

Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda

Rafael Paternain

Universidad de la República.
Uruguay.
rafaelpaternain@gmail.com

Cita sugerida: Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, nº 10, 2014. Recuperado de:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a04>

Resumen

El presente artículo pretende reseñar las principales transformaciones en materia de violencia y criminalidad ocurridas en los últimos lustros en Uruguay. Si bien la comparación regional coloca a este país en un lugar favorable, la realidad muestra deterioros importantes tanto a nivel de la integración social como de las capacidades institucionales para garantizar protección y seguridad. Del mismo modo, se busca una caracterización sintética de la institucionalidad del sector seguridad en el Uruguay, en el cual se destacan un Ministerio del Interior "policializado" y una Policía Nacional desafiada por una vieja matriz de gestión y por la consolidación de la privatización de la seguridad. Por fin, el artículo avanza en descripciones sobre las peripecias de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014) en la gestión de las políticas de seguridad. En este punto se señalan algunas rupturas y continuidades que se dieron durante la presidencia de Tabaré Vázquez, y se enfatiza el giro conservador en clave de "populismo penal desde arriba" y "gobierno a través del delito" bajo la gestión de José Mujica.

Palabras Claves: Seguridad; Delitos; Políticas Públicas; Gobiernos Progresistas

Evolución de la violencia y la criminalidad

En el Uruguay de los últimos lustros, los delitos contra la propiedad han registrado un fuerte crecimiento. No todos lo han hecho en un mismo momento ni en un idéntico territorio. Con cada crisis socioeconómica, los hurtos y los daños se han multiplicado. Por su parte, las rapiñas (hurtos con violencia) comenzaron a aumentar en 1995 y desde ese entonces no se ha detenido su proceso ascendente. Las tasas más altas de estos delitos se han ubicado en Montevideo, aunque los cambios más significativos han ocurrido en el interior del país, en especial por las transformaciones sociodemográficas y criminológicas sufridas en Canelones y Maldonado.



El crecimiento de la economía y la mejora de los indicadores sociales (desempleo, pobreza, indigencia) durante la última década han tenido efectos complejos sobre la realidad del delito. En términos globales, no parece haber existido un aumento de las denuncias totales y de las tasas de victimización. En este sentido, podría sostenerse que el desempeño macroeconómico contuvo el crecimiento general del delito. Sin embargo, una mirada más focalizada permitiría observar el alza de algunas modalidades violentas de delitos contra la propiedad, el incremento de los homicidios a partir de 2012, y la explosión de casos vinculados con la violencia doméstica y de género, manifestaciones todas ancladas en viejas y nuevas desigualdades. Estas evidencias aparentemente contradictorias nos colocan frente a una de las dimensiones clave del proceso de desarrollo que pautan la contemporaneidad de nuestros países.

Por su parte, con el paso del tiempo, las tasas de homicidios han comenzado a ser más altas en Montevideo que en el interior del país. Del mismo modo, ha aumentado su peso en las zonas más deterioradas socioeconómicamente. Las armas de fuego participan en casi el 70% de los casos, y los jóvenes y adolescentes varones son las víctimas mayoritarias.

Durante el 2012, el homicidio experimentó un punto de inflexión. Si bien es una tendencia llamativa frente a años de estabilidad, nada indica todavía que el país vaya a modificar sus patrones en materia de violencia letal. Luego de 20 años con tasas promedio muy estables (6 homicidios cada 100.000 habitantes), este delito creció un 35%. Las razones todavía no están claras y los datos disponibles no dicen lo que deberían decir. Es preocupante que la información oficial no hayan logrado identificar los puntos concretos (lugares, modalidades, perfiles, etc.) de este incremento anual, y que se haya asumido desde el inicio una lectura casi fatalista: la “intolerancia social” y la “subcultura delictiva”, etc. Desde hace dos años hasta la fecha, la explicación de este incremento ha oscilado entre razones asociadas a la “crisis de valores” y problemas de convivencia, e impactos territoriales del crimen organizado. Desde el gobierno se ha señalado que si no se tienen antecedentes penales, no se está en el narcotráfico y no se participa de severos “problemas familiares”, los uruguayos tienen probabilidades nulas de ser asesinados. El problema de esta “explicación” es que no aporta muchas novedades con respecto a las pautas tradicionales de los homicidios durante la última década, y no logra demostrar que el porcentaje de crecimiento obedece en exclusividad a la modalidad de “ajustes de cuenta”.

Por su lado, las encuestas realizadas durante el 2009 arrojaron por primera vez que la inseguridad era la principal preocupación de los uruguayos. Desde ese entonces hasta ahora nos hemos acostumbrado –equivocadamente– a definir la problemática sólo desde este indicador. La preocupación siempre es una magnitud relativa y obedece a múltiples

cambios que puedan estar operando en las percepciones sobre otros problemas. Una mayor preocupación por la seguridad implica una menor preocupación por temas económicos, laborales e inflacionarios. Además, la permanente presencia pública y mediática de la violencia y la criminalidad refuerza esa preocupación en el clima de opinión.

La inseguridad se explica por la evolución de la criminalidad (sobre todo de cierta criminalidad), pero su explicación no se agota con ella. En un momento determinado los delitos pueden experimentar un retroceso sin que eso suponga alteración alguna en el sentimiento de inseguridad. No debemos olvidar que, en el Uruguay, el miedo al delito registró porcentajes altos incluso antes que éste comenzara a crecer al ritmo de la crisis socioeconómica.

Hemos escuchado de forma reiterada que la sociedad uruguaya se caracteriza en el continente por tener los niveles más altos de percepción de inseguridad y los más bajos en materia de criminalidad. Somos el país más seguro con la población más insegura. El análisis comparado revela que las cosas no son tan así. Habitamos la región que concentra el 9% de población del mundo y el 27% de los homicidios, y aportamos 10 de los 20 países con las tasas más altas de asesinatos del planeta. En este contexto, y aún con el crecimiento experimentado en el 2012, el Uruguay posee uno de los registros más bajos de homicidios.

Cuando a la gente se le pregunta si ha sufrido (el entrevistado o algún pariente) un asalto, una agresión o cualquier otro delito durante los últimos doce meses –lo que se conoce como porcentaje de “victimización”- el 33% de los habitantes de América Latina ha respondido que sí. México es el país con mayor victimización (42%), y Uruguay se coloca apenas por debajo del promedio con un 30% (Latinobarómetro, 2012).

Hasta aquí los principales indicadores para medir la criminalidad abonan la idea que somos uno de los países más seguros de la región. Sin embargo, pueden introducirse algunos matices: cuando se indaga sobre la victimización de “delitos violentos”, el lugar del Uruguay cambia, y si bien sus datos se mantienen por debajo del promedio, quedamos por encima de más países que en el caso del ranking de victimización general. Somos una de las sociedades en donde los delitos violentos capturan una mayor proporción del total de delitos que se declaran en las encuestas. Esta realidad se ratifica cuando se observan de forma comparada las tasas de robos registradas por las denuncias administrativas.

Podemos aportar otras evidencias “objetivas” de nuestra seguridad: tenemos una de las tasas más altas de denuncias de hurtos, de población privada de libertad y de cantidad de

armas de fuego en manos de la población. A esto hay que agregarle el indicador por excelencia que pauta los niveles de “violencia implosiva”: nuestras tasas de suicidios son las más elevadas, y por mucha distancia.

¿Somos acaso la sociedad que se percibe como más insegura? Por lo pronto, hay que destacar que el Uruguay se ubica entre los pocos países en donde la preocupación por la seguridad es mayor que el porcentaje de victimización. En 11 de los 18 países en los cuales Latinobarómetro ha realizado sus encuestas, la seguridad es el principal problema de preocupación de la gente. Con un promedio regional del 28%, Perú es el menos preocupado (20%) y Venezuela el más (61%). Nuestro país se coloca en el quinto lugar con un 40% (Latinobarómetro, 2012).

Pero la preocupación por la seguridad y la autopercepción de violencia no son los indicadores más adecuados para dimensionar las opiniones y actitudes de la gente con relación a estos asuntos. Tampoco lo es la clásica pregunta que indaga sobre el “aumento de la delincuencia en el último año”, ya que en todos los países arroja porcentajes altos (el promedio latinoamericano en 1995 fue de 80% y en el 2011 de 83%, y en ambos años el Uruguay ni siquiera figuró entre los 8 primeros lugares).

A esto hay que añadirle otras aproximaciones. Uruguay es uno de los países de la región con menor percepción de inseguridad. Durante el 2011, 55% de los latinoamericanos declaró sentirse inseguro. Los uruguayos los hicieron en un 44%. Tan sólo Colombia y Nicaragua presentan guarismos mejores a los nuestros. A la hora de analizar la “seguridad en el barrio”, nos encontramos que el promedio regional de personas “seguras” es del 64%. En Uruguay la cifra trepa al 72%, lo que nos coloca en unos de los mejores lugares de percepción de seguridad en los barrios donde las personas habitan (Latinobarómetro, 2012).

El mapa se completa con las opiniones que registran la probabilidad de ser víctimas de un delito violento. En la región, el 39% declara temor “todo el tiempo” y “casi todo el tiempo” a sufrir un hecho de violencia. Igual que la Argentina y algo por encima de Chile, el Uruguay ofrece uno de los porcentajes más bajos con relación a ese temor.

En definitiva, el crecimiento del delito y el clima de opinión han hecho de la inseguridad una referencia dominante. Esta situación se ha hecho más evidente cuando la izquierda accedió al gobierno el 1 de marzo de 2005. Desde ese entonces hasta ahora, las respuestas y los estilos de políticas públicas han tenido importantes oscilaciones, en algunos casos más cerca de las exigencias de una política que enfrente las demandas punitivas, y en otros más proclives a gobernar bajo los signos de lo que “la gente quiere”.

La institucionalidad del sector seguridad

El Ministerio del Interior es en nuestro país el órgano de conducción de las políticas de seguridad. En ocasiones es acompañado por otros organismos dentro de comisiones o gabinetes. Por ejemplo, a principios de los noventa existió la Comisión Nacional de Prevención del Delito, integrada por el Poder Judicial, los ministerios del Interior, Educación, Salud Pública y Trabajo, y sólo convocada una única vez en el año 1996. Durante el 2008 se formalizó el Esquema Integral de Seguridad Ciudadana, con la participación de cuatro ministerios y dos oficinas de la Presidencia encargadas de la coordinación de acciones. Bajo el gobierno del Frente Amplio que se inició en 2010, el gabinete de seguridad incluyó en el primer año al Ministerio del Interior junto con el de Defensa y Relaciones Exteriores. Dos años más tarde, se modificó la integración y se incorporaron carteras “sociales”, generando el documento “Estrategia por la vida y la convivencia”.

El Ministerio del Interior concentra diversas funciones: la prevención, el control y la investigación de delitos e incendios, la vigilancia de las rutas nacionales y la custodia y el tratamiento de los adultos privados de libertad. De forma residual, en el último tiempo ha asumido funciones de participación comunitaria para la convivencia y la seguridad locales.

En este contexto, la policía nacional ocupa un lugar preeminente. Según algunos autores, la policía uruguaya ha atravesado por tres fases fundamentales (Vila, 2012). La primera de ella se remonta a sus orígenes y se caracterizó por una fuerte impronta clientelar. Los puestos de dirección fueron ocupados por figuras partidarias y la estructura organizativa sólo reconocía la feudalización, las asimetrías internas y la predominancia centralista de Montevideo sobre el resto de la institución.

La segunda fase combinó los impulsos de profesionalización con el ascenso y consolidación del autoritarismo en el país. El mejor ejemplo de esta tendencia puede observarse con la Ley Orgánica Policial de 1971, vigente en la actualidad: esta ley articula la división según la descentralización territorial (a través de las Jefaturas de Policía) y la especialización funcional (a través de las direcciones nacionales). Durante este tiempo –que incluyó los años de la dictadura- la policía logró establecer un sistema de carrera y un reglamento de disciplina. La organización de corte burocrático-autoritario y la intervención sufrida por parte de las Fuerzas Armadas, permitieron la consolidación de una matriz que terminó devorando los reflejos civilistas del Ministerio del Interior, absorbió bajo mando policial la administración del sistema penitenciario, mantuvo su política de reclutamiento de personal no calificado y ejerció una serie de prácticas institucionales que la divorciaron de la sociedad. Salvo

pequeñas modificaciones, las jurisdicciones policiales y la organización funcional perduran hasta hoy (Vila, 2012).

La tercera fase abarca todo el periodo que se abrió con la recuperación de la democracia. Entre incertidumbres y nuevas demandas, la policía uruguaya navegó durante estos años bajo la bandera de la resistencia corporativa. En ese trayecto, vio cómo se transferían responsabilidades de seguridad y vigilancia al sector privado, se dificultaba la renovación generacional, se empobrecían los salarios y retrocedía en los niveles de formación. También hay que reconocer los esfuerzos y las reacciones para revertir estas tendencias. Hubo iniciativas para compensar los déficits en el modelo de gestión, para actualizar el marco normativo y para procesar distintas reestructuras que mejoraran los resultados organizativos. La policía tuvo una apertura razonable a orientaciones de corte comunitario y una conciencia sobre la necesidad de profundos ajustes en su propuesta educativa. Por su parte, con los presupuestos de 2005 y 2010, y con las sucesivas rendiciones de cuentas, la crónica desinversión en seguridad comenzó a tener un giro radical: salarios, equipamiento, recursos de funcionamiento e infraestructura experimentan mejoras que habilitan nuevos márgenes de acción.

Al día de hoy, el país cuenta como más de 30.000 funcionarios policiales, lo que supone 1 efectivo cada 114 habitantes. Durante muchos años, la demanda social y política se volcó a la necesidad de “más funcionarios”, sin advertir que nuestro país poseía una de las tasas más altas de policías por habitantes. Es verdad que no todos los funcionarios cumplen con tareas propiamente policiales (prevención, control, investigación): sin contar a la policía aeroportuaria y a la prefectura nacional naval (policías que dependen del Ministerio de Defensa), el Uruguay cuenta con cerca de 22.000 funcionarios en labores estrictamente policiales: la relación ahora es de 1 efectivo cada 155 habitantes, más alta incluso que el promedio europeo y latinoamericano. (1)

El reclamo de más efectivos fue durante décadas el mecanismo privilegiado para eludir los agudos problemas de organización y gestión. En los últimos años, y en especial con el presupuesto nacional 2010-2014, las exigencias de más recursos para la obtención de resultados se han ido acallando. De todas formas, los bajos salarios, los riesgos y las nuevas exigencias de formación volvieron a la policía un destino poco atractivo para ciertos sectores sociales con horizontes distintos de inserción laboral.

Mediante el artículo 222 de la ley 13.318 de 1964, y los decretos 268/966 y 177/969 que reglamentaron dicho artículo, los funcionarios policiales pueden ser contratados para cumplir servicios de vigilancia y seguridad en espacios públicos o privados. El proceso de

privatización de la fuerza pública comenzó a ser incontenible durante los años noventa al ritmo del deterioro salarial, el endeudamiento crónico, el abandono institucional y la expansión de la demanda. La crisis de los dos mil no hizo más que agudizar el problema: mientras el delito crecía y se necesitaban nuevos tipos de respuesta y abordaje, el núcleo central de la policía estaba afectado a otros intereses. Para el año 2009, se calcula que de los 22.000 funcionarios policiales ejecutivos cerca de 14.000 cumplían horas en el servicio 222. En promedio, cada policía realizaba unas 104 mensuales, es decir, unas tres horas y media adicionales por jornada de trabajo. Más allá de los promedios, casi 3.600 policías realizaban entre 150 y 200 horas mensuales.

Primero a través de partidas para el pago de los aportes jubilatorios, luego con un fondo para establecer un primer tope de horas por policía (que nunca llegó a ejecutarse), hasta que finalmente el presupuesto quinquenal 2010-2015 emitió una señal muy clara: habrá un proceso gradual de reducción de horas por servicio de 222. Esta decisión posee un impacto inconmensurable, y su forma de conceptualizarla y gestionarla será decisiva para el entramado preventivo del país.

Por otro lado, los espacios que la policía deja vacíos serán llenados por las empresas privadas. El proceso de recuperación de la capacidad policial entrañará un crecimiento de la actividad privada en el campo de la seguridad. Si bien las autoridades visualizan a la seguridad privada “como un complemento, y no como una competencia”, el efecto mayor será el de un empoderamiento de un actor que hace mucho tiempo ha dejado de ser secundario.

La matriz de seguridad en el Uruguay enfrenta retos mayores. La estructura organizativa y funcional de la policía reconoce un modelo perimido que ya lleva casi medio siglo, sobre el cual se han montado formas alternativas y contradictorias de gestión. La policía uruguaya es una red poderosa y multiforme que se reproduce bajo la lógica del campo burocrático y una legitimidad relativa otorgada por la sociedad. Una agenda amplia y sostenida de reformas parece ser el destino ineludible de una conducción política con pretensiones transformadoras. Sin embargo, las políticas de seguridad tienen que asumir el peso real de los actores privados y desarrollar nuevas estrategias de enrolamiento y regulación. Una mirada progresista no puede sucumbir a las presiones de la desigualdad estructural, que en el campo de la seguridad suponen dispositivos estatales de control y represión para los sectores excluidos y posibilidades de mercado para los que pueden acceder a la “autoprotección”.

Las políticas de seguridad de los gobiernos de izquierda

Cuando en el 2005 la izquierda accede al gobierno nacional, se conjugan al mismo tiempo tres procesos que serán claves para comprender las alternativas posteriores: las denuncias de delitos –sobre todo los más violentos- venían en franco crecimiento, lo mismo que las percepciones de inseguridad; la estructura policial mostraba desorganización, falta de inversión en equipamiento e infraestructura, niveles de corrupción, deterioro salarial, formación militarizada e inexistencia de expectativas reales de carrera; el Frente Amplio llegaba a la conducción de la seguridad sin diagnósticos claros y sin hojas de ruta precisas para enfrentar los retos de un ámbito desconocido, riesgoso y resistente a cualquier impulso transformador.

Mientras hubo que lidiar con la construcción de lógicas de confianza dentro de la interna policial, con la racionalización básica de los procesos de gestión, con la recomposición de una línea de trabajo policial más acorde con los principios profesionales, con la situación de emergencia del sistema carcelario y con las crecientes demandas de seguridad de grupos y organizaciones de la sociedad, la dinámica política se transformó en el Uruguay al ritmo de una ruidosa oposición partidaria, de un reposicionamiento de los medios de comunicación como reproductores y amplificadores de la inseguridad y de una sensibilidad colectiva cada día más afín a las seducciones punitivas.

Han transcurrido casi diez años y las políticas de seguridad de izquierda reciben evaluaciones muy negativas por parte de la ciudadanía. ¿Qué ha ocurrido durante estos dos periodos de gobierno? ¿Cuáles han sido los alcances de las medidas? ¿Qué profundidad ha tenido el impulso para la reforma de las instituciones, en especial de la policía? ¿Qué cambios sociales y culturales hay que registrar para comprender la profundidad de estos procesos?

El programa en materia de seguridad de Tabaré Vázquez (2005-2010), tuvo algunas líneas de continuidad con el gobierno del Partido Colorado pero también fuertes rupturas. Curiosamente, fue un gobierno progresista el que delimitó las políticas del Ministerio del Interior y excluyó de sus competencias los factores de prevención social. En los años previos, el Programa de Seguridad Ciudadana implementado con fondos provenientes del BID, trazó líneas de trabajo que hacían hincapié en la prevención, desarrollando tareas a través de la Dirección Nacional de la Prevención Social del Delito y transfiriendo recursos a ONGs para sectores sociales en situación de vulnerabilidad y riesgo. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (2005), estas actividades dejarían de cumplirse por Interior, acotando a éste las tareas exclusivamente relativas a seguridad.

La segunda ruptura que se constató fue la diferenciación entre Ministerio y Policía. Esta yuxtaposición que comúnmente suele hacerse se había visto agravada con el pasaje de una estructura civil de la propia Secretaría a una de carácter policial durante la dictadura militar en los años setenta. Así, en el programa de gobierno se buscó restituir un modelo organizacional similar al que impera en la mayoría de los países, con una Secretaría civil y con estructuras subordinadas que no necesariamente fueran policiales. Lo que se logró en este punto fue la creación de un escalafón técnico de conducción, integrado por un conjunto de profesiones y subordinado a la autoridad política, pero sin incidencia mayor sobre el resto de la estructura de secretaría del Ministerio del Interior.

Una tercera ruptura se encontró en el sitial en que se puso al sistema penitenciario. La intencionalidad de pasar de un modelo represivo con endurecimiento de penas (2) a otro que expone los derechos humanos violentados sistemáticamente en las condiciones de reclusión (hacinamiento, mala alimentación, insalubridad, alto índice de reclusión sin condena, entre otras) es un claro giro en materia de seguridad. (3) Los esfuerzos por racionalizar y humanizar el sistema se han enfrentado a la ausencia de cambios en la política criminal, a las reiteradas situaciones de violencia intracarceraria y a las dificultades para plasmar un modelo efectivo de rehabilitación.

Por su parte, en una línea de la continuidad tal vez pueda señalarse la profesionalización de la propia policía. Ello se vio plasmado con la mejora o actualización de los planes de estudio en todos los niveles de enseñanza, la creación de un centro de estudios metropolitano para el personal subalterno y la elevación de las exigencias de ingreso para los aspirantes a la función policial. Sin embargo, algunas políticas anteriores en materia de recursos humanos fueron desestimadas, como por ejemplo, la incorporación de abogados o escribanos directamente al tercer año de formación de oficiales.

El programa también fue ambicioso en otras líneas de trabajo, tales como el fortalecimiento de la dirección de la policía con la creación de una Dirección General de la Policía Nacional con nuevos cometidos, la reorganización territorial de la policía en un nuevo despliegue sobre diferentes criterios, la actualización de la Ley Orgánica Policial vigente desde 1971 con escasas modificaciones, la aprobación de un código de ética policial e incorporación de tribunales de ética. Hay que destacar que se hicieron sendos esfuerzos sobre estas líneas de trabajo y se crearon diferentes comisiones que profundizaron en conceptos y estrategias de cambio, pero diversos factores frenaron varias de las transformaciones previstas. Los equilibrios internos de la fuerza política, las resistencias de la corporación policial, la toma de contacto con una realidad ajena o el surgimiento de otras prioridades, fueron algunos elementos que impidieron la sujeción tácita a todos los postulados programáticos.

No obstante, en otros puntos del programa se dieron pasos firmes, como por ejemplo, la aprobación de un Código de Procedimientos Policiales que define las formas de actuación policial y la creación de “Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana” que participan localmente en la gestión de la seguridad junto con otras instituciones públicas y privadas u organizaciones vecinales.

La campaña para las elecciones nacionales de 2009 colocaron, por primera vez desde la recuperación democrática, a la seguridad ciudadana en el centro de la puja político-partidaria. Las propuestas giraron predominantemente hacia una oferta concentrada en el control y la represión del delito, ubicando en un segundo plano a las medidas de carácter preventivo. La inseguridad se asumió como sinónimo de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes y jóvenes.

La nueva administración del Frente Amplio, iniciada en marzo de 2010, dispuso la creación de un grupo de trabajo (integrado por técnicos y políticos de todos los partidos con representación parlamentaria) para obtener una plataforma de consenso sobre la “seguridad pública”. El resultado de todo ello fue el llamado “documento de consenso”, el cual constituye, según muchos observadores, el primer antecedente para consolidar una auténtica política pública en la materia.

Los acuerdos partidarios sobre seguridad ciudadana le otorgaron al gobierno actual un importante margen de maniobra para el despliegue de la gestión. Del mismo modo, las estrategias se concentraron en aquellos objetivos y en los medios necesarios para mitigar los elevados niveles de inseguridad. El modelo de gestión policial de corte reactivo ocupó el centro de la escena, bajo la idea de reducir los delitos violentos contra la propiedad en Montevideo y su zona metropolitana. En ese empeño, los adolescentes y los jóvenes más postergados socio económicamente constituyeron el blanco recurrente de la acción policial.

En definitiva, al amparo de un conjunto de decisiones tácticas e ideológicas, el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015) ha puesto proa hacia un lugar diferente. En efecto, la conducción política actual del Ministerio del Interior (órgano del cual dependen la Policía Nacional, el sistema carcelario para adultos y los proyectos de participación comunitaria) ha introducido prácticas y discursos que van en la dirección de las demandas más convencionales de una ciudadanía cercada por la “inseguridad”. El combate material al delito (en especial, los robos con violencia que ocurren en Montevideo y en el área metropolitana) y la reubicación de la policía como actor estratégico y excluyente de la prevención, el control y la represión de la criminalidad, son algunos de los caminos elegidos para la ejecución de las políticas.

Además de la convergencia de discursos sobre la inseguridad y los protagonistas del delito (“los menores infractores”), durante estos últimos años se puede observar un conjunto de medidas y productos de gestión: en primer lugar, se halla el documento de consenso suscrito por todos los partidos con representación parlamentaria; en segundo término, merecen reseñarse algunos conceptos y referencias elaborados desde la propia conducción política; en tercer lugar, se han desplegado estrategias de saturación policial en barrios bien definidos que han logrado un alto impacto en la percepción ciudadana; por último, una de las prioridades de gestión de esta administración lo constituye el sistema carcelario y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación.

A partir de abril de 2011, el Ministerio inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia, a partir del despliegue de una fuerza policial militarizada que acciona en la búsqueda de delincuentes requeridos por la justicia. Los operativos policiales de saturación (megaoperativos, según se ha impuesto en el debate) constituyen una respuesta habitual para “gobernar a través del delito”. Si bien existen formas muy distintas de implementar estrategias de intervención en territorios que se presumen abandonados a su suerte, en todos los casos se sustenta una misma concepción y se enfrentan a los desafíos de los conflictos sociales marcados por la exclusión y la segregación cultural y espacial.

Una política de seguridad ciudadana reducida al vector policial tiene más posibilidades de utilizar al delito y al delincuente como categorías exclusivas del pensamiento. El mundo pasa a ser visto con ojos hobbesianos y las personas son pensadas como poseedores de deseos y pasiones egoístas que sólo pueden ser reguladas por un poder soberano fuerte. Mientras las policías ganan autonomía de acción y pensamiento, se expande una mentalidad de castigo en sociedades que se fracturan entre los sectores que pueden blindarse a partir de la contratación de servicios privados de seguridad y vastos territorios marginados que son gobernados por la fuerza pública.

El uso de una policía militarizada y ostensiva y el trabajo de inteligencia se combinan para restaurar la autoridad del Estado en espacios de impunidad y de vulnerabilidad de riesgos mayores. Una *guerra preventiva de baja intensidad* parece ser el expediente aprobado para que los jóvenes pobres desistan de identificarse con las referencias modélicas de los narcotraficantes y para iniciar la labor de restauración de los valores más puros de la familia tradicional.

La intensificación del uso de la violencia legítima del Estado genera círculos perversos de mayor violencia (como lo demuestran los hechos recientes en contextos de robos, defensas

legítimas y víctimas de fuego policial) y ahondan las brechas de confianza por parte de la ciudadanía. El amplio apoyo de la opinión pública a los operativos de saturación no puede interpretarse como un proceso consistente de acumulación de capital de confianza. Y por si fuera poco, legítima políticamente una suerte de violencia simbólica para gobernar los territorios de la segregación y la exclusión sociales.

Consciente de estas limitaciones, sobre mediados del 2012 el gobierno lanzó un documento titulado “Estrategias para la vida la convivencia”, el cual procuró recuperar la noción de convivencia, articular una mirada territorial y habilitar líneas de acción conjunta con programas sociales focalizados. Esta reivindicación de la necesidad de “síntesis” entre las políticas sociales y las políticas de seguridad operó como una estratégica ambigua en la cual ni las prácticas policiales ni las iniciativas punitivas fueron revisadas. Por el contrario, la convivencia ofició de cobertura para el despliegue de una ley de faltas, el aumento de penas para los adolescentes infractores, el hostigamiento policial y la expansión de cámaras de video vigilancia como resultado de las políticas de prevención situacional.

Mientras el populismo penal “desde arriba” gana terreno en el Uruguay de los últimos años, la mayor inversión en seguridad y la priorización política del tema no le han supuesto a los gobiernos de izquierda resultados innovadores que mitiguen los núcleos principales de la violencia y la criminalidad, y que al mismo tiempo frenen el peso aplastante de las representaciones sociales sobre la inseguridad. Hay toda una agenda de reformas institucionales y normativas que espera un nuevo impulso político para poder materializarse.

Notas

(1) El promedio europeo tiene a Bélgica como el país con más policías por habitantes (1 cada 276) y a Dinamarca con menos (1 cada 510) (Rolim, 2006).

(2) Leyes de Seguridad Ciudadana nº 16.707 del 12/07/995 y 16.928 del 03/04/998.

(3) La Ley nº 17.897 del 14/09/005 conocida como de “Humanización del Sistema Carcelario” deshizo parte del camino trazado por las leyes anteriores y –entre otras– permitió un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada.

Bibliografía

Cinve (2013), *Costos del crimen en Uruguay*, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo.

Documento de Consenso (2010), Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, Montevideo, agosto, disponible en: www.minterior.gub.uy.

Latinobarómetro (2012), *La seguridad ciudadana. El problema principal en América Latina*, presentado en Lima (www.latinobarometro.org).

Ministerio del Interior-Equipos Mori (2011), *Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepción de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay*, Montevideo: www.minterior.gub.uy.

Ministerio del Interior, Facultad de Ciencias Sociales (2010), *I Censo Nacional de Reclusos*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Morás, L.E. (2008), “La seguridad en tiempos de *vecino alerta y ciudadano firme*”, en Paternain, R., y Sanseviero, R., *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.

Paternain, R. (2012a), “La inseguridad en Uruguay: perspectivas e interpretaciones”, en *El Uruguay desde la Sociología (10)*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Paternain, R. (2012b), “La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo”, *Crítica Contemporánea, Revista de Teoría Política*, Nº 2, Montevideo.

Paternain, R., y Vila, A. (2010), “Las políticas de seguridad ciudadana durante el primer gobierno del Frente Amplio”, en Mancebo, M.E., y Narbono, P., *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulación, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Paternain, R. (2008) (coord.), *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Ministerio del Interior-Pnud Uruguay, Montevideo.

Rolim, M. (2006), *A síndrome da rainha vermelha. Policiamento e segurança pública no século XXI*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.

Vila, A. (2012), “La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación”, en Paternain, R., y Rico, A., *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*, Trilce, Universidad de la República, Montevideo.

Recibido: 15 de abril de 2014

Aceptado: 14 de junio de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014