementada y con los apoyos y las recomendaciones recibidos del equipo del PSC durante la ejecución de los proyectos.

Como señala una de las iniciativas apoyadas:

«La evaluación es positiva. El estilo de gestión del fondo para las actividades preventivas locales ha permitido que recursos destinados a la comunidad sean ejecutados por parte de la sociedad civil organizada. Asimismo, el intercambio permanente de los consultores a cargo del PSC con los socios de la sociedad civil, se ha reflejado en las sucesivas instancias de intercambio y gestión. La experiencia del PSC en particular del Fondo para las actividades preventivas locales, debería ser tomado como

una experiencia muy interesante en futuras iniciativas de cogestión Estado-Sociedad Civil, ya que ha mostrado que es posible ejecutar fondos públicos con un estilo de gestión transparente, con reglas claras, que facilita la relación ente partes».

Se señalan, sin embargo, algunas limitaciones que fueron planteadas en las entrevistas y que surgen de los informes finales. Destacamos, por ejemplo, las dudas iniciales (luego superadas) con respecto a la procedencia del financiamiento (Ministerio del Interior) y los problemas que esto podría acarrear en cuanto a imagen frente a la comunidad y a los beneficiarios de los proyectos. En segundo lugar, la no existencia de financiación para algunos rubros importantes para la gestión de los proyectos, como transporte, comunicaciones, administración. En tercer lugar, la utilización únicamente de indicadores cuantitativos para el seguimiento de los proyectos, cuando la mayoría requería un abordaje cualitativo complementario. En cuarto lugar, los problemas derivados del ajuste financiero producido como consecuencia de la crisis financiera del año 2002.

2.3 Experiencia de trabajo asociado Estado-sociedad civil

La experiencia analizada arroja pistas interesantes para el diseño de un modelo de políticas sociales que articule en forma efectiva las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención de la violencia y el delito.

Este tema es objeto de análisis y de discusión en los ámbitos académicos, en los organismos internacionales y en las esferas estatales y de las ONG, y tiene una gran actualidad, sobre todo en momentos en que en nuestro país persisten los problemas de pobreza y exclusión social, más allá de algunos logros alcanzados en los últimos tiempos.

La experiencia del Fondo ha sido un aporte interesante en esta dirección. Las ONG ejecutoras llegaron a territorios con indicadores de riesgo social, se insertaron en espacios microsociales con propuestas innovadoras que alcanzaron resultados exitosos y permitieron nuevas formas de articulación con instituciones públicas con base territorial a partir de estrategias descentralizadas, próximas a los beneficiarios directos, con un relativo bajo costo y con alto impacto en términos de reforzamiento del capital social comunitario.

Cabe el desafío de incorporar estas estrategias en políticas macro que permitan renovar los dispositivos institucionales para llegar de mejor forma a los sectores de población más excluidos.

3. Lineamientos y recomendaciones en materia de políticas públicas en la temática de prevención de la violencia y el delito

En los últimos tiempos las políticas sociales se encuentran en lo local con el desafío de enfrentar no solo los tradicionales problemas que surgen de la población en situación de pobreza, sino también las nuevas realidades de marginación y exclusión social.

«La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos, han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus

condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de la comunidad. Solo en los últimos años y en la medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañaban el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá de la consideración de sus apremios económicos y de sus carencias específicas.»¹²¹

Esta es la realidad de los territorios donde se implementaron las diez iniciativas analizadas.

El desafío que nos deja la experiencia es avanzar en programas y proyectos que articulen diferentes actores estatales y privados, en función de necesidades y aspiraciones configuradas espacialmente. Es en la escena local (en los barrios, en los territorios concretos) donde se pueden poner a prueba estas ideas. Las posibilidades de las relaciones cara a cara y la gestión de los vínculos personales e institucionales aparecen como una oportunidad para avanzar en la construcción de una manera diferente de hacer política pública.

Como conclusiones de este trabajo, retomamos algunos hallazgos que surgen del análisis de las experiencias y que ilustramos con algunas reflexiones surgidas de la lectura de un reciente trabajo comparado de la realidad de cuatro áreas metropolitanas de América Latina:¹²²

1. «La focalización de las personas necesitadas debe integrarse a políticas generales de desarrollo de la comunidad.» Las iniciativas estudiadas dan cuenta de la importancia de implementar acciones orientadas a determinados públicos objetivo prioritarios, pero con anclajes fuertes en la comunidad que eviten los riesgos de ampliar las brechas existentes entre diferentes sectores sociales o que generen mayor fragmentación.
2. «Los gobiernos locales y la participación ciudadana deben ser fortalecidos.» Como señala Nuria Cunill, «la participación social en sus distintas expresiones es un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y la tolerancia como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural».¹²³ Esto nos advierte, por ejemplo, sobre la forma de evitar la fragmentación de los sujetos sociales en una dispersión de ámbitos seudoparticipativos pero que no inciden en la toma de decisiones y debilitan los espacios reales de participación. A la vez, nos invita a un esfuerzo importante de fortalecimiento del municipio y de los actores de la sociedad civil para trabajar efectivamente en esta dirección.
3. La importancia del intercambio entre estas experiencias, su sistematización y difusión y el análisis de sus acumulaciones para posibilitar un aprendizaje colectivo en distintos ámbitos (estatales, académicos, comunitarios) que permitan validar los hallazgos y traducirlos en diseños de políticas.
4. La creación de nuevos dispositivos organizacionales que articulen gobierno central con gobiernos municipales y a estos con las organizaciones de la sociedad civil, para generar programas flexibles, capaces de operar en redes y con una concepción integral e integradora en su enfoque, más allá de la fijación de algunas prioridades en términos de focalización.

¹²¹ Rubén Kaztman, op. cit.

¹²² Rubén Katzman y Guillermo Wormald (coord): Trabajo y ciudadanía; los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina, Montevideo, 2002.

¹²³ Nuria Cunill: «La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia», en *Reforma y Democracia*, n.º 13, CLAD, Caracas, 1999.

Para quedarse fuera... Iniciativas de apoyo a la vuelta a la vida en libertad

LucíaPérez

*La investigación fue realizada entre noviembre de 2002 y julio de 2004, en el marco de la monografía final de grado de la carrera de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*¹²⁴



Este estudio centra su atención en las iniciativas civiles y estatales dirigidas a facilitar la reintegración social —futura— de los presos y —presente— de los liberados en un contexto social e institucional deteriorado, en el cual se profundizan los obstáculos que atraviesan estos individuos en el proceso referido.

Los procesos de exclusión y segregación social de ciertos sectores poblacionales son fenómenos que han alcanzado preocupantes proporciones y se han convertido en uno de los problemas más severos e importantes en nuestras sociedades. En este marco, las dificultades que encuentran los liberados para reintegrarse y sentirse nuevamente ciudadanos activos se ven complejizadas por un aumento en la discriminación —hija predilecta del miedo—, en la inseguridad colectiva, y un aumento —objetivo— de la violencia en nuestras sociedades.

El resultado se manifiesta en una gran dificultad de acceso a oportunidades laborales, así como también en una —fundamentada— percepción de rechazo y miedo del colectivo hacia él.

Sin embargo, existen en nuestro país instituciones que enfocan su trabajo en esta vertiente; entidades que, desde diversas prácticas, enfoques y niveles de acción, desarrollan estrategias de intervención que apuestan a facilitar la integración futura o concreta de reclusos y liberados,

¹²⁴ Si bien este trabajo es el resultado de la colaboración y el apoyo de muchas personas, deseo agradecer especial y profundamente a quien acompañó y sostuvo todo el proceso —metodológica y afectivamente— de investigación, mi tutor. Como siempre, ¡gracias!, Rafael Paternain.

para que no sea evidente el camino que casi todos damos por seguro: la reincidencia. Son estas entidades, sus orígenes, percepciones, proyectos, objetivos y resultados lo que nos proponemos investigar aquí.

Desde hace décadas, reinserción social, reeducación y resocialización son conceptos que se manejan cotidianamente en los diferentes discursos desde el *deber ser* del tratamiento hacia la población carcelaria. Pero no existe un estudio sistematizado de las respuestas y alternativas desarrolladas por algunos actores civiles y estatales con relación al tema. Nos encontramos frente a una gran escasez en el debate conceptual, podríamos decir en términos generales que encontramos aquí un agujero en la producción sociológica de nuestro país.

Es claro que analizar estas alternativas es *poner el ojo* en la punta del *iceberg*, es analizar el final de un proceso que comienza mucho antes y que involucra varias problemáticas en diferentes espacios y etapas de la vida. No obstante, consideramos altamente relevante conocer los únicos impulsos y espacios reales que existen en nuestro país orientados a este sector poblacional, analizar las luces y sombras, los componentes certeros y efectivos, así como también las debilidades, con la aspiración de generar algunos insumos y reflexiones en torno de un tema tan controversial e importante, no solo en nuestro país sino en el contexto regional e internacional.

Ante la problemática planteada nos preguntamos: *¿cuáles son las principales características de las instituciones que desarrollan iniciativas dirigidas a la problemática del preso y el liberado; sus móviles y objetivos, cómo implementan sus propuestas y el alcance de las propuestas?*

La cárcel y el preso: secuelas de su pasaje por la institución punitiva

Para comprender la importancia que revisten las intervenciones que realizan las organizaciones objeto de esta investigación, se torna necesario entender su encuadre y la problemática específica que atienden.

La introducción al mundo carcelario genera un impacto tan fuerte en el sujeto que para sobrevivir necesita desarrollar mecanismos afectivos y vínculos referenciales que le permitan adaptarse y hacerse un lugar allí. De este modo el grupo de identidad del recién ingresado son los sujetos que también atraviesan una pena, y los referentes los que llevan más años allí, con más experiencia y acostumbrados ya a las perversas dinámicas que ha adquirido la vida intracarcelaria.

Este mecanismo ha sido ya analizado por varios autores: «La misma privación de la libertad personal, la privación de bienes y servicios, la privación de relaciones heterosexuales, la privación de la autonomía, y la privación de la seguridad en relación con los otros reclusos, es tan dolorosa que el colectivo carcelario crea una necesidad de defensa. Esa necesidad se satisface estableciendo una comunidad carcelaria con sus propias normas y valores. La vida en esa comunidad no hace desaparecer el dolor pero sí lo alivia, lo modera. Esta cultura común protege contra las presiones del ambiente circundante» (Mathiesen, 1990: 26).

La cultura creada funciona también para apoyar y canalizar el rechazo que los internos sienten hacia aquellos que los rechazaron (policía, jueces, operadores penitenciarios y sociedad en general).

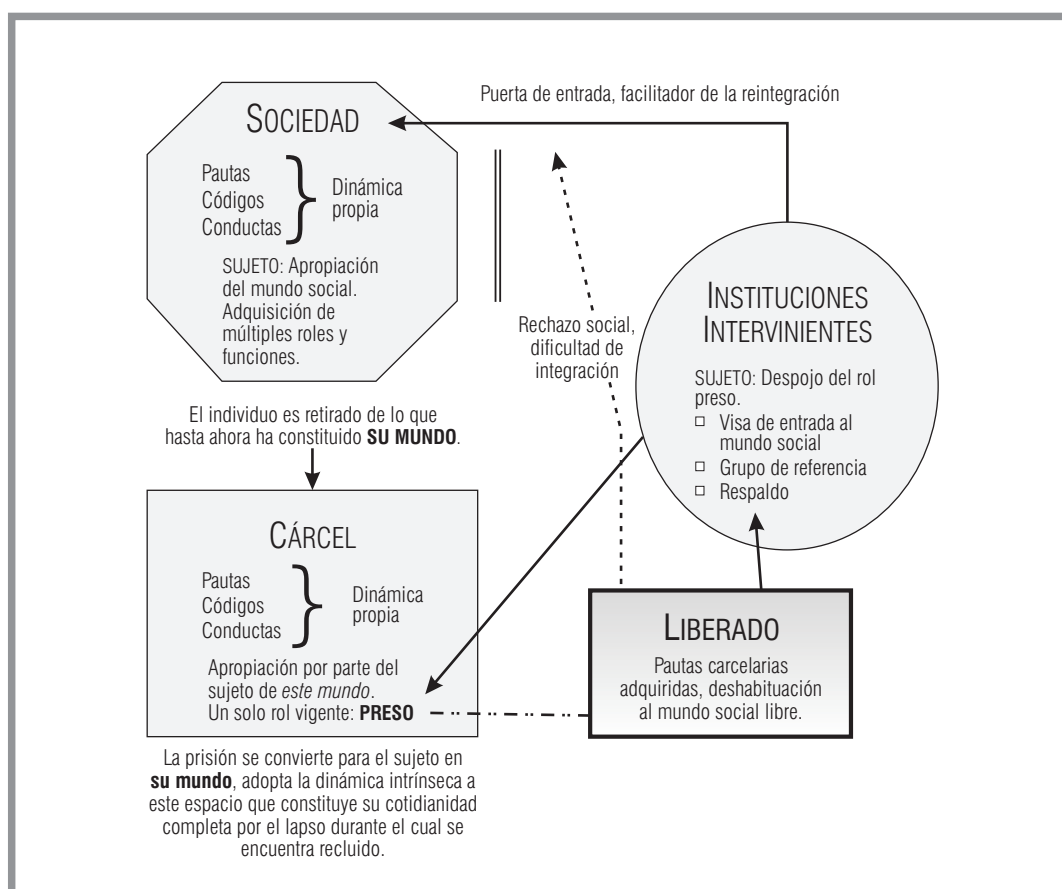
Por otra parte, dentro de los establecimientos penitenciarios se desarrolla una convivencia bastante peculiar: la del capturado y el captor. Los que controlan y establecen las rutinas y actividades de los presos, los carceleros, son los mismos policías que detuvieron al sujeto, quienes fueron capacitados para «el mantenimiento del orden público y más específicamente para la

prevención y represión del delito y la aprehensión de infractores. Esto, obviamente, ninguna relación guarda con la tarea de tratar diariamente a los internados de una cárcel procurando apoyarlos para que esté en las mejores condiciones de reinsertarse en el futuro en su vida familiar y social» (Ottonelli, 1997: 246). Esta combinación de funciones carga aún más de percepciones y juicios negativos la imagen que cada uno tiene del otro, «lo que perturba cualquier propósito de promoción humana de estos que se puedan intentar» (Ottonelli, 1997: 246). El policía odia al preso y el preso al policía, pero su interacción es permanente: «Cada grupo tiende a representarse al otro con rígidos estereotipos hostiles: el personal suele juzgar a los internos como crueles, taimados e indignos de confianza; los internos suelen considerar al personal petulante, despótico y mezquino» (Goffman, 1994).

Junto con este proceso de consolidación grupal identitario ya descrito se produce un fenómeno aún más profundo en los individuos que ingresan a esta institución total: la asunción del rol *preso*.¹²⁵

El ingreso al sistema punitivo y el papel de las instituciones

Con el siguiente esquema pretendemos realizar una construcción inicial, gráfica y sintética del papel que representa para el recluso-liberado la existencia de intervenciones institucionales.



¹²⁵ Presentaremos este proceso basándonos en los conceptos manejados por Berger y Luckman, particularmente en la elaboración de la socialización secundaria, en la que se adquieren y elaboran los roles sociales en función de los espacios en los cuales el individuo desarrolla su cotidianidad.

Veamos el proceso que se desata en el sujeto con el ingreso al mundo carcelario.

El sujeto nace en un contexto social específico, del cual —mediante el proceso de socialización primaria— se apropia, convirtiéndolo en *su mundo, su realidad*. Esta se le presenta con carácter multivariado, como espacio en el que interactúan diversos actores e instituciones en distintos escenarios. A medida que este individuo consolida las bases de la socialización secundaria, los diversos instituciones y actores cobran sentido en tanto escenarios donde desempeña los diferentes roles y funciones sociales que adquiere, los cuales poseen reglas, códigos y conocimientos específicos que deben ser aprehendidos. Así, el individuo se convierte en miembro del colectivo social general —sociedad—, en el cual posee un lugar específico, un grupo de referencia concreto y una serie de roles y funciones con los que se desempeña e interactúa con multirrealidades y múltiples otros.

Cuando este, por romper una norma o pauta establecida —con la cual violenta a una parte o grupo del colectivo—, es penado con una condena de reclusión, se lo introduce en un espacio que poco tiene que ver con el *mundo* al cual estaba habituado. Se enfrenta allí con un espacio cerrado e inconexo con la *realidad* que hasta ese entonces constituía su cotidianidad. Recordemos que la institución total se caracteriza por ser un espacio de clausura mural, donde un grupo de individuos en la misma situación y aislado del resto social por un lapso considerable comparte todas las esferas de la vida diaria —normalmente desarrolladas en diversos escenarios y con una multiplicidad de actores—, la que a su vez es determinada y administrada formalmente por una única autoridad.

Pierden validez, por tanto, las pautas y normas con las que guiaba su accionar en la dinámica social. Enfrentado a la necesidad de adaptarse al nuevo contexto, el individuo debe incorporar las normas y pautas que guían la vida en el establecimiento, y asumir a su vez el único rol válido y habilitado allí: ser preso.¹²⁶

Pero para internalizar esta nueva realidad que se le presenta, el sujeto debe, si no desafiliarse, *dejar de lado* los mecanismos y las pautas de acción que hasta entonces guiaron su conducta.¹²⁷ La presencia ininterrumpida que caracteriza a la institución total hace que esta sea rápidamente apropiada por el individuo como *su mundo, su realidad*.

Sin embargo, el proceso más problemático se desata luego de su liberación: por un lado, este sujeto se ve rechazado por el mundo al que aspira reingresar, encuentra serios obstáculos e impedimentos para lograr la reintegración, mientras que, por otro lado tiene *un lugar* consolidado en el mundo del cual acaba de salir y que rechaza, pero donde sabe que será bien recibido si vuelve.

Es aquí donde juega un papel fundamental la intervención institucional. Con diversas modalidades y grados de intensidad, las instituciones intervienen en la conformación y adopción de pautas, conductas y roles adquiridos durante el período de reclusión. Algunas que *alternan* al sujeto y otras que solo readecuan algunos aspectos de su personalidad, desarrollan un proceso de *despojo* del rol asumido allí —del ser preso—, lo cual constituye un factor fundamental para reapropiarse y reintegrarse al mundo social. Sea durante la reclusión o luego de su liberación, estas organizaciones le ofrecen al sujeto un nuevo grupo de identidad y referencia al cual adherirse, lo que le permite abandonar la referencia al grupo carcelario que constituyó su núcleo afectivo y referencial.

¹²⁶ Este proceso se refiere a sujetos que viven una reclusión no menor a dos años. Si tenemos en cuenta que por un delito de rapiña la pena mínima es de más de cuatro años, podemos decir que este proceso se da en la mayoría de la población reclusa.

¹²⁷ La realidad social y la de los establecimientos de reclusión son tan divergentes que resulta muy difícil que el individuo pueda adaptarse a la dinámica penitenciaria sin deshabilitar al mundo social. No es posible vivir en una institución omnipresente y cerrada que constituye todo lo real y cotidiano y continuar referenciado a una realidad ausente, a una dinámica de la cual solo se tiene referencia subjetiva y memorial.

Así, estas entidades se le presentan al sujeto como una *puerta de entrada* al mundo social, la propuesta de un camino en el cual los miedos e incertidumbres disminuyen a la par con la certeza del fracaso —sea cual sea el resultado, esta es la oferta institucional—. Estas significan a su vez una *tarjeta de presentación*, una visa que les permite a estos sujetos presentarse ante los otros como sujetos *reformados*, ya no peligrosos.

Este es entonces el papel que cumplen estos espacios institucionales en la problemática del preso y el liberado. Si bien su modalidad y sus objetivos específicos difieren en función de su lugar de origen, su función en tanto bisagra de dos realidades es común a todas, así como también son compartidos ciertos elementos fundamentales relacionados con el entorno y los vínculos primarios.

Principales hallazgos y reflexiones

1. Relación interinstitucional con los espacios oficiales

Se ha detectado en este escenario la inexistencia de un marco regulatorio o normativo que contemple e impulse la coordinación del trabajo. Si bien existen algunos convenios con ciertas entidades tales como ANEP o el MEC o alguna institución dependiente del MEC como es el caso de CECAP, que brindan respaldo técnico a las actividades, estos se realizan en marcos particulares y por voluntad de cada organización. No intervienen allí la Dirección Nacional de Cárceles ni la Dirección de Educación de los Institutos Penales.

Del mismo modo, los diversos impulsos civiles —tanto laicos como confesionales— no son evaluados ni supervisados, no existen pautas de tratamiento; por ahora cada intervención es un esfuerzo aislado, son islotes de trabajo que no tienen conexión alguna entre sí.

Tampoco las entidades estatales¹²⁸ —especialmente diseñadas para atender estas problemáticas— poseen un registro sistematizado y actualizado de las diferentes iniciativas civiles de intervención.

Aparece así un agujero negro en cuanto a la supervisión y las normativas del trabajo y/o la evaluación de acciones hacia la población reclusa y liberada, aspecto por demás preocupante, pues el Estado tampoco regula los efectos de la intervención en la población objetivo —que pueden ser muy positivos pero también muy nocivos para el individuo—.

En síntesis, la inexistencia de una política estatal o pública al respecto es un dato insoslayable en este sector. El Estado no define objetivos, no regula ni normatiza las intervenciones civiles; no evalúa resultados, simplemente *deja hacer*.

Múltiples colores: las diferentes modalidades de intervención

Las modalidades de intervención, de *reclutamiento*, acercamiento y trabajo, muestran también divergencias entre sí.

La primera subdivisión es el momento —y contexto— en el cual las entidades desarrollan sus intervenciones: así, hay iniciativas dirigidas a la población que se encuentra reclusa

¹²⁸ El INACRI posee un registro de las organizaciones habilitadas a ingresar a los establecimientos —por lo general organizaciones confesionales—, pero no de las entidades que realizan intervenciones extracarcelarias.

—intervenciones intracarcelarias— y otras que comienzan su intervención luego de que el individuo ha cumplido la pena —intervenciones extracarcelarias—.

Encontramos cuatro tipos de intervenciones:

- a. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos que se encargan de monitorear las condiciones edilicias y humanas en las que se encuentran los establecimientos y su población reclusa. Cumplen la función de contralor, de denuncia y generación de opinión pública respecto de cómo desarrollan su pena los individuos sometidos a la privación de libertad en nuestro país. No realizan una intervención de hecho, pero su rol es importante, pues como organismos internacionales tienen capacidad —y fuerza— para llegar a los medios de comunicación y *poner en la agenda* y difundir a la población en general información sobre las condiciones carcelarias, lo cual significa de hecho presión a las autoridades, en tanto deben *rendir cuentas* de su ejecución en los establecimientos penitenciarios.

Sin embargo, su misión institucional es incidir en la reforma del sistema penitenciario desde su núcleo fundamental, su base jurídica. Es aquí donde se pone especial énfasis.

Nos sorprendió la escasa presencia de este organismo, da la sensación de que mientras *espera* que se den los pasos necesarios hacia la reforma del sistema jurídico penal, no toma iniciativas de acuerdo con su potencial para mejorar, o, al menos, minimizar los efectos de la prisión —hartos claros en el discurso de esta entidad— en los sujetos prisionados.

Más allá de esto, su rol de comunicador y formador de opinión pública es un factor fundamental para la construcción de otra perspectiva social del preso, del liberado y de la pena privativa de libertad, lo cual es esencial si se pretende generar un cambio en esta temática.

- b. Las instituciones estatales que centran su atención en la familia y el entorno del sujeto mientras este se encuentra recluso —con la intención de generar un clima positivo que pueda contener al individuo luego de su liberación—.

Su trabajo directo con el individuo prisionado se da luego de su liberación; se encarga de brindarle los insumos materiales necesarios para rearmarse una estrategia laboral. Este es el aspecto fundamental de su tarea: facilitar y orientar al sujeto para la obtención de un lugar en el mundo laboral, que desde su perspectiva es el elemento fundamental para lograr la inserción social del liberado. Esta tarea es, en el actual contexto de nuestro país, un importante y complejo proceso en el que las dificultades son cada vez más serias y por tanto el éxito en el logro de resultados —según su propia opinión— requiere un trabajo coordinado y con más recursos que aquellos con los que actualmente cuenta.

Sin embargo, su estrategia aparece más vinculada con la asistencia —con riesgos involuntarios de asistencialismo— que con una intervención en pos de la socialización del sujeto. Brindarle los elementos fundamentales para que mantenga una vida digna no es un aspecto que pueda tildarse como negativo, sino todo lo contrario, más aún si tenemos en cuenta que la crítica coyuntura actual amenaza cada vez más la manutención de una mínima calidad de vida. Pero *dar pescado sin enseñar a pescar* puede ser peligroso y contraproducente. Es claro que estas no son las intenciones de esta organización, pues con todos los recursos que tiene a su alcance —cursos de capacitación en convenio con otras entidades, asistencia social y psicológica y un real esfuerzo en la construcción de una bolsa de trabajo en función del perfil poblacional— se aboca a diseñar una estrategia firme de inserción laboral. Sin embargo, en los hechos —y admitido por la propia institución—, los liberados generan una relación de dependencia con esta entidad, lo que dificulta el proceso que deben atravesar para desarrollar una vida social integrada: la desinstitucionalización.

En cualquier caso, esta entidad cumple un rol muy significativo: estas instituciones juegan el rol de *tutela estatal*. El individuo ya cumplió el castigo que el colectivo le asignó por su delito, y el Estado lo *recibe* en su vuelta a la vida en libertad, respalda su reingreso y le brinda insumos que le permitan ser ciudadano nuevamente —que en esta institución se traduce como inserción laboral—. Esto posee un alto contenido simbólico pues significa teóricamente la reconciliación sujeto-sociedad.

- c. Encontramos por otro lado una serie de impulsos que dimos en llamar *intervenciones de hecho*, pues sus estrategias plantean una intervención directa en el proceso de socialización de los prisionados. Con diversos objetivos y perspectivas, con diversos grados de involucramiento y de intervención en la vida de los sujetos, estas iniciativas plantean modificaciones —alteraciones— en *los modos de ver y de ser* de su población.

Alternación, resocialización y socialización secundaria: procesos en que la intervención tiene diferente alcance

Las organizaciones que corresponden al subuniverso que realiza las que denominamos *intervenciones de hecho* desarrollan, voluntaria o involuntariamente, intervenciones más o menos fuertes en los sujetos, a través de las cuales modifican aspectos asimilados durante los procesos de socialización. Los elementos a los que apuntan estas intervenciones y la intensidad y profundidad que involucran son los aspectos que más nos interesan de ellas.

Berger y Luckmann plantean diversos grados de modificación y alteración de la conformación del sujeto, que van desde una mutación total de la realidad aprehendida inicialmente, hasta cambios en hábitos o pautas de comportamiento relacionados con un tipo de rol específico.

El proceso denominado por estos autores como *alternación* corresponde al modo más intenso y profundo de modificación; implica un corte abrupto con el pasado subjetivo del sujeto. En estos casos la exigencia no es solo el despojo de su pasado inmediato —en este caso el abandono de los hábitos adquiridos durante el período de reclusión—, sino que el sujeto deberá desafiliarse de la conformación elaborada en su socialización y del entorno en el cual la desarrolló. Por ello, en este proceso se hace necesaria una resignificación de toda la subjetividad del individuo y su trayectoria, es decir, se hace necesaria la resocialización.

«La alternación requiere procesos de resocialización, que se asemejan a la socialización primaria, porque radicalmente tienen que volver a atribuir acentos de realidad» (Berger y Luckmann, 1998: 197). «El individuo alternalizado se desafilia de su mundo anterior y de la estructura de plausibilidad que lo sustentaba, si es posible, corporalmente, o si no, mentalmente. La realidad antigua, así como las colectividades y otros significantes que previamente la mediatizaron para el individuo, deben volver a re-interpretarse dentro del aparato legitimador de la nueva realidad. Esta re-interpretación provoca una ruptura en la biografía subjetiva del individuo en la forma de 'antes de...' y 'después de...'. Esto involucra una nueva interpretación de la biografía anterior, in toto según la fórmula: 'Entonces yo creía... ahora sé'» (Berger y Luckmann, 1998: 200).

Pero existen también modificaciones que no atañen o involucran un cuestionamiento de la primera realidad aprendida (socialización primaria), sino que simplemente implican la aprehensión de nuevos roles y conductas o el cambio de pautas y características de un rol ya ejecutado e internalizado. Esto puede implicar simplemente la adquisición de nuevos hábitos y prácticas que le permitan, en nuestro caso, readaptarse a los códigos de la vida social libre o de determinados

espacios de ella —como por ejemplo el mundo laboral—, pero sin desafiliarse de su mundo anterior ni resignificar su trayectoria.

Tal como expresan los autores antes referidos: «En la práctica se dan, por supuesto, muchos tipos intermedios entre la re-socialización, como la hemos descrito, que sigue construyendo sobre las internalizaciones primarias. En estas últimas se producen modificaciones parciales de la realidad subjetiva o de sectores determinados de ella. [...] Pero estas transformaciones en particular no alcanzan a lograr la re-socialización. Construyen sobre la base de socializaciones primarias y, en general, evitan las discontinuidades abruptas dentro de la biografía subjetiva del individuo» (Berger y Luckmann, 1998: 202).

A la luz de estos conceptos, podemos plantear las diversas intervenciones y sus alcances.

Existen en nuestro universo institucional casos paradigmáticos que presentan clara y consistentemente las diversas modalidades de intervención que expusimos anteriormente.

Tal es el caso de las iglesias evangélicas, que claramente aspiran a la alternación —resocialización— del sujeto.

«Nosotros hablamos de un nuevo nacimiento... los invitamos a que vivan el nuevo nacimiento.» Nacer de nuevo, antes era..., ahora soy...; como vemos, aparece de forma muy específica la intención de dejar a un lado la vida anterior. Nacer nuevamente implica comenzar de cero, todo lo anterior deja de tener sentido, se debe negar el pasado, resignificar la trayectoria anterior para que se ajuste al *nuevo yo*. *Un antes y un después*: queda quebrada la trayectoria individual. La biografía anterior, por tanto, solo tiene sentido como referencia negativizada de este nuevo comienzo, un comienzo en el cual se es *moldedado*, reconstruido por la entidad divina.

En la misma línea encontramos otros testimonios que refuerzan estas afirmaciones. La adopción de un nuevo estilo de vida que sustituya al anterior, es decir lo que antes los llevó a delinquir, «el medio ambiente en el que esas personas viven. Las malas asociaciones echan a perder los buenos hábitos dice la Biblia (el cajón de manzanas) debe ser dejado de lado». La propuesta es desafiliarse de su entorno, hábitos, códigos y pautas adquiridos en la trayectoria anterior, pues para esta organización «el cortar para que no reincidan tiene que ser radical». Por tanto el camino es quebrar con lo que hasta ahora constituía su cotidianidad —su *mundo*— y adoptar uno nuevo. «Que encuentren un nuevo estilo de vida. Lo que tenemos en nuestra vida no es una simple religión sino un modo de vida, los valores que tenemos y practicamos son un modo de vivir.»

Como vemos, los rasgos del proceso de alternación se presentan de manera muy clara. Se adopta un nuevo estilo de vida y se corta con el medioambiente anterior. La desafiliación debe efectuarse de modo radical y sus nuevos referentes, su nuevo *medioambiente* serán los que acompañen el desarrollo de ese nuevo modo de vida al cual se afiliará el sujeto.

El discurso que presentan las organizaciones devenidas de la iglesia Católica posee una estructura más racional y sistémica. No plantea en ningún momento la necesidad de *cortar con el pasado*; alega, sí, que el entorno es influyente y debe ser modificado, pero no erradicado sino transformado a la par del sujeto inmerso allí. Tampoco propone un *nuevo nacimiento*, la alternación no es el camino en esta institución. Los términos que utilizan son *recuperación* y *reprogramación* —el último significativamente sistémico—. Recuperar: recobrar, volver a adquirir lo que antes se tenía. Este término, en el contexto de una institución confesional, puede interpretarse —bíblicamente— como un encauzar a la *oveja descarriada*, que a través del pastor el sujeto *adquiera* nuevamente la orientación de su vida. Recuperar lo perdido, reprogramar —volver a dar orden y sentido— la vida del sujeto, es históricamente uno de los trabajos más importantes de los sacerdotes en las organizaciones eclesásticas.

Pero no solo se recupera al sujeto en sí, sino que todo su entorno es reorientado, por esto no se desafilia al individuo de su mundo anterior, sino que se recupera, se reprograma al grupo entero.

Su intención es incidir en la socialización secundaria con el fin de readaptar las pautas y normas en función de las socialmente legítimas. Si bien este proceso requiere un componente de resignificación del pasado de los sujetos, pues implica el comienzo de un camino diferente, la propuesta se desarrolla de un modo —por lo menos en lo discursivo— menos radical que el de las otras instituciones confesionales y sin cortes abruptos con su biografía o entorno.

En el otro extremo encontramos el testimonio de las organizaciones de ex reclusos, en el cual el pasado es la raíz del cambio; no se niega, no se rechaza, sino que se parte de él y se les adjudican nuevos significados a las mismas acciones que tendrán posteriormente una orientación distinta. Es en definitiva una modificación parcial de la realidad subjetiva en la que se ven implicadas algunas esferas y algunos roles específicos.

«Yo les digo si ustedes piensan: quiero hacer esto de la misma forma, simplemente que no me perjudique, lo vas a hacer mejor. A mí me encantaba la droga y me encantaba la delincuencia y me sigue gustando —sin incoherencias con el pasado y continuando con las mismas prácticas, aunque resignificadas, vaciadas y rellenas de contenido, un contenido socialmente aprobado—, entonces agarré y ¿qué hice?, dije: bueno Señor, he probado todas las drogas, quiero una que me dé buen efecto, ¿qué hice?, me puse a leer la Biblia; me doy cuatro saques con los versículos bíblicos, me pegan pa' arriba, no tienen bajón, no voy en cana, es legal. Fue la mejor droga que encontré, claro! Y así como existe Dios, existe Satanás. Antes robaba (almas) para Satanás, ahora robo (almas) para Cristo. Entonces sigo robando, o sea si vos cambiás el sentido de la cosa para ahí.»

Esta frase presenta un alto grado de significación. La apuesta no es convertir al sujeto; este individuo es y posee gustos y orientaciones específicos; tampoco se niegan las acciones anteriores, se les adjudican nuevos significados y orientaciones. «Me sigue gustando la droga y me sigue gustando robar, solo que ahora lo hago desde y para Cristo.» En síntesis, no niego mis gustos, ni mi ser, ni mi pasado, no adopto una nueva identidad, sino que realizo un giro en la orientación de mi conducta. Mi presente tiene absoluta coherencia con mi pasado, soy y sigo siendo, solo que ahora con capacidad de adaptarme sin obstáculos a las normas de la vida social.

Como vemos, la intención no es desafiarse de su biografía sino que partir de ella y dándole una nueva orientación, adquirir nuevos hábitos y conductas para así adaptarse al nuevo contexto —la vida en libertad— y funcionar efectivamente en los diversos escenarios institucionales que la vida social exige. Se plantea aquí una intervención en la socialización secundaria de los sujetos que propone adquirir nuevos instrumentos, nuevos aprendizajes.

En la misma línea, otra organización de ex reclusos plantea que la intención es aprehender nuevos códigos y hábitos conductuales aptos para desenvolverse en nuevos escenarios, pero el proceso se realiza de un modo más paulatino. Aquí no se resignifican las acciones pasadas, se las acepta tal cual son, concebidas como errores o *tropiezos* que no deben ser repetidos. Esta es la máxima apuesta: *no caer más*, pero se respeta la dificultad del proceso y se parte de una identidad que no ha sido superada aún.

Siguen vigentes aquí algunos códigos y pautas de relacionamiento carcelario. El respeto, la no intervención en la vida del otro —salvo que este lo habilite—, la distancia y la franqueza absolutas —al punto de la dureza— son pautas que continúan presentes en el relacionamiento. La base de la continuidad en estos códigos es la delicadeza y la sutileza de la intervención para que esta no sea violenta para el sujeto. «Sin insistir demasiado porque los presos son medio,

coso, viste y si uno los aprieta mucho, ya está, ya se queman, con cuidado y a su vez tratar de mostrarle el ejemplo.»

La adquisición de nuevos hábitos está mucho más relacionada con las esferas del mundo del trabajo: «Primero que se fogueen, que se fogueen en el horario de trabajo, los hábitos, más o menos se encasillen por ese lado, que vean, sin decírselo, cómo manejan el dinero, de qué manera ellos, que no es porque ganaste unos mangos y fuiste y te delirás y te agarrás una curda bárbara, o te fuiste a la boca, viste cómo es».

Esto no significa que durante el proceso no se rompa con determinadas pautas de relacionamiento y se adquieran otras nuevas y más legítimas socialmente, pero este proceso se plantea —en comparación con el discurso anterior— mucho más escalonado y lento, se apuesta primero a una adaptación a las normas laborales y luego a un cambio en los códigos relacionales. «Nosotros arrastramos todo un lenguaje carcelario y cuesta mucho desprenderse de eso. Y las valoraciones, porque los valores cambian allá, dentro, todo cambia, se invierten las cosas. Entonces todas esas cosas tratamos de cambiarlas, de a poco muy lentamente porque sino se quema todo. Igual hemos ido evolucionando abundante, primero que se fogueen en los hábitos de trabajo y después de a poco atacamos el área de cómo nos relacionamos con al gente. Ahora llegamos y nos saludamos con un beso con un abrazo, como andas loco. Allá eso no, no porque eso supone cosas...»

La intervención aquí se dirige también a cambios en la socialización secundaria, sin quiebres radicales con la biografía del sujeto.

Por otro lado llama la atención que, más allá de sus logros y la constancia en su conducta no reincidente, los miembros de esta segunda organización continúan denominándose *presos*, siguen siendo población de riesgo, en definitiva «siempre estamos en la puerta del juzgado a veces más cerca de veces más lejos». Suponemos que se debe a un elemento varias veces repetido por el entrevistado durante esa instancia: la institucionalización y la dependencia de entidades —en este caso con las estatales—, por lo cual no puede darse definitivamente el quiebre con su rol *preso-liberado*.

Sin llegar a evaluar su efectividad —no era parte de los objetivos de este trabajo y por tanto no ha sido medida—, creemos que estas iniciativas son las que contemplan más integralmente la problemática que la población prisionada debe enfrentar. No apuestan solo a la obtención de un puesto de trabajo, sus objetivos son de mayor alcance, tienen que ver con lograr cambios en la forma en que los liberados se enfrentan a la realidad que les toca vivir luego de abandonar los establecimientos penitenciarios. Esto no quiere decir que sus estrategias de intervención sean mejores en términos cualitativos, sino que abordan la temática desde una perspectiva que contempla las emociones, los miedos y las *ansiedades* de la población objetivo.

Examinando las perspectivas, se podría decir que las *ofertas* de estas organizaciones a la población prisionada o liberada se efectúan por diferentes caminos:

Las organizaciones confesionales le proponen al individuo un espacio en el cual es posible recomenzar, en el que no existen juicios sino que, por el contrario, son amados *incondicionalmente* y perdonados por su pasado, que en términos generales se justifica y explica por la ausencia de un entorno afectivo y contenedor, por lo cual la *culpa* es resarcida. Significa entonces una nueva oportunidad. No son estos sujetos los culpables de sus acciones sino su biografía; quedan así exonerados y con posibilidades de elaborar *un nuevo nacimiento*. De este modo los reclusos encuentran un lugar de destino exterior que los recibirá y será su acreditación para el resto de la sociedad.

Son miembros de tal o cual iglesia, y este certificado les facilita la vuelta a la vida en libertad, ya que esas instituciones legitiman su presencia y garantizan al resto del colectivo su *regeneración*.

Las entidades lideradas por ex presos parten del ejemplo de la propia superación. La consigna clave de estas entidades parecería ser *si yo puedo, vos podés*, por lo cual proponen a los liberados un camino ya verificado por otros sujetos, y elaboran un proyecto de vida socialmente legitimado. El colectivo de pares constituye, en definitiva, la garantía de que se puede salir del ámbito delictivo con éxito. Es una puerta de entrada a la sociedad con protección y respaldo *entre pares* que ya han sido aceptados por la comunidad.

¿Eficaces, paliativas, integrales...?

La situación de la población reclusa y de los liberados es en nuestro país cada vez más preocupante y menos atendida. En un contexto como el actual, en el que las crisis institucionales y socioeconómicas se solapan creando un escenario complejo y de difícil transición, en el que el creciente deterioro del sistema penal ha generado inestabilidad, los obstáculos para la reintegración social de esta población se ven reforzados.

Las intervenciones institucionales constituyen en este escenario respuestas paliativas a los efectos adversos que generan el encierro y las condiciones en las que este se desarrolla. No resuelven —no es su propósito— los problemas estructurales del sistema penal, ni dirigen su atención al deterioro —edilicio y humano— en el que se encuentran las prisiones; se abocan a mitigar y minimizar los obstáculos que los prisionados encuentran tanto durante el desarrollo de su pena como en su vuelta a la vida en libertad, obstáculos que son cada vez más difíciles de superar.

Cada uno de estos impulsos desarrolla su intervención priorizando los aspectos que a su entender son fundamentales para lograr el objetivo. Pero su acento en un área específica del sujeto hace que el resto de las esferas queden desatendidas, lo que genera una atención parcial al problema. Por ejemplo, las instituciones confesionales le brindan al sujeto un marco valorativo por el cual guiarse, un espacio de referencia al que acudir y apoyo emocional, sin embargo no desarrollan estrategias de inserción laboral, y sin la obtención de un lugar en el mundo del trabajo —y un salario con el que sostenerse— no es posible hablar de reintegración. Por otro lado, algunas iniciativas se centran en la generación de hábitos laborales, pero ¿no es necesario que para ello el sujeto encuentre un marco normativo por el cual guiarse, que es más complejo que aprender a presentarse en una entrevista y llegar en hora al trabajo?

En síntesis, la parcialidad de la atención reduce la eficacia de estas intervenciones. Si existieran una política específica e integral y una propuesta de trabajo articulado entre las diferentes organizaciones, aun si se mantuvieran los diferentes perfiles, estaríamos en otras condiciones para dar una respuesta eficiente y efectiva a la problemática que encuentra la población prisionada en su vuelta a la vida social libre.

Lo más grave es que existen espacios que podrían permitir la implementación de programas integrales sin que esto requiera esfuerzos materiales excesivos. La articulación y reorganización de las entidades ya existentes —la Dirección Nacional de Cárceres, la Dirección de Educación de los Institutos Penales, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, el Instituto Nacional de Criminología— evitarían la superposición de recursos —materiales y técnicos— y permitirían que los esfuerzos aislados desembocaran en una propuesta integral.


Por otro lado, contamos con una vasta experiencia en nuestro país, lo demuestra la existencia de organizaciones con más de tres décadas de trabajo en torno de esta problemática. Por tanto, partir del aprendizaje de cada una, de los éxitos y fracasos, aprender de los obstáculos que ellas han encontrado, constituye un buen punto de partida para elaborar políticas sectoriales que apuesten verdaderamente al respaldo posreclusión de los sujetos sometidos a penas carcelarias.

La propuesta no es centralizar el trabajo en manos del Estado, creemos en la acción civil y en un Estado que cumpla su rol rector, supervisor y evaluador, que articule las iniciativas que se originan en el seno de la sociedad.

Es imprescindible una reforma del sistema penal. Sin ello, cualquier iniciativa no pasaría de ser una respuesta paliativa del deterioro sufrido por el individuo prisionado.

Los desafíos institucionales en materia de seguridad pública: el caso CNR

Agustín **Deleo** Mas
Augusto **Vitale** Marino

 Como parte de las políticas de seguridad pública se debería tomar en cuenta la actual evolución de las prácticas profesionales de nuestro sistema de justicia criminal, y vincularla necesariamente con los esfuerzos en torno de la llamada *prevención social del delito*, mejor entendida como *gestión de responsabilidad social compartida*.

A lo largo del presente artículo intentaremos demostrar la necesidad de considerar tanto la inversión en programas de intervención y de reinserción social, como en políticas de prevención y participación ciudadana en forma integrada, abandonando la actual fragmentación de los esfuerzos de los distintos actores. Afirmamos que la inversión social en programas de aprestamiento y de inclusión sociolaboral con infractores significa una importante disminución de los costos económicos y sociales destinados al control de la criminalidad en el área de la seguridad pública.

Desde 1971, el sistema carcelario se encuentra en la órbita del Ministerio del Interior. Una de las recomendaciones, con gran acuerdo internacional, es que esos establecimientos sean administrados por personal técnico especializado, como servicio público y con alto grado de control democrático de la sociedad sobre la gestión penitenciaria.

Durante el período comprendido entre los años 1990 y 2004 nuestro país tuvo una de las tasas más altas de personas privadas de libertad por habitante de América Latina.

Una institución que procure con eficacia abordar la problemática de la privación de libertad y que pueda presentar resultados positivos es una isla en un mar de desgracias.

En forma oscilante la sociedad nos interpela y plantea continuamente una serie de exigencias y demandas, como consecuencia del aumento de *la violencia, la inseguridad y los miedos*. Pero

¿quién se tiene que hacer cargo del proceso final de inclusión social de las personas que egresan de las cárceles? En última instancia es la sociedad.

La asignación o dotación de recursos a ciertas acciones destinadas a incrementar y mejorar los programas de tratamiento de rehabilitación para las personas privadas de libertad es concebido por un número importante del conjunto de la sociedad como un gasto ineficiente y no complementario de las políticas sociales de un país.

Desde la reapertura democrática a la fecha se han formulado algunos intentos de abordar y modificar la problemática de las cárceles.

Señalaremos, entre otros:

1. Comisión Honoraria de Mejoramiento Carcelario, que presidió el doctor Armando Tomassino (1987);
2. ley 17.684, de creación del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario (2005); proyecto Díaz Maynard;
3. ley 17.897, denominada *Ley de Humanización del Sistema Carcelario* (2005).

Entre las idas y venidas de iniciar un proceso de mejoras, y ante la profunda crisis que se identificaba en todas las áreas del sistema, se crea el Centro Nacional de Rehabilitación (en adelante CNR).

El CNR fue creado por decreto del Poder Ejecutivo como un organismo con autonomía técnica y de gestión. Está ubicado en la órbita del Ministerio del Interior, en la Unidad Coordinadora de Política de Rehabilitación, y depende directamente del ministro. Se rige por los principios más actualizados en materia de derechos humanos y política criminal.

Con cometidos de ejecución en la rehabilitación y reinserción social de reclusos provenientes del sistema carcelario nacional, fue inaugurado en agosto de 2002.

Contó con la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa de Seguridad Ciudadana hasta la asignación de recursos presupuestales, lo que se hizo efectivo a partir del 1.º de enero de 2006.

Está destinado a jóvenes masculinos de entre 18 y 29 años.

Con un saldo de pena no menor a un año y no mayor a cuatro, en condiciones legales de solicitar el beneficio de salidas transitorias y que expresen por escrito su voluntad de integrarse a un proyecto de esta naturaleza.

El CNR se crea con los siguientes objetivos:

1. disminuir la tasa de reincidencia de los internos egresados del Centro con relación a las tasas nacionales de reincidencia;
2. incrementar los recursos personales de los internos, en su esfera conductual, cognitiva y afectiva;
3. reducir al máximo sus conductas negativas;
4. favorecer que los programas tengan continuidad y se generalicen en la comunidad y procurar una activa participación también en los programas que se llevan a cabo dentro del Centro;
5. desarrollar una intervención educativa y social en el más riguroso respeto de los derechos humanos de los involucrados.

Es una instancia de transición hacia el egreso, de preparación del interno para la vida en libertad, enmarcada dentro del sistema progresivo de aplicación de la pena y de atención integral al joven infractor.

Los factores propios del modelo CNR son:

- responsabilidad social,
- sistema de fases,
- fortalecimiento de redes y capital social.

Riguroso respeto de los derechos humanos. Atraviesa transversalmente toda la intervención. Es el riguroso respeto de los derechos humanos y las normas nacionales e internacionales de tratamiento de personas privadas de libertad, y de los derechos de sus familiares.

Intervención integral. Se pretende desarrollar herramientas en lo laboral, educativo, cognitivo y sociofamiliar. Si bien existen diversas áreas con iniciativas y actividades, el enfoque es interdisciplinario y busca la integralidad por medio de acciones coordinadas entre las distintas disciplinas.

Educación social. Mediante el establecimiento de una relación educativa, persigue una intervención planificada. Integra un equipo y construye el proyecto educativo-social en función de las características (necesidades y potencialidades) de los sujetos con quienes trabaja. Tiene diferentes estrategias de abordaje que lleva adelante mediante una práctica educativa, orientada a favorecer la individuación de cada persona y el desarrollo de identidades, en la proyección de alcanzar personalidades autónomas, así como una integración crítica y responsable de las personas privadas de libertad, en conocimiento y uso de su ciudadanía. Cumple su función en un clima de respeto a los derechos humanos, donde no haya violencia ni hacia los internos ni hacia el personal de la institución. Esto solo se puede lograr a partir del manejo de la vida diaria por personal idóneo en educación social de adultos (trabajo educativo no formal). Los educadores (mujeres y hombres) comparten el día a día dentro de la institución, acompañan las actividades, procuran prevenir problemas, detectan las situaciones que pueden señalar una situación problemática, desarrollan una acción educativa intencionada y con presencia de autoridad.

Selección e ingreso del personal. El ingreso del personal técnico se realiza a través de llamados públicos y por concurso de méritos.

Especificidad. Se realizan intervenciones específicas para fortalecer al individuo en su capacidad de evitar conductas dañinas para terceros. Hay un Programa de Talleres de Habilidades Prosociales en el que se trata de que los diálogos que los internos mantienen diariamente con el personal —incluidos directores— apunten a la construcción de una nueva forma de relacionamiento con los terceros.

Catalización. El conjunto de las intervenciones del CNR son ámbitos que procuran fomentar en los internos herramientas para mejorar su desempeño como personas, y para el despliegue del proyecto personal.

Articulación. Con otras instituciones, con programas de políticas sociales que complementen el menú de servicios existentes en el Centro (por ejemplo, programas de asistencia al consumo problemático de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, capacitación laboral). Actualmente se mantiene un fuerte vínculo con las organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, lo que ha generado oportunidades de inserción laboral y de responsabilidad social en convenios de pasantías de trabajo (convenios con la Universidad de la República, Administración Nacional de Correos, OSE, ANCAP, ANP, Instituto El Abrojo, Junta Nacional de Drogas).

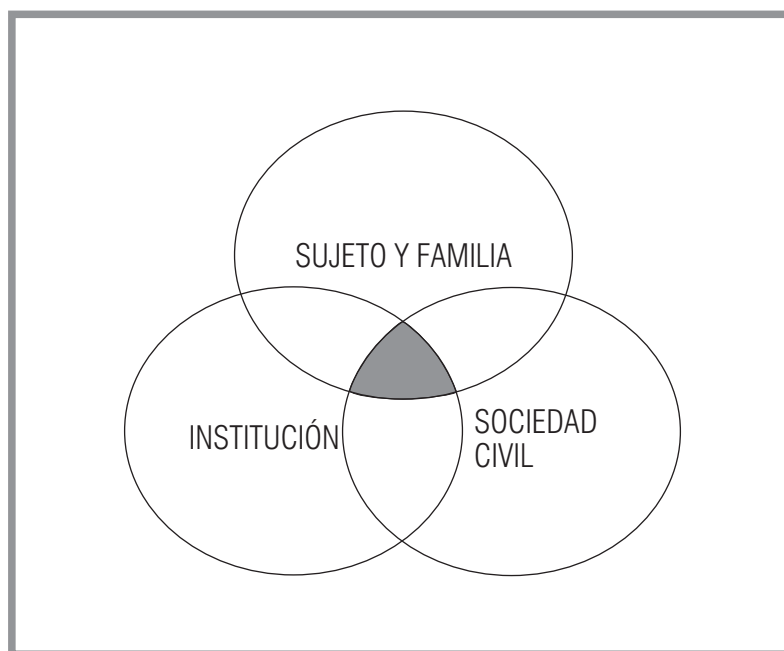
Transparencia. Política de apertura para el intercambio y la presencia dentro de la institución de otros organismos o instituciones que brindan sus servicios y especialidades y cumplen también la función de contralor. Se favorece la apertura a auditorías y monitoreos externos como por ejemplo de organismos de derechos humanos. Cabe destacar que, a solicitud del CNR, se

recibió la visita del representante regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Integración a la comunidad. A través de una política institucional de responsabilidad social, el CNR fomenta un estrecho vínculo con el entorno local que permite a los vecinos y las organizaciones beneficiarse y participar en algunos de los recursos del Centro (convenio ANEP zona oeste, reparación de mobiliario escolar).

Este era uno de los criterios que en la formulación del proyecto le daban sustentabilidad, y fue especialmente impulsado por la gestión del Centro.

Supone la intersección dinámica de los distintos actores del proceso: a) la institución, b) el sujeto y su red sociofamiliar-vincular, y c) las organizaciones de la sociedad civil. En la interzona marcada con gris se desarrolla la *intervención profesional*.



Voluntariedad de ingreso. El proceso de incorporación al Centro comienza con una solicitud escrita realizada por el interno, su familia o abogado defensor. El Área Jurídica realiza la procuración con el fin de evaluar los tiempos de intervención, analiza las solicitudes presentadas por los internos o sus familiares. Posteriormente, el equipo técnico realiza una entrevista con el candidato, entrevistas con los referentes afectivo-familiares y con referentes penitenciarios (responsable del módulo).

Preingreso grupal. Esta etapa tiene una duración de 30 días. Denominada *diagnóstico*. Permite conocer fortalezas y debilidades, como también la disposición a funcionar con nuevas reglas de convivencia que implican dejar de lado los *códigos carcelarios*. Se valoran la adaptabilidad a las actividades, el grado de motivación y la aceptación de la normativa institucional.

Plan individual de trabajo (PIT). Se trata de una intervención personalizada, es decir que, más allá de que toda la institución tienda a ser una instancia educativa, cada interno cuenta con un PIT elaborado a partir de sus necesidades y problemas, de manera de aprovechar mejor los recursos existentes en el Centro o en las instituciones a las que pueda acceder. Es un instrumento acordado y negociado con cada interno.

Sistema de fases. Los internos participan en tres fases diferenciadas, que implican crecientes grados de autonomía y asunción de responsabilidades. La primera tiene una duración de un año con evalua-

ciones periódicas. En tanto la segunda y tercera no tienen tiempos mínimos ni máximos y conforman el Proyecto Personal de Egreso, que se extiende hasta el momento de su liberación.

Asistencia directa. A cargo de personal técnico especializado en diferentes disciplinas. La atención de primera línea a los internos, su asistencia directa y diaria está a cargo de personal técnico formado en las diversas disciplinas de las ciencias humanas. Cabe destacar como particularidad de este Centro el hecho de que cuenta con personal técnico femenino que tiene directo relacionamiento con los internos.

Sistema técnico de «referencia individual». Cada área de intervención educativa, grupal o sociofamiliar cuenta con un grupo de técnicos que realiza tareas de *referencia* sobre un conjunto determinado de internos. La existencia del asesor individual o *referente* les permite al interno y a la institución contar con un espacio intenso de intercambio, donde el interno puede recibir un aporte personalizado.

Asistencia integral a la familia. Como forma de prevención social y fortalecimiento del espacio vital del interno, mediante distintas acciones:

- reforzar la relación del interno con su familia y todas aquellas personas que lo han acompañado en esta situación particular;
- pensar juntos acerca de la situación de privación de libertad y las consecuencias que esta ha tenido para el interno y su entorno familiar;
- acompañar en este proceso al interno y a su familia, contando para ello con intervenciones individuales y grupales, a los efectos de facilitar la comunicación y el desarrollo de autonomías progresivas para una inserción sociofamiliar estable y permanente;
- establecer una relación fluida que permita orientar al interno y a su familia en la resolución de conflictos y/o problemas que los afectan significativamente;
- que el interno logre desvincularse satisfactoriamente de la institución, con la participación activa y el apoyo emocional del grupo familiar en el proceso de retorno a su hogar y a su comunidad.

Dos ejes fundamentales atraviesan la intervención profesional. Uno de ellos está dado por la promoción y el respeto de los derechos humanos. El otro es la relación profesional con el grupo familiar y con los internos alojados en la institución; se fundamenta en la confianza en los valores esenciales del individuo y en la comprensión amplia de la sociedad y de sus potencialidades.

Área de Habilidades Prosociales. Es una de las propuestas novedosas, por primera vez se ha aplicado en forma sistematizada y con evaluación de resultados en el sistema penitenciario nacional. Se focaliza en la primera fase de la intervención y está muy vinculada con el proceso sociolaboral de cada interno.

El Área de Habilidades Prosociales apunta al desarrollo de distintas habilidades sociales y cognitivas de los participantes, como las de conceptualizar, analizar críticamente la realidad y las situaciones sociales, desarrollar la toma de decisiones asertivamente, ponerse en lugar del otro, manejar emociones y sentimientos, e integrar así nuevos recursos personales para la interacción social efectiva.

Mediante un conjunto de técnicas sociocognitivas y grupales que han demostrado validez en otros ámbitos vinculados con conductas de infracción o de riesgo, se desarrolla un Programa de Actividades de Taller Grupal.

Seguimiento de los egresados. Para aquellos que después de obtenida la libertad aceptan tener apoyo, orientación y sostén en su reinserción comunitaria. La situación de privación genera

«nuevas cotidianidades, por lo tanto de formas de ser, hacer y comunicarse». Es un generador para reflexionar sobre las nuevas situaciones provocadas por la instancia de la obtención de la libertad. Es el análisis de las «posibilidades, oportunidades y amenazas del medio abierto», afrontar el afuera con el agregado importante para sus vidas de haber pasado por un proceso de rehabilitación único en nuestro medio por la integralidad y la progresividad del abordaje.

Área de Seguridad. A cargo de personal policial ejecutivo, que provee de seguridad a la intervención en puntos estratégicos dentro del Centro, pero que no tiene mayores tareas de trato directo con los internos, salvo las conducciones (tiene a su cargo el control de la circulación de familiares y visitantes). El Área de Seguridad cumple el papel asegurativo y facilitador de la intervención sin interferir en esta sino cooperando.

Área Jurídica. Es otro de los aspectos clave que aseguran el correcto desarrollo de los procesos de intervención. Hace el informe jurídico de las causas de los internos a los efectos que pudieran corresponder al Poder Judicial. Es responsable de dar trámite a las solicitudes y comunicaciones entre los internos y las sedes judiciales y de aportar información jurídica sobre los candidatos a ingresar. También aporta información sobre el marco normativo general y refiere a la Dirección General. Periódicamente brinda espacios de orientación directa a los internos.

Perfil de la población de internos del CNR:

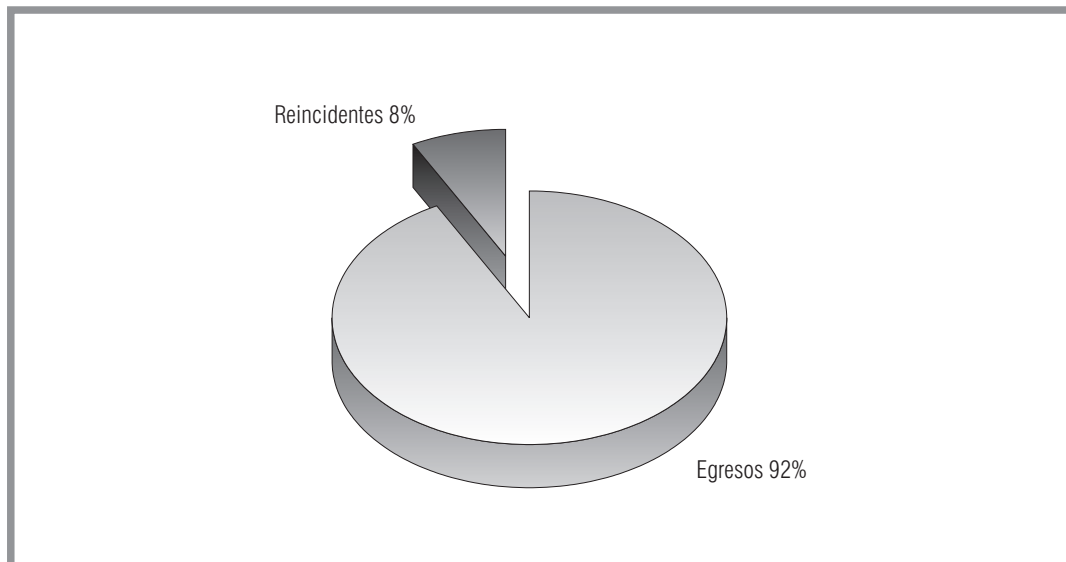
- Si bien la media de edad se encuentra en los 25 años cumplidos, existe un buen contingente entre los 26 y 29 años.
- El 75% de los internos son solteros; el 10% son casados y otro 15% son internos en unión libre.
- El 85% de los internos proviene del COMCAR; sigue en importancia la cárcel de Canelones (10%).
- El grueso de los internos está recluso por el delito de rapiña (86%); la calidad jurídica se reparte entre procesados (27%) y penados (73%).
- Con respecto a la situación laboral en el momento del cometer el delito, predominan los trabajadores independientes (35%), seguidos por los trabajadores dependientes formales privados (25%). Por otro lado, 16% estaba desocupado al momento de realizar el delito, y es muy probable que un alto porcentaje de los trabajadores independientes trabajase en condiciones de precariedad.
- Si consideramos el total de los internos a la fecha de su ingreso, solamente un 15,3% tenía el beneficio de salidas transitorias, aunque se encontraba en condiciones de solicitarla. A la fecha, un 75% de los internos tiene salidas transitorias, mientras que un 14%, a pesar de no tener un régimen regular, ha accedido a algún tipo de salidas especiales. Y un 11% no ha tenido ningún tipo de salida hasta el momento (ver Gráfico 1).

Las lecciones aprendidas y los nuevos desafíos

Nos encontramos en una situación de búsqueda de nuevas respuestas de las lecciones aprendidas durante este tiempo, de desafíos al encarar la privación de libertad desde nuevos paradigmas. Pero también tenemos presente que no basta con tener un marco declarativo.

Quizás resulte aquí más evidente que el centro de la discusión es la política criminal para acceder a un sistema más humano, con respeto a la dignidad, los derechos y las garantías para las personas como base del verdadero cumplimiento del mandato constitucional, que la pena sirva «para

Gráfico 1.



asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito» (artículo 27 de la Constitución de la República).

El problema de la concepción de la rehabilitación como parte de las filosofías *re*, y las contradicciones o antagonismos que esto conlleva, es absolutamente compartible desde el punto de vista conceptual y lo hemos planteado desde el inicio de nuestro trabajo.

En el momento actual y a nuestro entender, la cuestión principal no radica tanto en esa discusión (rehabilitar, habilitar), sino en *generar una alternativa de cambio sustentable para las políticas criminales y de atención de personas privadas de libertad en Uruguay en términos generales, esto es en términos de sistema*. Estamos situados en el primer paso, la humanización de las condiciones actuales dentro de una estrategia de cambio conceptual.

El cambio pasa por varios ejes en los cuales existe gran consenso internacional: la pena de prisión como último recurso e insoluble de las medidas de atención al prisionero, la meta de favorecer la integración social de las personas a su entorno sociocomunitario, trabajando con las verdaderas causas del delito y con las víctimas.

Humanizar las condiciones implica pensar ni más ni menos que en trato digno y condiciones humanas, haciendo la distinción con respecto a las corrientes *humanistas* de la criminología, que en general operan en un nivel declarativo y para las que son muy importantes palabras tales como *interno, rehabilitación, redención o integral*.

El caso del CNR demuestra que es posible encarar las políticas de prevención y de rehabilitación de forma integrada, como respuestas al fenómeno multidimensional del delito. Para ello es importante distinguir dos términos que generalmente aparecen como análogos: la no reincidencia y la rehabilitación.

Mientras la primera es un indicador parcial que refiere solo a una de las dimensiones de la ejecución de la pena (no cometer un acto ilícito nuevamente), la segunda constituye un concepto más amplio que sintetiza las diversas esferas de la intervención (no cometer actos ilícitos, insertarse educativa y laboralmente, desarrollo de habilidades personales, restitución a la red vincular).

Aquí el término *rehabilitación* alude a una tarea más abarcativa de la intervención en prisiones, la de brindar oportunidades para una integración social. Por lo tanto la rehabilitación debería ser entendida no en términos clínicos ni como acción unilateral de rehabilitar, sino como

intervenciones que abarcan los factores sociales, culturales y subjetivos que se han puesto en juego en el delito, como aspectos a ser trabajados durante la sanción impuesta.

Reconociendo la realidad de la prisión, presente aún en todas las sociedades *posmodernas*, el punto clave para nosotros sigue siendo la ética de la intervención, el respeto y las garantías del ejercicio de los derechos que no les fueron suspendidos y el esfuerzo por generar nuevas condiciones de integración social y comunitaria. Lejos de defender el *ideal de la rehabilitación* como nueva panacea de los profesionales del encierro, y sin desconocer los límites de la intervención frente a situaciones particulares en las que los criterios de seguridad son de recibo.

Por entenderse como una organización de interés público y político, se encuentra en constante evaluación por los distintos actores. Esta situación requiere que se muestre interna y externamente como una organización sólida, creíble y preparada para obtener resultados positivos en el mediano plazo.

De acuerdo con los resultados presentados y las lecciones aprendidas, el modelo implementado por el CNR es una forma viable y eficaz de dar respuesta a ciertas problemáticas dentro del sistema penitenciario. Pensamos que es posible su replicabilidad y también la adecuación de alguno de sus componentes. No obstante, el camino a seguir es la complementariedad con otras alternativas acordes a cada realidad y posibilidades de trabajo concreto.

En una proyección a futuro de los nuevos desafíos institucionales, tenemos:

- *aumentar el número de beneficiarios* del modelo de atención;
- *replicar la experiencia* o alguno de los programas de intervención del modelo en otros establecimientos;
- *incluir oportunidades de equidad de género* para mujeres privadas de libertad, ampliación de convenios, replicabilidad del modelo;
- generar un nuevo modelo de atención a *jóvenes primarios* en el delito, algunos de ellos con consumos problemáticos, en un proyecto de *no contaminación* con respecto al sistema tradicional.

Por último, y de acuerdo a la experiencia de estos cuatro años de gestión, consideramos fundamentales los siguientes *criterios organizacionales* de toda buena práctica penitenciaria:

- clara definición y socialización de la misión institucional: mandato constitucional;
- trabajo en equipo, coordinación institucional y baja rotación de personal;
- planificación y evaluación sistemática y participativa;
- registro sistemático de actividades y de resultados;
- capacitación permanente a todo el personal;
- aplicación efectiva de la normativa interna a todos los niveles;
- involucramiento de todo el personal penitenciario;
- intervención en programas multimodales y estructurados, participación en los programas de acuerdo a las necesidades y perfiles de la población (diagnóstico inicial y plan de trabajo);
- acción coordinada de todas las agencias y actores del medio social comunitario involucrados en el proceso de integración social buscado, como meta suprapenitenciaria.

Bibliografía

- Belarra y Melgar.** (Oficina de Seguimiento y Evaluación). 2005. *Informe final 2005*, CNR.
- Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay**, actas.
- Centro Nacional de Rehabilitación.** 2005. Documentos de presentación institucional.
- Comisión Honoraria de Mejoramiento Carcelario**, actas, ley 17.897, «Ley de Modernización y Humanización del Sistema Carcelario».
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.**
- Coyle, A.** (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios): *La Administración Penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario.*
- Deleo, Bentacor, Berriola y Russo.** 2003. *Los efectos psicosociales de la privación de libertad*, monografía, Montevideo.
- Garcé, Á.** (comisionado parlamentario para las cárceles), sesión especial Junta Departamental de Montevideo, 9 de diciembre de 2005, Uruguay.
- Gendreau y Ross.** 1987. *Revivification of rehabilitation*; McIvor. 1990. *Social Work R. Centre*; Scotland, Palmer. 1992. *The reemergence of correctional intervention*; Hollin. 1992. *What works? Effective methods to reduce re-offending.*
- Goffman, E.** 1972. *Internados*, Madrid: Amorrotu.
- González, F. M.** 1991. *Ilusión y grupalidad. Acerca del clarooscuro objeto de los grupos*, México: Siglo XXI Editores.
- González, Grau, Pérez, Moreno, Costábile, Roca, Peralta y Vitale** (integrantes del Programa Pro Social del CNR): «Reflexiones cerca de la práctica», ponencia presentada en las *1as Jornadas Universitarias de Psicología Jurídica*, noviembre de 2003.
- Instituto Nacional de Estadística (INE)**, República Oriental del Uruguay.
- Mandela, N.** 1995. *El largo camino hacia la libertad*. Barcelona: Círculo de Lectores, 1995.
- Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay**, *Observatorio sobre Violencia y Criminalidad* en el Uruguay.
- Naciones Unidas.** 1957. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.
- Naciones Unidas.** 1990. Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.
- Petit, J. M.** 2003. Presentación institucional del Centro Nacional de Rehabilitación, Montevideo.
- Presidencia de la República**, página web <<http://presidencia.gub.uy>>.
- Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.** 2001. *Estado de ejecución del programa*, Montevideo.
- Redondo, S** (profesor de Criminología y Psicología de la Delincuencia de la Universidad de Barcelona): *Gerenciamiento de un Instituto de Rehabilitación Juvenil*; repartido.
- Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).** 2005. *Informe anual derechos humanos en el Uruguay 2005*, Montevideo.
- Vitale, A.; González, A.; y Pérez, F.** 2004. Ponencia presentada en las *VII Jornadas de Psicología Universitaria*, Facultad de Psicología, UDELAR, octubre de 2004.

Violetta
Lumina

Imperavi

Delia hadotta

Imperavi

Violetta

Handwritten notes in various colors (black, orange, red) across the top of the image, including names like Violetta and Imperavi.

3
4
12
32



Imperavi
Lumina

Handwritten notes in the bottom left corner, including some numbers and symbols.