

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



## Editorial

**¿Populismo penal o falta de creatividad?** ..... 7-8

Andrés Gómez

## Resumen

..... 9-16

## Investigación

**Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia** ..... 19-32

Rafael Velandia Montes

**Barrios seguros para las mujeres** ..... 33-42

Fernando Carrión M.

**Inseguridad y “populismo penal”** ..... 43-51

Karina Mouzo

**¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo** ..... 52-65

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

**El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal** ..... 66-76

Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Artículo

**Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)** ..... 79-92

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

**Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida** ..... 93-97

José María Ramos García

**Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio** ..... 98-106

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

Comparativo	
Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	
.....	109-114
Entrevista	
<b>Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”</b>	117-122
Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño	
Reseña	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso.	
.....	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa.	128-129
Elena Azaola	
Bibliografía y enlaces	
.....	132-133
Política editorial	
.....	134-135

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

## Editor's note

**¿Penal populism or lack of creativity?** ..... 7-8  
Andrés Gómez

## Summary

..... 9-16

## Research

**Sexual delinquency and penal populism in Colombia** ..... 19-32  
Rafael Velandia Montes

**Safer neighborhoods for women** ..... 33-42  
Fernando Carrión M.

**Insecurity and penal populism** ..... 43-51  
Karina Mouzo

**¿What avoid penal populism? Searching its antonym** ..... 52-65  
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

**The Judicial record, a penal populism's proposal** ..... 66-76  
Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Article

**Reform to the public security national system in México (2006-2011)**  
..... 79-92  
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

**Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative** ..... 93-97  
José María Ramos García

**Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence** ..... 98-106  
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez .....	109-114
Interview	
<b>Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”</b> .....	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso. .....	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa. ....	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links .....	132-133
Editorial policy .....	134-135

# Contents

## ¿Populismo penal o **falta de creatividad?**

### ¿*Penal populism or lack of creativity?*

■ Andrés Gómez<sup>1</sup>

**E**n el número 29 de la revista *sociedad y delito*, que edita la Universidad Nacional del Litoral, en Argentina, Mariano Gutiérrez recuerda una crítica de Garland sobre el ascenso generalizado de las estrategias de control del delito de características reactivas y no racionales, que apuntan a la segregación del “otro peligroso”, como características del sistema penal moderno derivando un “acting público” de construcción de la autoridad, y principalmente útil a fines electorales, ejercido junto a medidas preventivas de cálculo racional y de iniciativa privada.

Depende del contexto geográfico, pero por lo menos, en Latinoamérica, el Populismo ha sido un término utilizado en la Ciencia Política para describir procesos sociales y políticos de después de la segunda guerra mundial preponderan medidas como un alto gasto público y reivindicación de derechos económicos y sociales respaldados por una movilización importante de masas para darle respaldo a esas medidas.

Sin embargo en el lenguaje de los medios de comunicación y “de la calle”, se ha endosado a este término el significado, por un lado, de prometer mucho y no

cumplir, y por otro lado, de ofrecer políticas sociales que otros consideran irresponsables porque no tienen respaldo presupuestario, sus sostenibilidad es dudosa, o son soluciones de corto plazo.

No obstante, en las dos concepciones del populismo, la científica y la “callejera”, se puede interpretar el interés por réditos electorales. En este sentido, y extrapolando éste término al espacio disciplinar de la seguridad ciudadana, se han venido encontrando con mayor frecuencia análisis con respecto al interés de políticos y gobernantes por mantener su popularidad en encuestas o en aumentar la preferencia de voto a su favor por medio de propuestas consistentes a castigos más fuertes y represión que se resumen en medidas como el incremento de penas, la eliminación de la prisión preventiva, la reducción de la edad de imputabilidad penal, el encarcelamiento a autores de delitos menores, la eliminación de los mecanismos de caducidad penal, la reducción de penas y el visado a extranjeros o la pena de muerte.

Por supuesto, como nos lo recuerda Garland, en la mención anterior, estas propuestas están siendo formuladas a la par de iniciativas de disuasión y privatizadoras, como es el caso de propuestas y medidas de privatización del espacio público, la permisividad en la expansión de la vigilancia privada, el aumento del pie de fuerza policial, la militarización de la seguridad en los centros urbanos, el cerramiento de

<sup>1</sup> Editor de la revista.

los barrios, la eliminación de la prisión preventiva, la reducción de la edad de imputabilidad penal, el encarcelamiento a autores de delitos menores, la eliminación de los mecanismos de caducidad penal y reducción de penas y el visado a ciudadanos extranjeros.

En todo caso, la agencia del populismo penal no sólo se encuentra del lado de políticos y gobernantes. En tanto el aumento del delito y de la inseguridad se ha instalado como una verdad en las sociedades, la denominada opinión pública también genera agencia o influencia y ejerce una presión sobre aquellos políticos y gobernantes. La confusión por las medidas a construir, está revelando más bien que los políticos se quedaron sin ideas y recurren a las soluciones punitivas, hipótesis que sopesa Gutiérrez.

Así las cosas, ¿hasta qué punto las reformas y políticas están montadas sobre mitos respecto a la inseguridad ciudadana

de una sociedad? o ¿qué tipo de políticas públicas de seguridad ciudadana se están generando en las diferentes sociedades latinoamericanas?

Con todo, en este número se presentan artículos que escudriñan en el concepto, mientras que otros proponen ejemplos que dan significado al mismo, como también lo presenta la sección comparativa. Mención aparte merece la entrevista de este número la entrevista al profesor Máximo Sozzo quien contextualiza genealógicamente éste concepto.

Como en los anteriores números, URVIO vuelve a contestarle a los fáciles vínculos que se le hacen a la inseguridad con diferentes sectores de la población, esta vez insistiendo a la crítica de lo que de manera patética esconde el deseo por el espectáculo de la ostentación de la crueldad de los actores sociales, por una parte, y de la falta de creatividad de los actores políticos, de otra. □

## **Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia**

### **Sexual delinquency and penal populism in Colombia**

pp. 19-32

Rafael Velandia Montes

#### **Resumen**

Actualmente hay un uso recurrente del Derecho Penal como instrumento estatal para enfrentar conflictos sociales variados. Modificaciones legislativas son hechas sin consideración a su necesidad y eficacia y se busca satisfacer intereses particulares, no la solución de conflictos sociales. Un actor de primer orden, aunque no el único, en el uso excesivo del Derecho Penal está constituido por los políticos, que, en busca de prestigio político con fines electorales, continuamente formulan propuestas de reforma legal que aumentan el campo de acción del Derecho Penal. Este aumento genera consecuencias negativas como sobrecarga de trabajo y un mayor desprestigio a una ya congestionada y bastante desacreditada justicia penal. Esta tendencia, denominada populismo penal, será estudiada en relación con su existencia en Colombia y la delincuencia sexual.

**Palabras clave:** *Política penal, transformaciones del Derecho Penal, justicia penal, populismo penal, delincuencia sexual.*

#### **Abstract**

Nowadays there is an overuse of criminal law as a state mechanism to confront social conflicts of diverse nature. Changes on legislation are being made without taking into account its necessity and efficacy and such reforms mean to satisfy particular interests and not to resolve social conflicts. Politicians are main actors in this growing process, although not the only ones, who in seek of political prestige in order to obtain electoral benefits continuously propose legal modifications that are broadening the social area subject to criminal law. This overuse of criminal law has negative consequences such as more work overload to a currently overburdened system and an increase in the bad reputation of at the present discredited branch of justice. This legislative tendency, named as penal populism, will be studied in regard to its existence in Colombia and sexual delinquency.

**Keywords:** *Criminal policy, criminal law transformations, criminal justice system, penal populism, sexual delinquency.*

Fernando Carrión M.

**Resumen**

Este artículo analiza la transformación de la geografía delictiva en el actual ciclo de violencia que vivimos, al tiempo que se propone visibilizar el alcance de la violencia de género en este proceso. Debido a que la ecuación violencia urbana/violencia de género aumenta la violencia doméstica, psicológica, sexual y física, y produce efectos sobre otros sectores como niños y jóvenes, de allí la necesidad de una política urbana que incorpore la variable de género y fortalezca el empoderamiento de la mujeres, en los comités barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad.

**Palabras clave:** *Seguridad, mujeres, violencia de género, barrios*

**Abstract**

This article analyze the transformation of the geography of crime in the current cycle of violence which we live, at the same time, it propose put on the table the scope of domestic violence in this process. Because the equation urban violence / violence against women increases domestic, psychological, sexual and physical violence, and produce effects on children and young people, hence the need for an urban policy that incorporates the gender variable and strengthen the empowerment of women in the neighborhood, planning and security committees.

**Keywords:** *Security, women, gender violence, neighborhoods.*

## **Inseguridad y “populismo penal”**

### **Insecurity and penal populism**

---

pp. 43-51

Karina Mouzo

#### **Resumen**

En este artículo, nos proponemos reflexionar acerca del modo en que se presentan las discusiones y las intervenciones en torno al problema de la “inseguridad” en Argentina y, a partir de allí repensar la pertinencia de la noción de “populismo penal”.

**Palabras clave:** *Inseguridad, populismo penal, políticas penales, políticas sociales.*

#### **Abstract**

In this paper, we propose to reflect on how are presented the discussions and interventions on the problem of “insecurity” in Argentina and, from there, to rethink the relevance of the concept of “penal populism”.

**Keywords:** *Insecurity, penal populism, penal politics, social politics.*

## ¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo

### ¿What avoid penal populism? Searching its antonym

pp. 52-65

María Ignacia Arriagada  
Romina Nespolo

#### Resumen

El artículo aborda el concepto del populismo penal, desde una perspectiva teórica general, considerando el origen de la prisión como método de control y prevención del delito y su posterior crisis, haciendo una referencia global a las realidades de América Latina. Luego, se describen las causas del delito, para finalizar analizando lo que evade el populismo penal y las alternativas que proponen Las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial en cuanto a avanzar hacia un comprensión más holística de la seguridad, introduciendo conceptos como cultura de paz, la seguridad humana y prevención del delito y la violencia.

**Palabras clave:** *Populismo penal, violencia, delito, prevención, cultura de paz.*

#### Abstract

The article discusses the concept of penal populism, from a theoretical overview, whereas the origin of the prison as a method of control and crime prevention and its subsequent crisis, doing a global reference to the realities of Latin America. Then, describes the causes of crime, to finish analyzing what evades criminal populism and the alternatives proposed by the United Nations, UNDP and the World Bank as to move towards an understanding more holistic security, introducing concepts such as culture of peace, human security and prevention of crime and violence.

**Keywords:** *Penal populism, violence, crime, prevention, culture of peace*

## El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal

### The Judicial record, a penal populism's proposal

pp. 66-76

Raúl Ernesto Cadena Palacios

#### Resumen

El presente trabajo intenta despejar el velo asociativo empírico que ha envuelto a la inmigración con la inseguridad ciudadana mediante la valoración de la implementación del pasado judicial como medida adoptada por el gobierno de Lucio Gutiérrez -2004- al ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador desde la percepción nacional que relacionó su presencia en el país con los altos índices de criminalidad. El análisis contiene una aproximación histórica y conceptual de la inmigración internacional y su inserción en el escenario nacional en donde se construyen mitos y estereotipos a su alrededor; Se aborda el tema del populismo penal en cuya doctrina se incorpora una inspección actual en las aspiraciones de reforma penal en el Ecuador; finalmente se presenta los resultados cuantitativos de la aplicabilidad y eficacia del pasado judicial.

**Palabras clave:** *inmigración, inseguridad ciudadana, amenaza, percepción, pasado judicial, populismo penal.*

#### Abstract

This paper attempts to reveal the empirical association of immigration with the insecurity by assessing the implementation of the pasado judicial as a measure adopted by the government of Lucio Gutiérrez -2004 - related to the entry of Colombian citizens into Ecuador from the national perception of linking their presence in the country with high crime rates. The analysis contains a historical and conceptual approach of international migration and its inclusion on the national stage where myths and stereotypes are built around them. It addresses the issue of penal populism whose doctrine includes a current inspection on the aspirations of penal reform in Ecuador; finally presents the quantitative results of the applicability and effectiveness of the pasado judicial.

**Keywords:** *immigration, insecurity, danger, perception, judicial record, penal populism.*

## Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)

---

### Reform to the public security national system in México (2006-2011)

Carlos Barrachina

pp. 79-92

#### Resumen

En este trabajo se hace un resumen de las diferentes estrategias que el presidente de México Felipe Calderón ha implantado, conjuntamente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y los Gobernadores del país a efectos de reformar la organización y funcionamiento de las instituciones policiales mexicanas en orden a mejorar su eficacia. A pesar de ello la oposición a algunas reformas ha sido importante. En la transición hacia el modelo policial que persiguen sus políticas se muestra que un número muy importante de militares retirados han asumido funciones de dirección política de las policías mexicanas. Se reflexiona brevemente sobre la oportunidad de ello.

**Palabras clave:** *México, Policía, Militares, Transiciones, organización policial.*

#### Abstract

The authors review the strategies that Felipe Calderón, the Mexican president, has issue to reform the Mexican police organizations. He had been supported by the Council of National Security, and the governors of the states. Nevertheless the opposition to some reforms has been important. It is important to notice that retired military officers have taken office in a great number of Mexican police institutions. It is necessary to think on the convenience of this fact.

**Keywords:** *México, Police, Military, Political transitions, police organization.*

## **Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida**

### **Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative**

pp. 93-97

José María Ramos García

#### **Resumen**

El propósito de este artículo es analizar la política de seguridad ciudadana y como se ha mantenido con una baja prioridad en la historia de las relaciones México-Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y en el contexto de la propuesta de la Iniciativa Mérida. Esta limitación no ha favorecido la reducción de la violencia y la inseguridad en la frontera norte de México.

**Palabras clave:** *seguridad ciudadana, seguridad fronteriza, iniciativa Mérida, gestión estratégica, política pública.*

#### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the citizen security policy and how it has maintained a low priority in the history of Mexico-United States and under the context of the Merida Initiative. This limitation has not favored the reduction of violence and insecurity in the northern border of Mexico

**Keywords:** *citizen security, border security, Merida initiative, strategic management, public policy.*

## Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio

### Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence

pp. 98-106

Jorge Giraldo Ramírez  
José Antonio Fortou Reyes

#### Resumen

Este artículo propone un Índice de Incidencia del Homicidio (IIH). A través del cual se pueda presentar una cifra que sea comparable, que no incurra ni en subestimación, ni sobreestimación de los datos y que, al mismo tiempo, sea útil para la elaboración de la agenda política y el análisis y diseño de políticas públicas de seguridad, particularmente desde el nivel nacional aplicadas al nivel local. Por lo tanto, se presenta la elaboración formal del IIH, junto a ejemplos de su aplicación práctica a nivel nacional y local, y en comparación con otros indicadores como son el número total de homicidios y la tasa de homicidios por 100.000 habitantes. Se concluye que si bien la tasa de homicidios parece irremplazable como indicador que permite comparaciones "horizontales" entre niveles específicos de gobierno iguales y evidenciar series históricas, el IIH se enfoca más en la relación "vertical" entre diferentes niveles.

**Palabras clave:** *violencia homicida, indicadores, políticas públicas.*

#### Abstract

This article proposes an Index of Homicidal Incidence (IHI). The purpose of the Index is to present a tool that does not incur in sub- or overestimation of data and, at the same time, lends itself to comparisons and both the construction of the political agenda, and the design and analysis of public policies on security issues, especially those applied by the national level in the local level. For this end, the formal elaboration of the IHI is presented alongside practical examples of its use in the two territorial levels and in comparison to other measures such as the total number of homicides and the rate of homicides per 100,000 inhabitants. A conclusion is brought forth that considers that while the rate of homicides seems irreplaceable as an indicator that permits "horizontal" comparisons between equal levels of government and for time series, the IHI highlights "vertical" relationships between different levels.

**Keywords:** *homicidal violence, quantitative indexes, public policy.*





# Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia

## *Sexual delinquency and penal populism in Colombia*

■ Rafael Velandia Montes<sup>1</sup>

### Resumen

Actualmente hay un uso recurrente del Derecho Penal como instrumento estatal para enfrentar conflictos sociales variados. Modificaciones legislativas son hechas sin consideración a su necesidad y eficacia y se busca satisfacer intereses particulares, no la solución de conflictos sociales. Un actor de primer orden, aunque no el único, en el uso excesivo del Derecho Penal está constituido por los políticos, que, en busca de prestigio político con fines electorales, continuamente formulan propuestas de reforma legal que aumentan el campo de acción del Derecho Penal. Este aumento genera consecuencias negativas como sobrecarga de trabajo y un mayor desprestigio a una ya congestionada y bastante desacreditada justicia penal. Esta tendencia, denominada populismo penal, será estudiada en relación con su existencia en Colombia y la delincuencia sexual.

**Palabras clave:** Política penal, transformaciones del Derecho Penal, justicia penal, populismo penal, delincuencia sexual.

### Abstract

Nowadays there is an overuse of criminal law as a state mechanism to confront social conflicts of diverse nature. Changes on legislation are being made without taking into account its necessity and efficacy and such reforms mean to satisfy particular interests and not to resolve social conflicts. Politicians are main actors in this growing process, although not the only ones, who in seek of political prestige in order to obtain electoral benefits continuously propose legal modifications that are broadening the social area subject to criminal law. This overuse of criminal law has negative consequences such as more work overload to a currently overburdened system and an increase in the bad reputation of at the present discredited branch of justice. This legislative tendency, named as penal populism, will be studied in regard to its existence in Colombia and sexual delinquency.

**Keywords:** Criminal policy, criminal law transformations, criminal justice system, penal populism, sexual delinquency.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Externado de Colombia, con especialización en Derecho Penal y Ciencias Criminológicas de la misma casa de estudios, con Diploma en Estudios Avanzados de la Universidad de Zaragoza (España) en el área de Filosofía del Derecho y doctorando del programa de Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad de Zaragoza. Docente de UNICOC e investigador del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios -ILAE-. E-mail: rafaelvelandiamontes@hotmail.com

## Introducción

**A**ctualmente existe un relativo consenso sobre el papel del Derecho Penal<sup>2</sup> como herramienta para enfrentar conflictos sociales graves, siempre y cuando los recursos con los que cuenta el ordenamiento en sus demás ramas sean ineficaces para darles solución:

“El primer principio -derecho penal como ultima ratio- parte de que la pena y la medida de seguridad no son los únicos medios de protección de la sociedad de que dispone el ordenamiento jurídico. Los intereses sociales que se estima necesario proteger pueden, a menudo, recibir suficiente tutela poniendo en funcionamiento mecanismos distintos a los medios propios del derecho penal, menos lesivos que éstos para el ciudadano y con frecuencia mucho más eficaces para la protección de la sociedad” (Mir Puig, 2003: 109)

Precisamente “porque la intervención punitiva es la técnica de control social más gravosamente lesiva de la libertad y de la dignidad de los ciudadanos, el principio de necesidad exige que se recurra a ella sólo como remedio extremo” (Ferrajoli, 2006: 465).

Por ende, “las únicas prohibiciones penales justificadas por su ‘absoluta necesidad’ son, a su vez, las prohibiciones *mínimas necesarias*,

2 Por Derecho Penal hacemos referencia a la potestad del Estado de declarar punibles ciertos comportamientos y adscribirles una pena, lo que se conoce como Derecho Penal subjetivo. Sin embargo, reconocemos que el concepto de Derecho Penal no es un asunto del todo pacífico en cuanto a su nominación, clasificación y contenido. De todas maneras, el concepto arriba señalado es satisfactorio, como quiera que tal potestad sancionatoria estatal es absolutamente reconocida independientemente del nombre que se le asigne. Sobre el concepto de Derecho Penal ver, entre otros, Zaffaroni (2000: 3), Roxin (1997: 47); Mir Puig (2003: 7), Muñoz Conde (2001: 185) y Smith (2002: 3).

esto es, las establecidas para impedir comportamientos lesivos que, añadidos a la reacción informal que comportan, supondrían una mayor violencia y una más grave lesión de derechos que las generadas institucionalmente por el derecho penal” (Ferrajoli, 2006: 466). Así, se debe optar por instrumentos que sean menos drásticos en comparación con las herramientas del Derecho Penal (Roxin, 1997: 66), como los del derecho policivo, civil, de familia, etc., e incluso, si es suficiente para tratar al conflicto, a ‘medios extrajurídicos’ (Mir Puig, 1998: 90), siempre y cuando sean legales. Así se entiende al principio de subsidiariedad o *última ratio*, característico del Derecho Penal de un Estado democrático y que fija límites al poder estatal sancionatorio debido a que aquel posee las sanciones más drásticas, representadas en restricción a la libertad<sup>3</sup>, que el Estado puede imponer a los ciudadanos. También está el principio de lesividad, que exige que el comportamiento sea lesivo para terceros, y el carácter fragmentario del Derecho Penal, que consiste en que no han de sancionarse “todas las conductas lesivas de los bienes que protege, sino solo las modalidades de ataque más peligrosas para ellos” (Mir Puig, 1998: 90).

Estos principios deberían constituir una barrera infranqueable al poder sancionador del Estado, pero en las sociedades occidentales contemporáneas se ha tomado un camino manifestamente punitivo: conflictos sociales de menor entidad, nuevos o ya conocidos, son criminalizados ante una supuesta incapacidad de las demás ramas del derecho, o incluso de herramientas extrajurídicas, para hacerles frente (Congreso de Colombia (a), 2009: 25)<sup>4</sup>

3 Aunque la pena privativa de la libertad no es la única pena imponible, su carácter de principal en los sistemas penales occidentales es manifiesto.

4 Así, por ejemplo, se puede leer en la exposición de motivos de la Ley 1327 de 2009 en relación con la situación que justificaba la expedición de dicha ley y en relación sobre los factores que incidían en la situación de violencia en contra de los menores: “Desafortunadas circunstancias

y, por el contrario, un inexplicable prestigio del Derecho Penal en tal empresa (Silva, 2006: 58). Hoy es una realidad la creación indiscriminada de tipos penales, la vigorización de las penas existentes, la disminución de las garantías procesales, la flexibilización de los criterios de imputación de responsabilidad penal y el endurecimiento de los regímenes penitenciario y carcelario.

Aquí no se evaluará la legislación penal de un Estado, ni se comparará cuál país tiene las leyes penales más restrictivas, ni se realizarán proposiciones de *lege ferenda*<sup>5</sup>, sino se analizará la presencia en Colombia de un modelo de producción normativa, denominado “populismo penal”, en el ámbito de la delincuencia sexual. Finalmente, partimos de una definición de populismo penal que lo entiende como:

Clase de punitividad que influye en la política penal contemporánea, en la que los políticos explotan con fines electorales la preocupación que en la sociedad generan ciertos conflictos sociales, como consecuencia del cubrimiento informativo que reciben, presentando propuestas expansivas del Derecho Penal, para demostrar aptitud para ejercer un cargo, en una representación aparente de la opinión pública<sup>6</sup>, con el fin último de obtener réditos elec-

como la laxitud y complejidad legal, y la debilidad de nuestro sistema penal, la inoperancia de las instituciones responsables de la protección de los derechos de los niños, la doble moral, la permisividad social e institucional generalizadas en todo nuestro territorio, la falta de una política pública en materia de planificación familiar; son entre otras, algunas de las causas para que la violación de los derechos de los niños sean una constante en nuestro país. Esto se refleja en las cifras realmente alarmantes respecto de las diversas formas de violación de los derechos de los niños” (Congreso de Colombia (a), 2009: 25).

5 Lo cual no es óbice, por supuesto, para formular críticas y plantear mecanismos de solución al problema como política penal, aunque no en la forma de proposiciones de reforma legislativa penal concretas.

6 Partimos de una concepción en la que la opi-

torales. Las propuestas de reforma utilizan el injustificado reconocimiento que el Derecho Penal goza socialmente como mecanismo de solución de conflictos sociales para evitar la discusión sobre su ineptitud y, así mismo, sobre la idoneidad de mecanismos diferentes, bien sean jurídicos o extrajurídicos (Velandia, 2000: 27).

## El populismo penal: presencia en Colombia

Partiendo del concepto arriba mencionado analizaremos si el populismo penal influye o no en la legislación penal colombiana. Para tal fin, estudiaremos a la Ley 1327<sup>7</sup>, que convocó a un referendo para reformar el artículo 34 de la Constitución Política y establecer que en los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y/o mental, se pudiera imponer hasta la prisión perpetua. La ley fue declarada inconstitucional en la sentencia C-397 de 2010 de la Corte Constitucional, pero hay motivos para estimar que su análisis es útil: en primer lugar porque la declaratoria de inconstitucionalidad fue solo por vicios durante el trámite del proyecto de ley ante el Congreso de la República<sup>8</sup>; en segundo lugar porque la vocera

nión pública no existe y simplemente es un instrumento de dominación empleado por los detentadores del poder con el propósito, entre otros y especialmente para lo que es el objeto de nuestro interés, de ayudar a disminuir la eventual resistencia social que pueda existir frente a la adopción de una medida política, legislativa, económica o social dirigida a hacer frente a un conflicto social haciendo creer que existe un consenso general respecto de la implementación de tal medida.

7 Debemos aclarar que por razones de espacio no podemos hacer un análisis en profundidad con todos los antecedentes sociales de esta norma y nos limitaremos a estudiar la exposición de motivos.

8 El primero fue que no se adjuntó “la certificación del Registrador Nacional del Estado Civil”. El segundo vicio consistió en “la modificación

del Comité Promotor del Referendo, Gilma Jiménez, luego de anunciada la decisión de la Corte Constitucional, sostuvo que presentaría de nuevo el proyecto de referendo constitucional<sup>9</sup> y en tercer lugar porque incluso así no se presentara un nuevo proyecto de referendo<sup>10</sup> la Ley 1327 de 2009 es de interés en relación con el populismo penal, como quiera

---

sustancial del texto original del proyecto de ley respaldado por la iniciativa ciudadana... En primer término, se modificó la expresión "procederá la pena de prisión perpetua de acuerdo con la ley" por la frase "se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley"...la sustancialidad del cambio consiste en que mientras la primera expresión preveía en forma imperativa la imposición de la prisión perpetua, la segunda lo hacía facultativamente. Adicionalmente, se cambiaron las expresiones "maltrato severo" por "lesiones personales agravadas" y se agregó un nuevo párrafo a nivel de política de prevención y constitucionalización de una institución como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Corte Constitucional.gov.co).

9 Dice su comunicado: "Sin conocer los detalles del fallo, pero escuchando que las razones están relacionadas con la radicación extemporánea del certificado de la Registraduría de los recursos utilizados y el cambio en el Congreso de palabras del texto de la pregunta, hoy mismo se elevará una consulta a la Corte Constitucional para establecer si es pertinente radicar el 20 de julio nuevamente la ley de Referendo, subsanando los dos errores definidos por esa Corporación. La misma Constitución señala que los errores de forma son subsanables en los trámites de las leyes" (gilmajimenez.com).

10 Mediante el Proyecto de Ley 206/10 Senado, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional (prisión perpetua a violadores de niños), se ha puesto en marcha de nuevo la misma propuesta de la Ley 1327 de 2009 y con idéntica exposición de motivos, por lo cual las conclusiones del análisis acá emprendido son igualmente aplicables al Proyecto de Ley 206/10 Senado en trámite. El Proyecto de Ley 206/10 Senado y su exposición de motivos fueron publicados en las Gacetas del Congreso 1001 y 1099, ambas del año 2010.

que es una muestra de su existencia y nos enseña los efectos nocivos que este modelo de producción normativa genera en cuanto al empleo de instrumentos ineficaces para la solución de conflictos sociales.

En la exposición de motivos los argumentos<sup>11</sup> que se indicaron como sustento del referendo fueron: a) la situación de violencia en contra de los menores; b) la prevalencia de los derechos de los niños; c) la irreversibilidad de las consecuencias del delito; d) la existencia de penas similares para los mismos delitos en diversos países; e) el efecto de prevención general negativa y f) el apoyo de la opinión pública. De los cuales nos ocuparemos a continuación:

#### *a) La situación de violencia en contra de los menores*

La situación de violencia que justificaba al referendo era:

Cada año más de un millón de menores colombianos son víctimas de delitos atroces. La Fiscalía proyecta que 200 mil son violados, 850 mil señala Unicef son maltratados severamente, 35 mil calcula la Procuraduría son explotados sexualmente, según País Libre 284 están secuestrados con fines extorsivos, 565 están secuestrados para la guerra por grupos ilegales, y mueren de forma violenta entre otros, por episodios de secuestro, maltrato o violencia sexual más de 2.000 al año; siendo los niños menores de 14 años las víctimas más frecuentes. Sólo el 20% de esos delitos son denunciados y menos del 10% terminan con sentencias en firme (Congreso de Colombia (a), 2009: 15).

Llama la atención que del estimado de delitos solo el 20% es denunciado y que de ese 20% menos del 10% terminan con sentencias condenatorias. Lo que debería ser motivo de preocupación es la razón por la que solo se

---

11 La clasificación es propia y se ha hecho con el fin de facilitar el análisis de los argumentos esgrimidos.

denuncian el 20% de los delitos y por qué menos del 10% de los delitos denunciados terminan con condena, lo que significa que del total estimado de delitos menos del 2% terminan con sentencia condenatoria. Empero, en ninguna parte de la exposición de motivos se explica cómo el simple aumento de las penas imponibles mejorará las bajas tasas de denuncias y condenas, cuando estos son evidentemente aspectos que no están relacionados con cuánta pena un delito tenga<sup>12</sup>. En efecto, puede argumentarse que una pena excesivamente corta desalentaría las denuncias, por una comparación del costo-beneficio que haría la víctima, pero tal razonamiento no tendría sentido en relación con los delitos del referendo, pues ellos no tienen penas ínfimas para sustentar tal perspectiva<sup>13</sup>. Lo que hay

12 Adelante nos ocuparemos de la relación entre el aumento de penas y la prevención de delitos cuando tratemos la prevención general negativa.

13 El delito de homicidio doloso tenía para el momento de presentación del referendo, y aún conserva, una pena entre 208 y 450 meses de prisión. Adicionalmente, puede agravarse, en lo que los delitos de nuestro interés concierne, por ejemplo, por estar integrados en la misma unidad doméstica (compañeros sentimentales de la mamá de la víctima que viven en el mismo hogar), o si se comete el homicidio para ocultar la comisión de otro delito (verbigracia la violación) o aprovechándose de la situación de inferioridad de la víctima (el homicidio de un menor de dos años de edad encuadra perfectamente), en cuyo caso la pena va de 400 a 600 meses de prisión (arts. 103 y 104 de la Ley 599 de 2000). La violación tenía, y sigue teniendo, una pena de 12 a 20 años de prisión, que se agrava de 16 a 30 años si la víctima es menor de 14 años (arts. 205 y 211 de la Ley 599 de 2000). La explotación sexual involucra diversas conductas que tienen penas de mínimo 4 y hasta un máximo de 37 años y medio (arts. 213 a 219-B de la Ley 599 de 2000). Los delitos de lesiones personales en menores de 14 años de edad tienen diversas penas que varían en relación con la lesión ocasionada, pero que van de un mínimo de 32 meses de prisión y hasta 480 meses de prisión (arts. 111 a 119 de la Ley 599 de 2000). Por su

que preguntarse es qué incide en la ausencia de denuncia y surgen razones como la falta de confianza en el sistema penal; el miedo al victimario y la desconfianza en la capacidad de la justicia para brindar protección a la víctima; la ignorancia respecto a la comisión del delito<sup>14</sup> o la vergüenza de la víctima para denunciar el delito.

La baja tasa de condenas puede ser resultado de falta de medios de la justicia para investigar y reunir pruebas suficientes para condenar, o de la sobrecarga de trabajo que permite el acacimamiento de prescripciones, o de la corrupción de funcionarios judiciales o de la dificultad misma en el recaudo probatorio suficiente para proferir condena, como ocurre, verbigracia, en los delitos sexuales en contra de menores en los que el victimario es alguien perteneciente al núcleo del menor<sup>15</sup> o casos en los que la denuncia es presentada muchos años después de ocurrido el delito lo que dificulta lograr el convencimiento más allá de toda duda sobre la responsabilidad penal del procesado necesario para proferir sentencia condenatoria. Entonces, según se ha explicado, el aumento de pena para un delito no va a conseguir que las tasas de denuncia y de condena aumenten, pues, reiteramos, las mismas no están relacionadas con el monto de la pena imponible, sino con factores y circunstancias diferentes.

parte, el secuestro tiene penas que van entre 192 meses y 600 meses de prisión (arts. 168 a 170 de la Ley 599 de 2000).

14 Nos referimos a los casos en los que se trata de un delito sexual en contra de un menor de edad que no sale a la luz por desconocimiento del menor de que está siendo objeto de un delito o por parte de los mayores que sean responsables de su custodia.

15 Para comprobarlo ver, por ejemplo, *Gaceta del Congreso*, Año xviii, Núm. 80, 25 de febrero de 2009, pp. 22 y 23, en donde se citan diversos casos y en la p. 28 en donde se señala: "El 70% de los delitos se cometen en la casa de habitación del menor".

### *b) La prevalencia de los derechos de los niños*

A nivel internacional y nacional, en los ámbitos constitucional, legal y jurisprudencial, la prevalencia del interés del menor ha sido reconocida. La Corte Constitucional, en la sentencia C-061 de 2008, sostuvo en relación con el artículo 44 de la Constitución Política:

Este artículo contiene la explícita incorporación en nuestro ordenamiento jurídico del universal principio sobre el interés superior del menor, que se manifiesta...en la expresa enumeración de los derechos de los niños (inciso 1°), que son además reconocidos como fundamentales y...susceptibles de protección mediante la acción de tutela... se ve reflejado también en el establecimiento de importantes deberes de acción en cabeza de la familia, de la sociedad y del Estado (inciso 2°), encaminados a hacer realidad dicho conjunto de derechos para todos los menores (Corte Constitucional).

El interés superior del menor, en lo que concierne al Estado y desde una perspectiva activa, se debe materializar en la ideación, implementación y ejecución de políticas que hagan efectiva tal prevalencia. Precisamente, no se entiende, y en la exposición de motivos tampoco se explica, cómo la imposición de la cadena perpetua garantiza la prevalencia de los derechos de los niños.

Una política orientada a la prevalencia de los derechos de los niños, entendida como protección de los niños frente a agresiones, que se fundamente en el aumento de la pena imponible a las conductas en contra de los menores carece de efectividad. Una política preventiva debería plantear medidas tendientes a evitar la comisión de tales comportamientos que vayan más allá de su tipificación como delito o del aumento de las penas imponibles.

En efecto, no se discute la criminalización de conductas en contra de la vida, integridad física, libertad individual o la libertad, integridad y formación sexuales de los menores, pero sí el uso simbólico del Derecho Penal

recurriendo y presentando a la cadena perpetua como mecanismo idóneo para proteger a los menores. Tal uso simbólico permite que el Estado no adopte políticas estatales eficaces en la prevención de los comportamientos que afectan a los menores y que su desprotección continúe siendo una realidad.

### *c) Irreversibilidad de las consecuencias del delito*

Las consecuencias de un delito sexual<sup>16</sup> son dramáticas, en muchos casos completamente irreversibles y dejan secuelas para el resto de la vida de la víctima, de corto y largo plazo, en sus componentes físicos, conductuales, emocionales, sexuales y sociales (Congreso de Colombia (a), 2009: 39). Empero, tampoco aquí se ve cómo la cadena perpetua pueda prevenir tales secuelas, pues termina interviniendo cuando ya ha ocurrido algo, salvo en los casos de tentativa, pero esta no depende de que exista o no cadena perpetua, sino del hecho de que la conducta se encuentre tipificada, como ya está en la Ley 599 de 2000 y, por tanto, se hace innecesaria la reforma pretendida con el referendo.

### *d) La existencia de penas similares para los mismos delitos en diversos países*

El derecho comparado es de utilidad e instituciones jurídicas foráneas pueden ser utilizadas en otro país, por lo que no es insólito que propuestas legislativas empleen como sustento a leyes extranjeras. Empero, en este tipo de argumentos deben exponerse los resultados que la norma foránea ha tenido en el ámbito espacial y temporal en el que ha sido aplicada y el porqué es razonable inferir que tendrá efectos similares en donde se pretende aplicar. En la exposición de motivos se aseveraba: “La revisión muestra que para este

<sup>16</sup> Al igual que las de un delito en contra de la libertad individual, de la vida o de la integridad personal, pero hacemos mención a los delitos sexuales como quiera que son los que más despliegue reciben en la exposición de motivos.

tipo de delitos, hay casi unanimidad entre los países independientemente de los sistemas políticos y niveles de desarrollo, en cuanto a la valoración de la gravedad de la falta y el daño social que produce la misma, y en consecuencia la necesidad de buscar una pena acorde y proporcionada” (Congreso de Colombia (a), 2009: 37).

Así, se presentan leyes de diferentes países, pero no se menciona su eficacia en la disminución de la comisión de delitos. Justamente, no tiene sentido tomar como modelo a leyes extranjeras si no se conoce si son efectivas o no. No podemos ocuparnos de todas las leyes citadas, pero debe destacarse que, verbigracia, una de las normas citadas, la Ley Megan, ha sido objeto de cuestionamientos y existe un estudio del Departamento de Correccionales de New Jersey en el que se concluye que “a la fecha hay poca evidencia, incluyendo este estudio, para apoyar que la Ley Megan es eficaz en reducir tanto delitos sexuales cometidos por primera vez o en reincidencia” (New Jersey Department of Corrections).

#### *e) El efecto de prevención general negativa*

En la exposición de motivos se señalaba el efecto preventivo de la cadena perpetua sobre la comisión de alguno de los delitos pertinentes, lo cual se explicaba así:

Para el Estado y la sociedad colombiana debe ser una prioridad hacer la reflexión social, política, jurídica y económica de la proporcionalidad de las penas actualmente existentes en Colombia y de la gravedad de los delitos que se cometen contra nuestros niños, por cuanto las penas como están concebidas actualmente en nuestra legislación no son ejemplarizantes, ni producen un desestímulo efectivo en el individuo que pretende la comisión del delito (Congreso de Colombia (a), 2009: 37).

El argumento es que la amenaza de pena modificará la conducta de los potenciales trasgresores (fin de la pena de prevención general negativa), que es un esquema eco-

nómico, en el que se evalúan los beneficios y las consecuencias del delito y con sustento en tal cálculo racional se deciden su realización y bajo tal comprensión el incremento de las penas evitaría la comisión de delitos. No podemos estudiar a fondo esta tesis<sup>17</sup>, pero sí podemos indicar que se ha reprobado su poder de determinación de la conducta de personas en general (Smith, 2002: 4); o en el caso de delincuencia de cuello blanco; o de fanáticos, que “no tienen en cuenta la amenaza de la pena o la consideran un estímulo”, como en el terrorismo (Zaffaroni, 2000: 55); o cuando hay “estímulos patrimoniales muy altos”, como los sicarios (Zaffaroni, 2000 : 55; Jakobs, 1997: 27); o en aquellas situaciones en las que la gente actúa en “circunstancias poco propicias para especular reflexivamente sobre la amenaza penal”, como en “la mayoría de homicidios dolosos” (Zaffaroni, 2000: 55) o en situaciones de ira, rabia o de deseo de venganza (Husak, 2008: 145).

También se ha señalado que esta teoría constituye “por la acción de su efecto, necesariamente una teoría de la imposición y de la ejecución de la pena” (Roxin, 1997: 90), pues la prohibición disuadirá a algunos, no a todos, por lo que se requiere la condena, pero incluso esta sola no es suficiente, sino que su ejecución es la que cumpliría el fin de prevención. Entonces, el cálculo racional “no se atiene a la secuencia jurídicamente necesaria de hecho y pena, sino que tiene en cuenta más bien la probabilidad efectiva de resultar castigado o de sustraerse a la pena” (Jakobs, 1997: 27). El efecto de disuasión, si existe uno, derivaría de la certeza y prontitud del castigo y no de la prohibición ni de su monto (Silva, 1992: 219; Robinson y Darley, 2004: 182). Es decir, si se busca generar un efecto disuasivo a través de la pena se debe sancionar pronta y efectivamente a quienes

17 Sobre la prevención general negativa y diversas valoraciones de la misma ver, entre otros, (Husak, 2008: 145), Zaffaroni (2000: 54), Roxin (1997: 89) y Jakobs (1997: 26).

cometan delitos (Congreso de Colombia (a), 2009: 25), pues el simple aumento de la pena para un delito sin que se juzgue y condene a sus responsables no produce la disuasión buscada<sup>18</sup>.

#### f) Apoyo de la opinión pública

El referendo se fundamentaba en el respaldo de la opinión pública:

[C]ientos de miles de colombianos, sin diferencias políticas, sociales o económicas, padres de familia, profesores, artistas, periodistas, amas de casa, jóvenes, empresarios y comerciantes, algunos con el liderazgo de Senadores y Representantes, Gobernadores, Alcaldes, Concejales y Diputados, en menos de 100 días, logramos que millones de compatriotas de todos los departamentos, inclusive miles de residentes en 15 países, firmaran el apoyo al Referendo Constitucional (Congreso de Colombia (a), 2009: 15-16).

18 Un ejemplo bastante claro sobre este punto es lo ocurrido con el secuestro en Colombia. El Código Penal de 1980 (Decreto-Ley 100 de 1980) establecía para el secuestro extorsivo (art. 268. El que arrebate, substraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político) pena de prisión de 6 a 15 años de prisión. Para el secuestro simple (art. 269. El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo anterior; arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona) la pena era de 6 meses a 3 años. Durante la vigencia del Código Penal de 1980 las cifras del delito de secuestro empezaron a aumentar y como consecuencia de ello se expidió la Ley 40 de 1993 que representó un aumento radical en las penas imponibles: el secuestro extorsivo pasó a tener una pena de prisión de 25 a 40 años y en relación con el secuestro simple se estableció una pena de prisión de 6 a 25 años. A pesar de tan significativo aumento en las penas de prisión, el secuestro aumentó en Colombia. Así, con los datos disponibles, mientras que en 1996 ocurrieron 1038 secuestros en 1997 fueron reportados 1624; en 1998, 2860; en 1999, 3204; en el 2000, 3572, que fue cuando se alcanzó el tope.

También se presentaban los resultados de encuestas de opinión como una muestra del apoyo de la opinión pública a la cadena perpetua:

[S]e debe tener en cuenta la opinión que la ciudadanía, no solo la expresada con su firma de apoyo al Referendo, sino también la de las encuestas y sondeos de opinión... El acuerdo de la sociedad colombiana es evidente. Varios medios de comunicación del país... le han preguntado a la opinión pública sobre los castigos que deberían imponerse a los delincuentes que violan los derechos fundamentales de los niños (Congreso de Colombia (a), 2009: 39).

Justamente, se presentaban tres sondeos<sup>19</sup>:

- “Encuesta de Urna Virtual-Caracol Tv., de fecha junio de 2008. Pregunta: ¿Está de acuerdo con la prisión perpetua? Respuesta: De acuerdo 96%; En desacuerdo 4%” (Congreso de Colombia (a), 2009: 39).
- “Encuesta de El Espacio, de fecha 5 de septiembre de 2006. Pregunta: Cree que la persona que cometa el delito de acceso carnal violento merece: Pena de muerte 42%; Cadena perpetua 23%; Castración biológica 30%; Pena actual 40%” (Congreso de Colombia (a), 2009: 40).
- “PORTAFOLIO. Encuesta 17 de agosto de 2006. ¿Está de acuerdo con la pena de muerte a secuestradores? Sí 58% No 42%” (Congreso de Colombia (a), 2009: 40).

La encuesta de Urna Virtual-Caracol Tv. fue realizada en Internet, aunque debe indicarse que carece de representatividad como quiera que el conjunto de personas con acceso a Internet no equivale a la población en general

19 Aunque se citan otra encuesta, las preguntas de la misma no interrogan sobre la pena de prisión perpetua, motivo por el cual no la tendremos en cuenta. La pregunta de este sondeo era: “¿Qué opina de la idea de que sea impuesta en el país la castración química a los violadores reincidentes?” (Congreso de Colombia (a), 2009: 40).

(Sue y Ritter, 2007: 12) y no es posible hacer generalizaciones basándose en este tipo de encuestas. En relación con la representatividad, en las encuestas en páginas web puede hacerse imposible determinar, si no se toman las medidas pertinentes<sup>20</sup>, si el número de votos corresponde a un igual número de participantes<sup>21</sup> y en el sondeo citado no parece que se haya adoptado ninguna medida al respecto<sup>22</sup>. En el interrogante de la encuesta se pregunta si se está de acuerdo con la prisión perpetua, pero no en relación con ciertos delitos, sino de forma general, por lo que no es irrazonable inferir que los sondeados respaldaban tal pena para los delitos de la Ley 1327 de 2009.

Sobre la encuesta de El Espacio, al desconocerse qué tipo de encuesta es, solo puede mencionarse que su representatividad es discutible; de acuerdo con ella lo que la ciudadanía desea para quien cometa el delito de acceso carnal violento, sin mencionar las condiciones personales de la víctima, es la pena de muerte y solo sirve de sustento en relación con este delito, pero no respecto de los demás incluidos en la Ley 1327 de 2009. Además,

---

20 Dentro de las medidas que se pueden tomar están: 1) comparar las direcciones IP (*Internet Protocol*) de las encuestas contestadas como quiera que cada computador en Internet tiene un único número de identificación; 2) revisar datos que contengan respuestas idénticas a las preguntas hechas, aunque este mecanismo debe ser empleado junto con otros para evitar falsos positivos; y 3) hacer un acceso a la encuesta a través de una contraseña que solo pueda ser usada por una vez (Sue y Ritter, 2007: 86 y 87).

21 Aunque en las encuestas de Urna Virtual-Caracol Tv. se hace mención de cuántas personas han participado en cada sondeo en la exposición de motivos no se citó cuántas personas intervinieron en la encuesta objeto de análisis.

22 En relación con las encuestas de Urna Virtual-Caracol Tv. debe indicarse que se accedió a la correspondiente página web el día 20 de junio de 2009 y desde una misma dirección IP fue posible participar cuantas veces se quiso en la encuesta del día.

según esta encuesta no habría lugar al establecimiento de la pena de prisión perpetua sino a la de muerte, que ocupó el primer lugar de las preferencias con un 42%. Incluso la pena vigente, de prisión, con un 40% de respaldo, también vence a la cadena perpetua, que obtuvo un 23% de apoyo.

En el caso de PORTAFOLIO también se desconoce qué tipo de encuesta es<sup>23</sup> por lo que las censuras previas se hacen extensivas. En esta encuesta se apoya la pena de muerte para el delito de secuestro, sin especificar quién sea la víctima, y no la prisión perpetua. Se puede razonar que el apoyo a la pena de muerte incluye a la prisión perpetua bajo la lógica de que aquella pena es más drástica que esta. Empero, este razonamiento no se comparte, pues si se quería indagar sobre el apoyo a la prisión perpetua debería haberse preguntado tal cuestión y no otra.

Al margen de la existencia o no de la opinión pública, así como de la determinación de su parecer, debe mencionarse la influencia que la redacción de las preguntas y el contexto en el que se formulan tienen sobre las respuestas. Así, los interrogantes anotados no son neutrales porque no preguntan si se “está de acuerdo o no con x pena”, sino si se “está de acuerdo con x pena”. Aunque puede considerarse como una diferencia sutil y sin consecuencias, al excluir de la pregunta la parte “o no” se influye en el encuestado al darle la sensación de que existe un consenso previo de aceptación respecto de la pena x.

También debe reprocharse la ausencia de las opciones de respuesta “no sabe”, “no contesta” y “no está seguro” porque se desconoce que en muchos asuntos no existe opinión pública, incluso en asuntos que “han sido objeto de discurso diario entre las élites política, académica y periodística” (Bishop, 2005: 13) y que han recibido un amplio

---

23 Al igual que en el caso de la encuesta de *El Espacio* nada se indica sobre este sondeo en la exposición de motivos y no fue posible conseguir datos sobre ella.

cubrimiento en los medios de comunicación. Así se oscurece, hasta hacer desaparecer, la diferencia entre opinión pública e ignorancia pública haciendo creer que siempre existe opinión de los encuestados. Al eliminar las opciones de respuesta “no sabe”, “no contesta” y “no está seguro” e incluir en la pregunta solo medidas punitivas se guía al sondeado para que considere que la única manera de enfrentar los conflictos sociales es recurriendo al ámbito punitivo.

Así mismo, estimamos que en las encuestas se utilizó una forma irrazonable de argumentación denominada “todo o nada” y que consiste en la exposición de una propuesta de solución a un conflicto social limitando las posibilidades de enfrentarlo a una acción o herramienta determinada y presentando de manera engañosa a esa acción o herramienta como la única capaz de enfrentar al conflicto y satanizando cualquier propuesta distinta identificándola falsamente como aprobación de la existencia del conflicto social. Esta argumentación fue usada por Gilma Jiménez, vocera del Comité Promotor del Referendo, que afirmaba públicamente que el conflicto social de violencia contra los niños solo podía ser solucionado con el establecimiento de la prisión perpetua y que la oposición a esta propuesta equivalía a ir en contra de los derechos de los niños y a ¡la búsqueda de la satisfacción de intereses políticos!:

¿Por qué tanta resistencia de algunos frente al Referendo de los niños? ... A otros les asusta o no saben leer que la propuesta no es solo para violadores. Otros, que es peligroso legislar mediante referendos. Otros confunden, por ignorancia o por perversidad, la pena de muerte con la pena de prisión perpetua. Otros, que hay delitos más graves. Otros, que 60 años son suficientes o que será muy costoso. Y esas respuestas no aclaran las verdaderas razones de por qué tanta resistencia de algunos, no obstante el evidente apoyo de quienes son los únicos dueños del Referendo de Prisión Perpetua: los colombianos... En este debate, es inmoral cualquier cálculo político (El Tiempo, 2009).

Este tipo de argumentación del “todo o nada” también estuvo presente en las encuestas objeto de análisis pues debe tenerse en cuenta que la forma en que están redactadas sus preguntas sugieren sutilmente que existe un consenso previo en el que la única manera de enfrentar los conflictos sociales es recurriendo a la prisión perpetua. También debe advertirse sobre los efectos nocivos del “punto de vista del referendo” (Bishop, 2005: 66), que consisten en el excesivo énfasis que se hace en relación con los resultados porcentuales y sobre cuánta gente está a favor o en contra de cierta medida buscando transmitir la idea de que existe un consenso social, en lo que ha sido denominado “*fundamentalismo de las encuestas*”, pues no puede desconocerse que las respuestas de un sondeo pueden cambiar diametralmente dependiendo de la forma de las preguntas, su redacción y el contexto en el que se hagan, lo que a su vez generaría el correspondiente cambio en el supuesto consenso social sobre el tema puesto a consideración en la encuesta<sup>24</sup>.

El apoyo social también se observa en el 1'762.635 ciudadanos (Congreso de Colombia (a), 2009: 17) que firmaron la petición de referendo y, en principio, parecería que nada puede objetarse. Empero, no es irrazonable considerar que algunos ciudadanos hayan suscrito el apoyo al referendo debido a cómo se les presentó el mismo por parte de los recolectores de las firmas. Como se ha venido señalando, el discurso de respaldo al referendo correspondía a la modalidad del “todo o nada” y es razonable pensar que los recolectores de firmas usaron tal discurso mencionando los diversos casos de brutales agresiones física y/o sexuales de que estaban siendo víctimas los niños, aludiendo

24 Sobre este supuesto consenso se puede ver: “Finalmente se debe tener en cuenta la opinión que la ciudadanía, no solo la expresada con su firma de apoyo al Referendo, sino también la de las encuestas y sondeos de opinión. El acuerdo de la sociedad colombiana es evidente” (Congreso de Colombia (a), 2009: 39).

a la cadena perpetua como único medio para hacerles frente y que el no apoyar el referendo equivalía a estar de acuerdo con la comisión de tales delitos, afirmación que se sustenta en el hecho notorio y evidente de que ¡ese fue el discurso que se empleó públicamente<sup>25</sup> y en la exposición de motivos!. Así mismo, las personas que recogieron firmas usaban camisetas con las frases “Firmemos por nuestros niños. Prisión perpetua para violadores y asesinos” o “Votemos sí por nuestros niños” (gilmagimenez.com), frases que también estaban en los sitios en donde la recolección se llevó a cabo (Congreso de Colombia (a), 2009: 32). Por ende, no es descabellado considerar que se hayan obtenido rúbricas de personas que con una mayor información al respecto no las habrían otorgado, aunque es imposible determinar a qué porcentaje del total equivaldría este grupo de ciudadanos.

Al final solo queda como argumento para el establecimiento de la prisión perpetua una retórica cargada de aspectos emocionales sobre los espeluznantes casos de violencia física y sexual en contra de los niños y de las dramáticas consecuencias. Empero, a pesar de la ausencia de argumentos racionales es innegable que tal retórica emocional tenía influencia en los ciudadanos como puede

---

25 Por solo dar un ejemplo sobre cómo se manejaba públicamente este discurso del “todo o nada” debe mencionarse que la entonces recién nombrada Fiscal General de la Nación, Viviane Morales, manifestó su desacuerdo con el aumento de las penas en relación con el referendo de la Ley 1327 de 2009: “A mí no me gusta la cadena perpetua, a mí me gusta es la eficacia, la seguridad de que la pena se aplica y de que el delincuente va a ser castigado. (...) Por favor ya no subamos las penas, pensemos en aplicarlas realmente”, declaración que produjo la reacción de la vocera del Comité Promotor del Referendo, Gilma Jiménez, en los siguientes términos: ‘en medio de las buenas noticias que venía recibiendo el país’ por el nombramiento de Morales, ‘la primera mala noticia que se recibe de ella sea precisamente en contra de los derechos de los niños’ (El Tiempo, 2010).

verse en la siguiente intervención: “Juan Pablo Ramírez, estudiante...considera que el debate debe ser amplio y ponderado porque se está midiendo la madurez jurídica del país. Apoya la iniciativa por el dolor de las víctimas y porque más de dos millones de personas firmaron” (Congreso de Colombia (b), 2009: 7).

Entonces, la razón para apoyar el referendo está circunscrita a aspectos emocionales, dolor de las víctimas, y no a su potencial eficacia en la protección de los niños. La intervención precedente demuestra cómo este discurso del “todo o nada” lleva a creer que se va a solucionar el conflicto social de violencia física y sexual contra menores blindándolos contra todo abuso a través de la prisión perpetua, afirmación que va en sentido contrario a los datos que la realidad proporciona. Así, no es irrazonable considerar que si algunos de estos ciudadanos oyeran una versión distinta cambiarían de posición, aunque habrá algunos cuyo parecer no podrá ser cambiado porque sus opiniones están cimentadas exclusivamente en aspectos emocionales, lo que evita cualquier debate racional al respecto.

Finalmente, a este discurso de apoyo de la opinión pública se le vinculó la retórica de la sabiduría popular: “Hay que respetar y no temerles a las decisiones que, con sabiduría, toma el pueblo. Y en este caso, por primera vez en la historia política de nuestro país, la Constitución, la democracia y las instituciones deben funcionar en beneficio de sus ciudadanos más importantes: los niños” (El Tiempo, 2009).

La sabiduría popular, es decir, esa práctica discursiva que se sustenta en un conocimiento común (lo que todo el mundo sabe) es un argumento falso de justificación basado en un supuesto núcleo básico de conocimientos, pero que corresponden a creencias, a subjetividad y no a objetividad. El principal problema de este tipo de argumentación consiste en que se da a opiniones individuales la connotación de generales, de existencia de consenso social al respecto, como cuando se da a entender que la sabiduría popular considera

que la cadena de prisión perpetua es el único mecanismo para hacer frente a las agresiones físicas y sexuales en contra de los niños.

En conclusión, en lo que se refiere a medidas jurídicas<sup>26</sup>, según se ha explicado, no es correcto que existe consenso social sobre la adopción o cambio de una norma con sustento en encuestas de opinión pública. La posición asumida en la exposición de motivos de la Ley 1327 de 2009 no es razonable y responde a la censurable actitud de fundamentalismo de las encuestas. En lo que respecta al apoyo social sustentado en firmas de ciudadanos aunque en principio aparece como inmaculado deben tenerse en cuenta aspectos censurables que pueden influir en la toma de decisión por parte de quien decide dar su apoyo como son el proceso de recolección de firmas, específicamente qué dicen los recolectores a los ciudadanos sobre la necesidad y unicidad de la medida jurídica que se desea implementar para resolver el conflicto social en cuestión.

En efecto, el que públicamente y en la exposición de motivos se hayan destacado las bondades, la necesidad y la unicidad de la prisión perpetua permite considerar más que razonablemente que quienes fungieron como recolectores de firmas emplearon igual discurso y, así, no puede compararse que se use información más que cuestionable<sup>27</sup> y/o que se utilice el dolor de las víctimas para conmovir a los ciudadanos y obtener su apoyo.

Finalmente, debe señalarse que Gilma Jiménez, vocera del Comité Promotor del Referendo, se presentó a las elecciones para el Senado de Colombia, que tuvieron lugar en marzo del 2010, basando su campaña electoral principalmente, por no decir exclusivamente, en el referendo para establecer la prisión perpetua y obtuvo la segunda votación más alta

<sup>26</sup> Aunque la conclusión es extrapolable a los demás aspectos sociales y no solo al campo jurídico.

<sup>27</sup> En el entendido de que la necesidad y la unicidad de la medida de cadena perpetua no tienen sustento en los datos que la realidad proporciona.

del país con más de 188.000 votos (registra-duria.gov.co). Si bien no se conoce la motivación de cada uno de sus electores no puede concluirse otra cosa distinta a que su voto fue determinado por su propuesta de referendo<sup>28</sup>, que, insistimos, fue predominante, casi con carácter exclusivo, en su discurso de campaña electoral (El Espectador, 2011). Entonces, en este caso se puede concluir razonablemente que la propuesta punitiva de prisión perpetua se tradujo en réditos electorales para su proponente.

## Conclusiones

El populismo penal es un fenómeno cuya existencia y efectos se constatan en la expansión del Derecho Penal y que en Colombia ya tiene manifestaciones, representada en la Ley 1327 de 2009, que significó para su principal vocera beneficios electorales.

El populismo penal genera interrogantes sobre las transformaciones que está experimentando el Derecho Penal y que lo están convirtiendo en un mecanismo preventivo, que persigue la incapacitación de individuos basándose en razonamientos tales como personas peligrosas, incorregibles, etc., para justificar el empleo de medidas violatorias de los derechos de los ciudadanos.

Debe indagarse por qué el Derecho Penal goza de estimación social general como herramienta idónea para enfrentar todo tipo de conflictos sociales, si es conocida su 'inidoneidad' en tal empresa y su competencia para causar más problemas de los que pretende solucionar. También debe indagarse por qué otras áreas del derecho o mecanismos extra-jurídicos no gozan de igual reconocimiento cuando en muchos de ellos se reconoce una mayor idoneidad en la solución de los conflictos sociales.

La discusión sobre los límites del Derecho Penal es bastante antigua y conocida. De tal

<sup>28</sup> Para conocer las propuestas de Gilma Jiménez ver: <http://www.gilmajimenez.com/>.

suerte, se han esgrimido diversas posturas doctrinales y argumentos para contener al Derecho Penal, que en su versión actual viene a ser una superación de las atrocidades que la humanidad conoció gracias a las denuncias sobre las barbaridades a las que estaban expuestos los ciudadanos. Empero, muchos sistemas occidentales han venido presenciando un cambio expansivo del Derecho Penal, que ya encuentra respaldo en posiciones doctrinales pro expansivas, políticos dispuestos a promover cualquier tipo de legislación penal con tal de obtener votos y en una ciudadanía temerosa del delito con capacidad para adoptar medidas legales, lo que plantea un futuro poco prometedor. No se trata de la eterna crisis del Derecho Penal, sino de advertir cómo está siendo utilizado incorrectamente y cómo tal uso erróneo nos puede llevar de regreso a un Derecho Penal arcaico, en donde la pena de muerte, la tortura y cualquier otro tipo de práctica violatoria de los derechos de los ciudadanos sea lo usual. □

## Bibliografía

- Bishop, George F. (2005). *The illusion of public opinion: fact and artifact in American public opinion polls*. Rowman & Littlefield Lanham.
- Ferrajoli, Luigi (2006). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Husak, Douglas N. (2008). *Overcriminalization: the limits of the criminal law*. Oxford: New York.
- Jakobs, Günther (1997). *Derecho penal, parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*. Madrid: Marcial Pons.
- Mir Puig, Santiago (2003). *Introducción a las bases del Derecho Penal*. Buenos Aires: B de f.
- (1998). *Derecho penal: parte general*. Barcelona: Reppertor.
- Muñoz Conde, Francisco (2001). *Introducción al Derecho penal*. Buenos Aires: B de f.
- Pratt, John (2007). *Penal populism*. Londres: Routledge.
- Robinson, Paul y John M. Darley (2004). "Does Criminal Law Deter? A Behavioral Science Investigation". En *Oxford Journal of Legal Studies*: 173-205.
- Roxin, Claus (1997). *Derecho penal. Parte general*, t. 1. Madrid: Civitas.
- Silva Sánchez, Jesús (2006). *La expansión del Derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Montevideo: B de f.
- (1992). *Aproximación al Derecho penal contemporáneo*. Barcelona: Bosch.
- Smith, John (2002). *Criminal law*. Londres: LexisNexis.
- Sue, Valerie M. y Lois A. Ritter, *Conducting Online Surveys*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Velandia, Rafael, (en prensa). *El Populismo Penal: una perspectiva sobre Colombia*.
- Zaffaroni, Eugenio (2000). *Derecho penal, parte general*. Buenos Aires: Ediar.

## Fuentes documentales

Corte Constitucional de Colombia (2008). Sentencia C- 061 de 2008. Recuperado el 22 de febrero de 2011, de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Congreso de Colombia (a) (2009). *Gaceta del Congreso*. Año xviii, Núm. 80, 25 de febrero.

Congreso de Colombia (b) (2009). *Gaceta del Congreso*. Año xviii, Núm. 243, 27 de abril.

Congreso de Colombia (2010). *Gacetas del Congreso*. Números 1001.

Congreso de Colombia (2010). *Gacetas del Congreso*. Números 1099.

*El Espectador* (2011). “Abrumador triunfo de Gilma Jiménez”. Recuperado el 20 de abril de 2011, de <http://www.elespectador.com>

*El Espectador* (2011). “Gilma Jiménez responde presunto provecho político prisión perpetua”. Sección Política, Recuperado el 20 de abril de 2011, de <http://www.elespectador.com>

*El Tiempo* (2010). Sección Política, 7 de diciembre de 2010. Recuperado el 25 de abril de 2010, de <http://www.eltiempo.com/>

Fondelibertad (2010). Boletín. Recuperado el 5 de junio de 2010, de [www.fondelibertad.gov.co](http://www.fondelibertad.gov.co)

Jiménez, Gilma (2009). “¿Por qué tanta resistencia de algunos?”, *El Tiempo*, 22 de abril, de [www.eltiempo.com/](http://www.eltiempo.com/). Recuperado el 20 de febrero de 2011.

New Jersey Department of Corrections (2009). *Megan’s Law: Assessing the Practical and Monetary Efficacy*. Recuperado el 20 de agosto de 2009, de [www.ncjrs.gov](http://www.ncjrs.gov)

Registraduría del estado civil (2011). Información electoral. Recuperado el 29 de marzo de 2011, de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

# Barrios seguros para las mujeres<sup>1</sup>

## *Safer neighborhoods for women*

■ Fernando Carrión M<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo analiza la transformación de la geografía delictiva en el actual ciclo de violencia que vivimos, al tiempo que se propone visibilizar el alcance de la violencia de género en este proceso. Debido a que la ecuación violencia urbana/violencia de género aumenta la violencia doméstica, psicológica, sexual y física, y produce efectos sobre otros sectores como niños y jóvenes, de allí la necesidad de una política urbana que incorpore la variable de género y fortalezca el empoderamiento de la mujeres, en los comités barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad.

**Palabras clave:** Seguridad, mujeres, violencia de género, barrios

### Abstract

This article analyze the transformation of the geography of crime in the current cycle of violence which we live, at the same time, it propose put on the table the scope of domestic violence in this process. Because the equation urban violence / violence against women increases domestic, psychological, sexual and physical violence, and produce effects on children and young people, hence the need for an urban policy that incorporates the gender variable and strengthen the empowerment of women in the neighborhood, planning and security committees.

**Key Words:** Security, women, gender violence, neighborhoods

1 Documento preparado para el proyecto "Ciudades Seguras para las mujeres y las niñas del DMQ" con auspicio de ONU-Mujeres

2 Profesor – investigador, programa de estudios de la ciudad, FLACSO - Ecuador.

## Antecedentes

**E**n América Latina desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado la violencia ha crecido, cambiado, pluralizado y sus impactos han sido más significativos.

Las tasas de homicidios por cien mil habitantes han pasado de 12 en 1990 a 26 en 2006: esto es, más del doble en 25 años. Una importante explicación de este crecimiento va en la línea del cambio sustancial que vive la violencia en la región, en términos del paso de una tradicional que se funda en la desigualdad social y en la cultura lúdica, a otra moderna, donde es clara la premeditación, la organización, la tecnología y la internacionalización. En otras palabras, hemos entrado en la lógica de la combinación y articulación de la violencia organizada, que cuenta como motivación central la búsqueda de ganancias económicas; lo cual no quiere decir que la violencia tradicional -de carácter social- haya desaparecido; por el contrario, se han articulado entre ellas.

Una situación como esta tiende a generar una nueva *coyuntura delictiva* que está signada por la presencia de una violencia construida por sobre la base de bandas criminales que tienen una motivación fuerte en las utilidades económicas; esto es, en mercados ilegales y con el desarrollo de delitos conexos. Por eso, gran parte de los delitos violentos vienen del peso que adquieren los mercados ilegales en el sector público a través de la corrupción, la extorsión y la intimidación; y en el sector privado mediante el lavado (inversión) de recursos económicos. Pero también prevalecen las violencias tradicionales que vienen del pasado, como son los casos de las violencias juveniles, deportivas o sociales (interpersonales, comunitarias, familiares). Esta combinación de los tipos de violencias muestra que esta nueva coyuntura delictiva tiende a pluralizar aún más los tipos de violencias y

a determinar que los actores violentos transforman la función de las mujeres en estos eventos<sup>3</sup>.

Adicionalmente se debe señalar que los impactos de esta nueva coyuntura delictiva son francamente preocupantes: fallecieron en promedio al año no menos de 170 mil personas en estos últimos 15 años, los costos de las violencias significaron 14,2% del PIB (Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000), el temor se convirtió en el imaginario más fuerte de la población (Silva, 2003), las ciudades perdieron *ciudadanía*, espacio y tiempo (Carrión, 2010) y, desde el año 2007, la seguridad ciudadana se convierte en la principal demanda de la población (Latinobarómetro).

Pero quizás uno de los elementos más importantes de esta transformación tenga que ver con dos expresiones: por un lado, la transformación de la geografía delictiva, en el sentido de que hoy la violencia es fundamentalmente urbana y fronteriza; porque la mayoría de hechos delictivos se concentran en estos territorios y cada uno de ellos generan nuevos tipos de violencias; y, por otro lado, la visibilidad social alcanzada por la violencia de género ha mostrado un componente inédito<sup>4</sup>.

Si se relaciona la violencia urbana con violencia de género vemos que las vulnerabilidades del espacio público y del privado para las mujeres incrementa los delitos tales como: violencia doméstica, psicológica, sexual y física. Atenuar estas formas de violencia implica no solo enfrentar las asimetrías de poder existentes, sino también tener en cuenta que este tipo de violencia tiene un efecto dominó sobre otros sectores de la población -como los niños y jóvenes- produciendo, incluso, una transmisión inter generacional de la violencia. O sea, una amplificación hacia otros grupos de la población y en momentos

3 Por eso la mayoría de las "mulas" usadas para el narcotráfico son mujeres o, incluso, para las prácticas delictivas las mujeres en gestación.

4 Según Larraín (2002) la violencia contra las mujeres va entre el 25 y el 50 por ciento de las familias.

posteriores al hecho producido<sup>5</sup>. En la ciudad el modelo de desarrollo urbano generalizado tiene tres características que inciden en la violencia de género: la informalidad de los barrios de las ciudades es significativa, la producción de los servicios e infraestructuras se hace de manera desigual, la segregación residencial aumenta y el espacio público es poco integrador, lo cual termina por estimular las actividades ilícitas y generar “oportunidades” para los actos criminales donde –obviamente– las mujeres terminan siendo las principales afectadas y constituyéndose –por su sola condición de género– en un factor de riesgo.

Estos hechos conducen a que la violencia urbana y la violencia de género se encuentren, produciendo un incremento de sus expresiones y, lo que es más, generando una modalidad específica dentro de la violencia de género: la violencia en el espacio público, en las infraestructuras y en las políticas institucionales. Una situación como la descrita conduce a la producción de políticas de seguridad que deben ser formuladas de manera conjunta; mucho más si la violencia de género en el espacio urbano tiende a generalizarse. Por eso cualquier política de seguridad ciudadana y de reducción de la violencia contra las mujeres en el ámbito urbano debe tener a la planificación urbana como uno de los elementos centrales de las políticas de seguridad.

## La violencia urbana

Hoy la violencia es fundamentalmente urbana; en unos casos porque la concentración acelerada de la población tiende a localizarse en las ciudades, a la manera de un proceso de urbanización de la violencia, y en otros casos, porque las características de la propia ciudad produce espacios para los delitos urbanos debido a la gran densidad de conflictos en un espacio relativamente pequeño. Allí están la

desigualdad que se expresa en la segregación y en la fragmentación urbana, en la exclusión, en la disputa por el espacio público y por los servicios.

Estas dos modalidades de expresión de la violencia en la ciudad (concentración de violencias y violencia propia) tienden a convertir la violencia en un problema adicional y autónomo del cúmulo de problemáticas de la ciudad. A los problemas del transporte, del espacio público y del agua potable se suma el de la inseguridad; que además, se convierte en uno de los principales de la ciudad latinoamericana actual.

La ciudad produce violencia pero, adicionalmente, la inseguridad se convierte en un elemento importante en la producción de la ciudad. El temor es el principal imaginario urbano y es el que aporta significativamente en el funcionamiento y organización del mercado inmobiliario: usos de suelo, tipos de edificios, densidades, etc. Con eso la segregación residencial se incrementa produciendo causación circular.

Pero también la violencia produce un tipo de ciudad; allí tenemos, por ejemplo, la que restringe la ciudadanía por la pérdida de identidad, la reducción de las posibilidades de socialización; así como el crecimiento de la vulnerabilidad por asumir el tema individual y personalmente (armas, perros). Adicionalmente las restricciones del tiempo de la ciudad: ciertos delitos se cometen a determinadas horas, lo cual conduce a comportamientos humanos reñidos con esos momentos. A determinadas horas es mejor no salir de la casa. Pero también existe un problema con relación al espacio: empieza a ser abandonado, restringido o inhibido para ciertas actividades sociales y económicas. En otras palabras, los elementos constitutivos de una ciudad: ciudadanía, espacio y tiempo son a la vez causa y efecto de la violencia.

En ese contexto, la ciudad como espacio público se ve altamente afectada. La ciudadanía ni se diga y dentro de ella un elemento

5 Hijo que ve a su padre pegar a su madre, probablemente reproducirá esa conducta 20 años después...

central: la mujer y la violencia de género, debido principalmente a que la mujer se hace pública en la ciudad. La disputa de la ciudad

### **La violencia de género**

La violencia de género nace de las asimetrías de poder entre mujeres y hombres, nacidas en varios ámbitos de la vida social y cotidiana: en términos culturales está afincado el machismo, como expresión de actitudes sexistas que conducen al sometimiento de las mujeres al mundo de lo masculino; en relación a lo económico la problemática va desde la desigual inserción al mercado de empleo, el pago de los salarios y la ubicación en la producción; en cuanto a la política, tiende a reducir la democracia por la vía de una representación restringida, en tanto las mujeres están subrepresentadas, y en términos de que sus manifestaciones reproducen la inequidad.

Estas cualidades estructurales de la segregación, la inequidad y la desigualdad, llevadas al extremo conforman un cuadro que genera hechos de violencia de género de distintas formas y en diferentes momentos históricos. Para que la violencia de género pueda ser visibilizada debió pasar un largo proceso histórico, que nace con las reivindicaciones feministas en la búsqueda de la igualdad. En ese proceso se va construyendo un sujeto social con identidad y con propuestas concretas que finalmente desemboca en un real empoderamiento de las mujeres como actor central de las demandas.

El proceso se inicia con las denuncias de las mujeres por el maltrato, la violencia y la desigualdad que permite, en primer lugar, visibilizar y ubicar en la agenda pública el fenómeno; fueron las continuas marchas, la presencia en los medios de comunicación y los plantones, entre otras manifestaciones públicas, las que permitieron colocar el tema dentro de las agendas pública y política.

Una vez legitimado el movimiento y visibilizado el problema se produce un

salto importante: la conversión de la violencia en un delito; esto es, la tipificación en los códigos penales de algunos de los hechos violentos más significativos hacia las mujeres; lo cual no es solo un hecho técnico sino un cambio significativo en la correlación de fuerzas que conduce a grandes acuerdos nacionales para enfrentar la problemática.

Este salto jurídico es muy importante porque desde este momento las mujeres pueden ejercer la equidad de género como un derecho consagrado en los textos jurídicos y por lo tanto, asumir su condición ciudadana. Es más, la violencia hacia las mujeres deja de ser un hecho aislado para convertirse en violencia de género (es decir, en una relación) inscrita dentro de la (in) seguridad ciudadana; esto es, ser asumida dentro de los derechos y deberes ciudadanos, que deben ser procesados dentro de un marco institucional (órganos, leyes, políticas) de a amplio espectro (internacional, nacional y local).

Pero también este salto jurídico es sumamente importante porque permite entender la violencia de género en su pluralidad; con lo cual su significado se enriquece y, sobre todo, permite amparar a las mujeres bajo muchos tipos de delitos (tipificación y pena).

Obviamente que cada uno de estos tipos penales no se expresan de manera pura, porque siempre están presentes, de una u otra manera, varias de las violencias que sufren las mujeres. Intentando una sistematización, se pueden señalar algunas de estas formas: la violencia simbólica, expresada en estereotipos, roles y prototipos socialmente legitimados; la violencia física que se expresa en agresiones, golpes y en su manifestación extrema, el femicidio; la violencia psicológica que es más de amedrentamiento, sometimiento y de apocamiento; la violencia patrimonial que se expresa en el acceso desigual a la propiedad, a la herencia; la violencia sexual cuya máxima expresión

es la violación, pero también se encuentra el acoso; la violencia institucional que tiene como expresión la re-victimización o el trato desigual; y la violencia urbana, manifestada en el acceso desigual a los servicios y al espacio público<sup>6</sup>.

Este gran cambio jurídico genera una nueva forma de comprensión del hecho: la violencia de género deja de ser un acto estrictamente privado que se realiza en la intimidad del mundo doméstico, para pasar a ser entendido como parte del ámbito público; esto es, por un lado, que no solo ocurre en el mundo de lo doméstico y por otro, que la justicia y los derechos son por definición universales, generales y públicos. En otras palabras, que el espacio doméstico y familiar también termina siendo –por el ámbito de la Ley– un lugar donde lo público tiene presencia. Tal acontecimiento histórico da paso a otro cambio: la condición jurídica del hecho tipificado –al interior del espacio de doméstico– permite la ruptura del silencio temeroso que existía y por lo tanto dotarle de visibilidad.

La violencia de género en la ciudad tiene también un elemento clave: la construcción social del temor o de la percepción de inseguridad, en tanto termina por organizar la vida cotidiana de las mujeres: están los trayectos que las mujeres deben trazar para recorrer la ciudad o para usar un determinado sistema de transporte. Es decir, debe trazarse una estrategia de sobre vivencia para utilizar el espacio público y la ciudad.

## La ciudad de Quito

En 1990 la tasa de homicidios del Ecuador fue de 6.4 por cien mil, mientras en 2008 subió a 18.8; desde este momento se nota un estancamiento del crecimiento; lo cual significa que en 25 años se triplicó la tasa de

6 En el Ecuador en el año 2011 un 54 % de las mujeres sufre violencia psicológica, el 38 % física, el 35,3 % patrimonial (transformación, sustracción, retención o destrucción de objetos personales) y el 25 % de tipo sexual (INEC).

violencia<sup>7</sup>; pero también que en la actualidad tiende a estabilizarse; lo cual puede decirnos que el crecimiento sostenido de la violencia se detuvo, como también puede señalar que se hizo endémica. En el caso de Quito la tasa de homicidios pasa de 10.511 en 2009 a 13.06 en 2010; es decir un incremento del 24 por ciento, aunque del 2010 al 2011 hay un descenso al 9.75. Además se puede señalar el incremento de los delitos a la propiedad de manera sostenida y la verificación de más de 76 puntos de venta de droga en la capital

Una de las características centrales tiene que ver con el comportamiento territorial; por un lado, se observa la urbanización de la violencia, en tanto que en las ciudades existe un crecimiento de los homicidios del 53 por ciento mientras en el campo solo del 6.1 por ciento y, por otro lado, se percibe un desplazamiento de los hechos delictivos del sur al norte en el país; donde las provincias fronterizas tienen una tasa de 36 por cien mil habitantes mientras el promedio nacional alcanza a 18 (es decir a la mitad).

Adicional a esta movilidad espacial del homicidio, se percibe el apareamiento de nuevas violencias, entre las que se puede señalar: la violencia pandillera, el secuestro express, el sicariato y las típicas de la globalización. Así mismo, no se puede dejar de mencionar que los delitos de antaño se cometen en la actualidad con más fuerza que antes, gracias –por ejemplo– al incremento del uso de las armas de fuego por encima de las armas blancas y al carácter premeditado que tienen la mayoría de los delitos.

Quizás dos elementos tiendan a explicar esta situación: por un lado, las transformaciones de los delitos en términos de la existencia de una predisposición explícita a cometer la violencia; lo cual conduce a delitos organizados, desarrollo tecnológico e interna-

7 De 1980 a 1990 hay un crecimiento del 37.9 por ciento; de 1990 al año 2000 es de 37.6 por ciento y del 2000 al 2010 baja a menos de la mitad (17.5%); cuestión que es más notable en el quinquenio 2005-2010.

cionalización; y, por otro lado, una reforma del Estado nacional que lleva a debilitar al Estado debido, por un lado, a la globalización y la localización (municipios), y por otro, a la privatización que transforma el derecho a la seguridad en un servicio mercantil bajo distintas ofertas, tales como: seguros, guardianía, defensa personal, alarmas<sup>8</sup>; lo cual ha llevado a construir un sector económico altamente rentable<sup>9</sup>. Sin duda este proceso ha conducido a la pluralización de actores que asumen posiciones políticas que tienen intereses económicos; pero también a que estos elementos de política de seguridad conduzcan a incrementar la violencia: aumenta la desigualdad, factor que tiende a reproducirla. Los servicios de seguridad privada no llegan al 5 por ciento de la población y, lo que es peor: “el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga”. (Petrella y Vanderschueren: 2003)

Esta realidad ha producido una ineficiencia de las políticas de seguridad ciudadana, lo cual le ha puesto en crisis, avizorándose al menos dos caminos claros: el modelo penal (mano dura), sustentado en un sistema jurídico anclado en la tesis de que “todos los caminos conducen a la cárcel”<sup>10</sup>; endurecimiento de penas, baja de la edad de imputabilidad penal, nuevos tipos penales; pero también a la tesis del déficit: faltan leyes, se necesita más pre-

supuestos, se requieren más policías y tecnología. Y por otro, la nueva comprensión de lo que significa la seguridad ciudadana en términos de protección y garantías; de convivencia y derechos.

Con la descentralización del Estado, el municipio cobra relevancia en las políticas de seguridad ciudadana y dentro de ellas se especifican los modelos, que en el Ecuador se expresan en dos casos relevantes: el de Guayaquil, que se inscribe en una disputa local/nacional sobre los enfoques de política: mano dura, el peso de lo privado y el desarrollo tecnológico; y el de Quito, donde existe cooperación entre los dos niveles de gobierno, gracias a la convergencia en los enfoques epidemiológicos y a la existencia de una institucionalidad pública más sólida. Obviamente que en los dos casos prevalecen los signos políticos de los respectivas autoridades locales y nacional.

También es necesario entender que la violencia se manifiesta a través de tres expresiones: la violencia auto infringida como es el caso de los suicidios; la violencia colectiva como las guerras o crimen organizado y la violencia interpersonal. Este trabajo se refiere a esta tercera forma de violencia, donde tienen lugar por un lado, la violencia intrafamiliar y la violencia de género y, por otro, la violencia comunitaria que se expresa en grupos sociales específicos, como son los de base étnica, religiosa, étnicos o de base territorial; es decir, de la violencia típica existente en los barrios. Este tipo de violencia se origina en procesos socio-culturales a nivel individual, familiar o comunitario

En esa perspectiva, si bien los gobiernos locales tienen poca incidencia en los procesos estructurales de la violencia económica y política, así como prácticamente ninguna en los ámbitos del sistema penal de control (policía, cárcel y justicia), si tienen mucho que hacer en el ámbito de la prevención. En otras palabras, esto que podría percibirse como limitante, termina siendo una fortaleza porque la municipalidad puede genera más

8 En 1990 fueron 54 empresas las empresa privadas registradas en el Ecuador y en 2006 llegaron a la cantidad de 849.

9 La respuesta más inmediata al incremento de la delincuencia ha sido la difusión de agencias privadas de seguridad que en los últimos decenios han aumentado anualmente del 25% al 30% en los países del Sur y, del 8% en los países del Norte.

10 Aunque sea claro que la pena castiga pero no resuelve el conflicto y, más bien, lo acrecienta: primero, saca a alguien del sistema delincencial que pronto es reemplazado por otro; segundo, el paso por la cárcel lo vincula estrechamente a las bandas del crimen; tercero, al salir de la cárcel se encuentra con otra familia y otro medio; cuarto, los miembros de la familia probablemente terminan siendo asumiendo sus funciones anteriores.

ciudadanía que seguridad y lo puede hacer a través de las siguientes áreas de intervención:

**La prevención situacional**, es la que está destinada a reducir los riesgos y las oportunidades de cometer hechos de violencia y delictivos en ciertos lugares o sitios que son proclives: falta de iluminación, poca recolección de basura, ausencia de mantenimiento del espacio público, escases de mobiliario urbano, ausencia de vigilancia (directa o indirecta), poca presencia policial en lugares aledaños a recintos educativos o en zonas de tolerancia<sup>11</sup>. Esta prevención es particularmente importante para disminuir la violencia de género porque, primero, los espacios públicos no son diseñados por las mujeres, segundo tampoco son concebidos para las mujeres y luego el espacio es más un lugar de acoso (guarida) que de acogida (hábitat). Las intervenciones en esta estrategia pueden ser de tipo urbanístico (mercados, terminales, calles), de servicios públicos (basura, iluminación), de acceso al hábitat (vivienda, agua) y las explícitas de seguridad (video vigilancia, consumo de alcohol).

**La prevención Comunitaria**, es la que está destinada a construir y fortalecer el capital social de la comunidad para producir inmunidad al delito y a la violencia: se trata de impulsar y fortalecer la organización barrial, las actividades recreativas y culturales, la potenciación de los programas deportivos y la reducción de la diferenciación en la provisión de los servicios urbanos, entre otros. En este ámbito se inscribe la necesidad de disminuir los factores sociales de la violencia comunitaria

11 Estas zonas pueden definirse por la información territorializada de los delitos y, por la posibilidad de construir en los mismos lugares las llamadas "burbujas seguras", a la manera de las técnicas de acupuntura que actúan sobre el sistema inmunológico del cuerpo. La esquina de las 24 horas, por ejemplo.

(exclusión, legalización), de fortalecer la organización comunitaria (ligas barriales, centros culturales), de trabajar con grupos de riesgo (jóvenes, mujeres), con familia (intrafamiliar), con la comunidad (Barrio seguro) y en el sistema escolar (de y en la escuela). En otras palabras, contar con una comunidad sólida que permita ayudar al procesamiento del conflicto y que se impulse el control del espacio, formando parte del "sistema barrial" de seguridad.

**La prevención social**, comprende el conjunto de programas sociales destinados a los grupos de riesgo en los barrios desfavorecidos, en las escuelas y en la violencia ejercitada en los hogares. La prevención social no es solamente la puesta en marcha de un programa destinado, por ejemplo, a la reducción de la pobreza, sino la generación simultánea de un valor de "prevención"; esto es, por ejemplo, campañas educativas, mejora de la vivienda, la salud y la educación, así como el impulso de empresas locales que produzcan empleo (servicios, consumo). De tal manera de disminuir la delincuencia y, además, producir una cultura de seguridad.

Estas tres estrategias de prevención se deben especificar en el caso de una ciudad compleja como Quito, que tienen una segregación residencial bien marcada que hace que haya varios quitos en el cantón, convirtiéndose en un elemento adicional de la violencia urbana: está el sur proletario, el centro turgurizado, el norte adinerado, las periferias barriales y los valles circundantes con los estigmas correspondientes. Una ciudad de este tipo es conflictiva (aunque puede que no sea delictual) porque la población pasa de ciudadana a foránea cuando supera su propio territorio: quien sale de su hábitat natural es concebido como extranjero en el otro, porque es portador de imaginarios y marcas que lo delatan.

En ese contexto los barrios son parte de estos estigmas territoriales y operan como ámbitos estancos, diferenciados de otros. Sin

embargo, en muchos de ellos (los ilegales, los informales) operan como barrios donde el derecho es una construcción local llena de informalidad: la propiedad, la construcción, el empleo y los servicios no son reconocidos por el conjunto de la sociedad urbana y, por otro lado, las facilidades existentes para acceder a los mercados ilegales de armas, de drogas, de servicios (energía eléctrica) y de contrabando, entre otros. Adicionalmente no se puede dejar de lado las percepciones de inseguridad venidas de la falta de empleo, seguro social, la salud, desastres naturales e ingresos; que se suman a los temores venidos de la inseguridad ciudadana para crear un estado general de inseguridad, al que debería corresponder a un estado de protección venido de los gobiernos local y nacional.

Quito -para su gobierno- ha planteado desde 1993 la posibilidad de contar con instancias de gestión menores, con la finalidad de construir mayor proximidad con la población; se trata de las administraciones zonales, que a lo largo del territorio son ocho. De entre ellas y al sur del Distrito Metropolitano de Quito existen dos administraciones zonales: Eloy Alfaro y Quitumbe. Son lugares que contienen más de 800 mil habitantes, tienen datos de pobreza por encima del promedio de la ciudad y existe un importante auto percepción de inseguridad. Es casi un consenso que las economías ilegales, la venta de drogas y alcohol, la presencia de pandillas y grupos delincuenciales, sumado a la falta de control policía y al alumbrado público son los elementos centrales de la inseguridad.

### **Ciudad segura para y por las mujeres**

La ciudad de Quito es altamente fragmentada como expresión de una inserción diferenciada de la sociedad en el territorio; en esa perspectiva dos son las formas principales: la una que proviene de las condiciones socio-económicas (segregación residencial) y la otra de las cualidades de género (espacio público-

privado), que terminan por potenciar los conflictos y, en muchos casos, los hechos de violencia.

Por eso, un primer nivel de intervención debe venir de las **políticas nacionales** en materia de regulación legal (leyes modernas) y de impulso a políticas explícitas (marco institucional, políticas) de integración.

Un segundo tiene relación con la necesidad de generar una *política urbana local* que incorpore la variable de género en el desarrollo de un urbanismo más inclusivo. Para llegar a esta situación se debe contar con una concepción de ciudad compartida, en una doble dimensión: de género y del territorio; para lo cual es imprescindible incorporar a las actoras principales en la planificación: las mujeres. Pero también se hace necesario construir un marco jurídico local -con ordenanzas explícitas-, de tal manera de regular el funcionamiento de las múltiples instituciones locales (funciones); así como integrar el conjunto de políticas que se lleven a cabo. Los servicios urbanos deben producir y gestionarse con la lógica general la integración, para reducir las diferencias en los accesos de la población, en particular de las mujeres. Adicionalmente es necesario que se establezca la transversalidad de género en las acciones institucional y que exista una integración de la perspectiva de género.

Para que todo esto pueda llevarse a cabo es necesario que el problema de la violencia de género sea reconocido con amplia legitimidad social; para ello se hace necesario construir y difundir la realidad del problema mediante sistemas de información "femenizados", de tal manera de captar los temas de fondo. Eso supone diseñar nuevos índices, indicadores y variables que capten el problema; así como recurrir a otras fuentes de información. De esta condición de información se debe pasar al estado de conocimiento; esto es, nacido del análisis y la reflexión de la situación.

En tercer lugar están las acciones centradas en los *barrios populares*, como unidades carentes de muchos de los servicios,

equipamientos y espacios públicos. Se trata de generar estrategias de prevención en el espacio urbano a nivel de los barrios, de tal manera de reducir la percepción de inseguridad y las probabilidades de la victimización; así como construir una cultura de seguridad. La construcción de esta infraestructura es muy necesaria: casas comunales, centros deportivos, unidades educativas, unidades de policía comunitaria y alarmas comunitarias.

En esta perspectiva, la prevención debe conducir al *fortalecimiento de la comunidad* y para que ello ocurra, la participación es fundamental; al menos, en los planos del diseño, de la ejecución y de la construcción institucional, de manera equilibrada e inclusiva de las mujeres. El impulso de los Comités Barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad puede ser muy útil; así como la recuperación de la minga como mecanismo colectivo del trabajo social. La mujer debe representarse por sí misma de tal manera que todo este proceso tenga el soporte de sus demandas y realidades, no como concesiones sino como respuestas objetivas. Eso supone un empoderamiento real en los sistemas institucionales y no solo asumir los roles tradicionales que les han sido asignados.

La prevención debe ir en la línea de construir un nuevo *espacio barrial* claramente definido, en el que se tenga en cuenta la reducción de los terrenos baldíos convertidos en focos delincuenciales; los espacios públicos sin control social, sin mantenimiento y poco funcionales<sup>12</sup>; los hitos naturales como quebradas o zonas de alta pendiente convertidos en basurales; las áreas deportivas deben ser abiertas para uso sin restricción y administradas colectivamente; detección de puntos críticos (*hot spots*) por consumo de alcohol y concentración de grupos de riesgo (*pandillas*); la dotación

de servicios de iluminación, recolección de basura, inmobiliario urbano y señalética mínima.

La prevención debe tener en cuenta la *variable temporal* del barrio, en tanto los horarios desempeñan una función medular en la temática del riesgo: por ejemplo, las horas de salida del barrio para cumplir actividades laborales, educativas, así como las de llegada marcan una temporalidad que tiene que ser contemplada. De igual manera, los días de trabajo y los fines de semana, porque en los primeros se produce una baja en la densidad del barrio y en los segundos un incremento, sobre todo en los espacios públicos. Y no se diga la diferencia sustancial que existe entre las horas del día con respecto a las de la noche o las horas de salida de las escuelas y colegios.

La prevención tiene que *producir identidad* para lo cual debe ir de la mano de proyectos culturales, recreativos y deportivos que generen sentido de pertenencia y de apropiación del espacio, de tal manera de contrarrestar el vandalismo y promover la defensa del entorno. La cultura de seguridad se inscribe en esta perspectiva; no arrojar basura a la calle y respetar los horarios de recolección, cuidar y mantener los espacios públicos, profundizar los mecanismos de solidaridad e inclusión, reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad.

La prevención social debe reducir el hacinamiento, el consumo de alcohol y las prácticas discriminatorias de todo tipo, debe potenciar el uso creativo del tiempo libre, el trabajo digno y la inserción equitativa en los servicios de salud y educación. Pero también debe atacar los tipos específicos de violencias como, por ejemplo, el de la violencia sexual en los espacios públicos que parte, incluso, del desconocimiento de los derechos y de la falta de tipificación de ciertos actos; lo cual conduce a la realización de campañas de información y por otro, a generar instancias legislativas adecuadas para discutir estos proyectos de Ley.

12 Se pueden habilitar espacios familiares para niños, madres y padres, que permitan la socialización de la familia en el barrio.

Un paso previo es necesario: visibilizar este tipo de violencias, de tal manera de debatir el sentido del espacio público como pedagogía de la alteridad y, sobre todo, de una apropiación democrática del mismo. Esto es muy importante porque el espacio público es de dominio masculino y la sola disputa por la democratización es capaz de producir una ciudad distinta. □

### **Bibliografía**

- Carrión Mena, Fernando (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI,
- Larraín, Soledad (2002). “Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social”. En *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Fernando Carrion (comp.): Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (2000). “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”. En *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Petrella, Laura y Vanderschueren Franz (2003). “*Ciudad y Violencia*”. En *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordan, Daniela Simioni (compiladores): Santiago de Chile: CEPAL.
- Silva, Armando (2003). *Bogotá Imaginada*. Bogotá: Taurus, Universidad Nacional de Colombia, Convenio Andrés Bello, FLACSO Ecuador.

# Inseguridad y “populismo penal”

## *Insecurity and penal populism*

■ Karina Mouzo<sup>1</sup>

### Resumen

En este artículo, nos proponemos reflexionar acerca del modo en que se presentan las discusiones y las intervenciones en torno al problema de la “inseguridad” en Argentina y, a partir de allí repensar la pertinencia de la noción de “populismo penal”.

**Palabras clave:** Inseguridad, populismo penal, políticas penales, políticas sociales.

### Abstract

In this paper, we propose to reflect on how are presented the discussions and interventions on the problem of “insecurity” in Argentina and, from there, to rethink the relevance of the concept of “penal populism”.

**Keywords:** Insecurity, penal populism, penal politics, social politics.

---

1 Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

## Introducción

**D**avid Garland en su libro “La cultura del control” utiliza, siguiendo a Anthony Bottoms (1995), el término “populismo penal” para referirse a una de las particularidades del tratamiento de la cuestión criminal en nuestra modernidad tardía, específicamente destaca la forma en que la política criminal irrumpe en la escena electoral como coto de caza a la hora de dirimir contiendas políticas. Efectivamente, los discursos de “mano dura” y “tolerancia cero” posicionan a ciertos actores políticos, mediáticos, judiciales y académicos y “traccionan” la discusión en torno a las cuestiones referidas a la “inseguridad”. Por otra parte, en el mismo libro, el autor habla de la reinención de la prisión y del declive del ideal rehabilitador como otras de las tendencias que hacen a la reconfiguración del campo del control del delito<sup>2</sup>.

Es importante mencionar que tanto el “populismo penal” como el aumento de la punitividad no son aceptados como verdades inapelables. Ejemplo de ello son las controversias que surgieron en los últimos años<sup>3</sup>. Roger Matthews (2009) sostiene que nos encontramos, por un lado, con algunos autores que hablan de un aumento de la punitividad que inscriben dentro del “giro punitivo”. Este aumento de la punitividad estaría dado, o bien por imposiciones desde

2 Aparte del “populismo penal”, la reinención de la prisión y el declive del ideal rehabilitador en tanto observables de la reconfiguración del campo del control del delito, Garland también menciona: la transformación del pensamiento criminológico, el resurgimiento de las sanciones punitivas y la “justicia expresiva”, el retorno de la víctima, la infraestructura de la prevención del control del delito y la seguridad comunitaria en expansión (2005).

3 A nivel local los supuestos del “populismo penal” también son discutidos. Al respecto véase: Gutiérrez, Mariano (2010).

“arriba” -ejemplo de ello es el trabajo de Lóic Wacquant sobre el sistema carcelario (2000)-, o bien a demandas generadas desde “abajo” por parte de la opinión pública como en el caso de los trabajos de Jhon Pratt (1998). Según Matthews ni el concepto de punitividad ni el de “populismo penal” se encuentran correctamente definidos y ello atenta contra el supuesto carácter explicativo de los mismos. Es por ello que propone pensar la política penal en un escenario que no se presente como monocromo sino como un escenario complejo en el que se cruzan, se rechazan, pero también se yuxtaponen distintas tendencias: el aumento de las penas y el reconocimiento de que la prisión daña a sus moradores o el cumplimiento efectivo y nuevas formas de la resocialización, entre otros. Asimismo, la denominada “opinión pública” en muchos casos se presenta como flexible y tolerante y no necesariamente punitiva y sedienta de castigo.

A partir de aquí, en este artículo nos proponemos reflexionar acerca del modo en que se presentan las discusiones y las intervenciones en torno al problema de la “inseguridad” en Argentina y, a de allí repensar la pertinencia de la noción de “populismo penal”.

El “populismo penal” se presenta como la promesa de que, a partir de un endurecimiento del sistema penal se puede acabar con el delito. De allí su efectividad discursiva. Asimismo, otra de las características que Garland destaca es que las decisiones en materia de política penal se someten cada vez más al juicio de la opinión pública y se deja de consultar a los expertos en esta materia, cuestión que, se supone implica un retroceso en los derechos y garantías adquiridos en favor de una justicia de tono emocional claramente retributiva.

En el caso argentino, en los últimos 15 años el aumento del delito y de la inseguridad se ha instalado como una “verdad” como una

“realidad”<sup>4</sup> y se ha convertido en un tema central para los medios de comunicación masiva y los discursos políticos, así como también se ha convertido en un tema de investigación para el campo académico, específicamente para las ciencias sociales (Isla y Míguez, 2004, 2010) (Kessler, Gabriel, 2004, 2009)<sup>5</sup>.

Ahora bien, en la actualidad cuando se les pide a los actores políticos que profundicen y expliquen qué medidas debieran ser tomadas para “combatir la inseguridad”, además de

---

4 Dejamos para otro momento la discusión en torno a la “realidad” del aumento de la inseguridad debido a que consideramos que tal ejercicio implica necesariamente poder problematizar la emergencia de la inseguridad como un problema social y como un objeto de reflexión y pensamiento para el saber científico.

5 Asimismo, desde el espacio académico, en un esfuerzo por problematizar la cuestión de la inseguridad se ha optado por abordar el problema desde una óptica distinta, la de la “seguridad ciudadana” (Binder, 2004; Kaminsky, 2005; Sain, 2002; Sozzo, 1999; Tiscornia, 2005). Si consideramos que los congresos, jornadas, foros, son un indicador de la relevancia que toma para las ciencias sociales cierto tema de estudio, entonces resulta relevante señalar que a fines de los '90, pero sobre todo ya entrados en la primera década del nuevo siglo, se multiplican en nuestro país los congresos, paneles, etc., que discuten en torno al problema de la seguridad ciudadana. En relación con ello, nos interesa mostrar dos momentos que, entre otros, marcan un reajuste en este campo de estudio. El primero fue una reunión del “Programa de Evaluación de Actividades Científicas y Tecnológicas de la Universidad de Buenos Aires” que se realizó en el año 2002 bajo el título “Seguridad y Ciudadanía”. El segundo, se vincula con un reconocimiento fuera del campo académico; en este caso fue el gobierno nacional quien, en el año 2007, convocó a los investigadores a participar en el Segundo Encuentro de los Foros del Bicentenario “Seguridad y Ciudadanía”. Las discusiones que se sucedieron en ese foro marcaron las diferentes perspectivas asumidas por investigadores y académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, políticos y miembros de las fuerzas de seguridad respecto a la seguridad ciudadana.

las siempre presentes posiciones proclives al endurecimiento del código penal (como por ejemplo, la reactivación en Argentina de la discusión acerca de la baja de la ley de impuntabilidad), la presencia de mayor cantidad de efectivos policiales en las calles, la suba en el monto de las condenas, etc. emergen temas como la necesidad de mejoras en el sistema educativo y de salud y también, aunque en un lugar relegado, el “gastado” argumento acerca de la necesidad de la resocialización de las personas presas.

Nadie puede permitirse, al menos en el escenario argentino actual, dejar de lado los “temas sociales”. Hacer aunque sea una mínima mención a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de bastos sectores aparece como ineludible incluso para los más conservadores (Rangugni, 2004). En efecto, sobre el tema de la inseguridad ambos argumentos aparecen entrelazados y el posicionamiento ideológico de los distintos actores se revela a partir de qué argumento (si el endurecimiento de la medidas penales o las políticas sociales) es resaltado con mayor énfasis. En este sentido, en el caso argentino quienes pregonan medidas de “mano dura” también pregonan que se atiendan necesidades sociales básicas. Aquí aclaramos que no nos interesa si estas últimas aparecen como argumentos meramente retóricos sino reflexionar acerca de que ambas cuestiones aparezcan imbricadas a la hora de dar cuenta del denominado problema de la “inseguridad”.

Y aquí es necesaria una aclaración, puesto que lo que se encuentra en escena en las discusiones actuales no es exclusivamente la política criminal, sino, la “inseguridad”. Cuando emerge la “inseguridad” como problema las definiciones se vuelven difusas. Señala Gabriel Kessler que: “Hoy en la Argentina, la inseguridad ligada al delito es sobre todo una preñación sociológica, esto es, una forma de explicar la realidad del sentido común antes que un concepto desarrollado por las ciencias sociales” (2009: 11). En efecto, la “inseguridad” aunque asociada principalmente al pro-

blema de la delincuencia y al aumento de los delitos, puede también incluir otros sentidos y desdoblarse en distintos objetos<sup>6</sup>, de allí su carácter polisémico y coyuntural. El sentido que el problema de la “inseguridad” tiene, excede el campo del control del delito y entran en juego otros “problemas” con otras complejidades y desde ya, otras posibles “soluciones” (Galvani, 2010).

Es en ese sentido que las discusiones sobre la “inseguridad” aglutinan tanto la tendencia al endurecimiento del sistema penal como también el despliegue de otro tipo de intervenciones y de acciones. Y aquí nos surge el siguiente interrogante: ¿cuál es el punto de cruce, es decir, cuál es la superficie en común que permite que se sostenga que al problema de la “inseguridad” se lo soluciona con políticas penales y con la aplicación de políticas sociales?

Para poder desandar este interrogante, a continuación veremos cómo y a partir de qué, las políticas penales y sociales se imbrican y solapan.

## II

Consideramos que el punto de apoyo para el cruce entre políticas sociales y penales en torno al problema de la inseguridad está dado por su población objetivo. Ambos tipos de política tienen como “clientela” a los sectores más empobrecidos de la sociedad Argentina. Más aún, si ambas políticas pueden funcionar sobre la misma población sin mayores inconvenientes es porque se da por sentada la ecuación pobreza = delito, pobres = potenciales o directamente delincuentes (Ayo, 2010) (Dallorso, 2007) (Sozzo, 1998)<sup>7</sup>.

6 Hay estudios que postulan la existencia de una inseguridad objetiva, real, medible y una subjetiva vinculada con las sensaciones de los ciudadanos. Para más detalles sobre el segundo aspecto ver: (Kessler, Gabriel, 2009).

7 Desde el despliegue del mercantilismo en el siglo XVI en Europa el tratamiento de los pobres implica separarlos en aptos y no aptos para el tra-

A partir de allí, las políticas penales y sociales no se excluyen sino que se superponen e imbrican. Para hacer estas afirmaciones nos basamos en un conjunto de estudios que en los últimos años abordaron la forma en que las políticas sociales aparecen solapadas con las políticas penales en tanto que ciertos derechos y “beneficios” sociales son otorgados con el objetivo de prevenir el delito<sup>8</sup>.

Actualmente, la ecuación pobreza = delincuencia caracteriza el sentido común circundante y es el punto de apoyo de muchos de los discursos que circulan, ya sea en los medios de comunicación (Rodríguez y Seghezso 2010), o incluso en el ámbito académico<sup>9</sup>. Todos ellos

---

bajo. A la par, se comienzan a aplicar formas diferenciadas de intervención sobre estos sectores. A los primeros se los busca disciplinar para que se incorporen al mercado de trabajo y a los segundos se les dispensa la caridad privada y la asistencia del Estado. Asimismo, mendigar o negarse a trabajar emerge como un delito que se castiga a través del sistema penal. En definitiva para los pobres inválidos asistencia, para el resto disciplina, ya sea en la fábrica o bien en la cárcel. En este sentido, tanto la política penal como la social estaba orientada por la necesidad de crear un proletariado que obedezca a las leyes del mercado (Rusche y Kirchheimer, 1984). Ahora bien, en la actualidad pensamos que los criterios de separación y de diferenciación de los pobres y del tipo de políticas de las cuales son objeto se encuentran en un proceso de redefinición debido a cambios en el modelo de acumulación- y la necesidad de fuerza de trabajo-, como así también por los cambios en la forma en que se regulan y gobiernan las poblaciones.

8 Es el caso por ejemplo de la convergencia analizada por Emilio Ayo entre el “Programa Comunidades Vulnerables” del Plan Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el “Programa de Empleo Comunitario” otorgado por el por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

9 La introducción de la noción de “privación relativa” es desde nuestra mirada una reelaboración de esta ecuación entre pobreza = delincuencia que, más que poner el énfasis en la pobreza, introduce las complejidades de la noción de desigualdad. Al respecto véase: Young (2001).

convergen en fijar cierta posición de sujeto para aquellos que, a partir de una multiplicidad de lugares son construidos como “peligrosos”. Peligrosos porque pueden convertirse en delincuentes. Peligrosos porque constituyen “poblaciones en riesgo”... de delinquir. En este sentido, los significantes que anudan las intervenciones sociales - penales son los de “peligrosidad” y “riesgo”, términos que se usan para objetivar a sectores de la población a partir de un cúmulo de déficit. Es decir, se los objetiva tomando como base una serie de características negativas que ponen de relieve sus carencias económicas, o su falta de educación, o su carencia de una “cultura del trabajo” o bien sus carencias morales y/o familiares, etc. en definitiva, el cuadro de conjunto nos devuelve a una población que se caracteriza por carencias morales y/o económicas que implican ciertos riesgos y peligros y que deben ser subsanadas en vistas de garantizar que no devengan delincuentes y afecten la seguridad del resto de la población.

Hasta aquí nos detuvimos en mencionar cómo las políticas sociales se imbrican con las penales a partir de enfocarse sobre una misma población objetivo y presentarse como una forma de prevención de la actividad delictiva. A continuación, nos interesa señalar cómo las políticas penales por su parte, buscan justificarse y legitimar su accionar presentándose como políticas sociales. Tomaremos para ello como ejemplo la política penitenciaria de nuestro país.

### III

En el *Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional*<sup>10</sup>, que es un documento de investigación y diagnóstico de la situación penitenciaria elaborado por expertos del Minis-

10 En este documento se sentaron las bases para la sanción de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660, cuya importancia radica en haber sido la última reforma de relevancia que afecta al campo penitenciario realizada hasta la actualidad.

terio de Justicia de la Nación en el año 1995, hallamos un apartado dedicado al “Concepto de política penitenciaria”. En dicho apartado se presenta a la política penitenciaria como “... inscrita en el conjunto de las Políticas Sociales” (1995:2).

Aunque más adelante en el mismo documento se advierte que también es “un segmento significativo de la política criminal y penal” (1995:6). Asimismo se afirma que “coincidiendo plenamente con las Naciones Unidas en aquello de que ‘La Justicia Social constituye el mejor medio de prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en lo social que en lo penal’, no cabe duda en el norte, pero a él aún no han llegado ni siquiera los países más avanzados del orbe...” (1995:44).

No nos interesa en este punto que la política penitenciaria se presente como una política penal y a la vez como una política social, es decir no es nuestro objetivo establecer si esto puede considerarse o no contradictorio, o que no quede clara la inscripción, sino el hecho mismo de que en un mismo discurso lo uno y lo otro aparecen definiendo a la política penitenciaria. Aquí la ecuación es la misma que la que presentamos en el apartado anterior. Del mismo modo que la política social, la política penal -vía la selectividad del sistema penal- opera sobre los pobres. Es este sector social el que puebla las prisiones argentinas<sup>11</sup>. Pobreza y delincuencia describen al mismo sector social. Para prevenir el delito se aplican políticas sociales y para justificar la política penitenciaria se la inscribe como una política social orientada a la reforma (resocialización, reeducación, rehabilitación) de las personas capturadas por el sistema penal, con el objetivo de que una vez libres no constituyan una amenaza para la sociedad.

Garland, como mencionamos al comienzo de este artículo, nos habla de un declive del ideal “rehabilitador” en el contexto norteamer-

11 Véase al respecto para el caso de mujeres y jóvenes adultos encarcelados en el Servicio Penitenciario Federal: Daroqui et al. (2006).

ricano e inglés<sup>12</sup>. La creencia en la transformación humana, se supone, perdió terreno en vistas a ideas más pragmáticas orientadas a la incapacitación y la neutralización de riesgos. En el caso argentino nos encontramos con que el discurso de la “resocialización” tiene actualmente presencia. A modo de ejemplo señalamos que en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660, predomina la “progresividad del régimen”, es decir, la modulación de la pena de acuerdo con las pruebas de resocialización de los detenidos. Se establece que cada persona privada de su libertad debe tener un tratamiento específico de acuerdo a su perfil y que su evolución en el tratamiento determinará la posibilidad de acceder a beneficios como, por ejemplo, las salidas transitorias, la libertad condicional, etc.<sup>13</sup>. No obstante, nos interesa señalar que pensamos que la “resocialización” adquiere nuevos sentidos.

A modo de ejemplo señalamos que en el *Plan Director de la Política Penitenciaria* se presenta un proyecto de reforma del tratamiento carcelario que se denomina “Metodología Pedagógica Socializadora” que está

12 Esta afirmación es cuestionada por Mathews quien sostiene partir de evaluar un conjunto de evidencia empírica que: “Mayor tratamiento, más programas recreativos y educativos han sido desarrollados en paralelo con los esfuerzos para permitir a los detenidos pasar menos en sus celdas en algunas prisiones...” (2009: 25).

13 No obstante, cabe señalar que en el año 2004 la ley 24.660 fue modificada por la Ley 25.948, dicha modificación consistió en prohibir a los condenados por delitos considerados “aberrantes” los beneficios en el período de prueba, los beneficios de la prisión discontinua o semi-detención y la libertad asistida. En ese sentido se trata de un endurecimiento de las condenas y un giro hacia los postulados de la pena determinada. En líneas generales podemos decir que, desde el año 2000 en adelante una batería de reformas endurecieron el código penal y la Ley de Ejecución que afecta a los servicios penitenciarios. Para una enumeración exhaustiva de esta leyes y sus modificaciones, véase: Sozzo (2007).

orientado a los jóvenes- adultos detenidos; allí se postula que “... el tratamiento es la columna vertebral del quehacer penitenciario y si él fracasa, todo lo demás carece de sentido” (MPS, 1995: 4). Pero el tratamiento carcelario no tiene como pilar educar para el trabajo. Ya no se trata, como a principios de siglo XX de educar y disciplinar para el trabajo, sino de lograr modular la conducta y evitar conflictos dentro de los propios muros de la prisión (Mouzo, 2008). De este modo, en el cronograma de actividades que en este programa se ofrece no se contempla el trabajo ni como actividad orientada a obtener un beneficio económico ni como medio de corrección. Ni siquiera como forma de distracción. Con esto no buscamos hacer una valorización de las herramientas que supuestamente pueden transformar a los detenidos, sino mostrar cómo el trabajo, eje central de la corrección humana desde fines del siglo XVIII en adelante, es desplazado por otras herramientas de transformación cuyo objetivo no es el “afuera” sino la convivencia intramuros. Sozzo (2007: 114) en un análisis sobre el sistema carcelario argentino esbozó el término “disciplina negativa” orientada “menos a la transformación del ‘delincuente’ en ‘no-delincuente’, que a su ‘bloqueo’ momentáneo, mientras el mismo se encuentra secuestrado en la prisión. En fin, una disciplina sin ‘normalización o ‘corrección’, cuyo efecto productivo es simplemente la regulación y segregación momentánea o vitalicia de una parte de la población.

No obstante, en nuestro caso preferimos pensar en un escenario complejo en el cual a la par que se segrega y se neutraliza, también se realizan intentos por modificar la conducta de los detenidos. O, dicho de otro modo, la segregación y la neutralización implican formas de gestión de estos espacios que suponen operar sobre la conducta de los presos. Solo que ahora la modificación de la conducta no está orientada principalmente hacia el “afuera” sino hacia el “adentro” de la

cárcel. Se trata empero, de técnicas productivas de transformación que operan y se articulan en relación con otros fines estratégicos (Mouzo, 2011).

Si desde una perspectiva más materialista tomamos al mercado de trabajo como un factor central a la hora de definir los objetivos de la política penal y social, podemos decir que actualmente, no se trata de incorporar a los sectores pobres al mercado de trabajo sino de gestionar la pobreza (Daroqui, 2002). En ese sentido, las políticas sociales y penales aparecen indiferenciadas pero ya no con el objetivo de disciplinar para el trabajo sino con el de neutralizar a los sectores considerados “peligrosos” o en “riesgo” (De Marinis, 1998).

### Reflexiones finales

A partir de lo hasta aquí mencionado creemos necesario repensar una categoría como la de “populismo penal” porque las discusiones en torno a la “inseguridad” no solo ponen en debate al endurecimiento del sistema penal sino que convergen en plantear la necesidad de otro tipo de intervenciones. En ese sentido, una noción de este tipo, si bien permite pensar- aunque sin demasiada precisión- cierto tipo de discursos y de prácticas, deja por fuera algunos elementos que entendemos hace a la complejidad del fenómeno en cuestión.

Las políticas sociales enfocadas a satisfacer algunas necesidades básicas son pensadas a la vez, y quizá cada vez más, como formas de prevención del delito (Bauman, 2006) (Castel, 1997) (Garland, 2005). Así las

cosas, las asistencias sociales se justifican en nombre de la prevención del delito a la vez que la política penal, como en el caso de la política penitenciaria, se presenta como una política social, como ayuda a poblaciones y sujetos moral y materialmente deficitarios. Tal vez por eso la necesidad de la “resocialización” perdura en la política penitenciaria, en tanto piedra de toque, correa de transmisión entre las políticas sociales y penales. Pensamos que ese es el motivo por el cual no se puede dar al ideal resocializador por sepultado y no se puede pensar en escenarios monocromos. Ante el problema de la “inseguridad” no solo emergen discursos conservadores y reaccionarios, sino también aquellos que se postulan como progresistas.

En tal caso y si de “populismo penal” se trata, éste no solo implica medidas de mano dura, sino que también responde a otro tipo de demandas y de consensos. No obstante, ante esta situación es tarea de las ciencias sociales desnaturalizar el sentido común que sobre estos temas se sedimenta. Para tal fin debemos hacer el ejercicio de repensar el uso de ciertas categorías y hacer el intento de ir a fondo con los presupuestos que afirman la identidad entre pobreza y delincuencia. Identidad que a veces el mismo saber científico afirma, sostiene y construye. Pobreza, delincuencia, peligro, riesgo no son categorías neutrales. Se hace necesario repensarlas y ver las consecuencias que, incluso las políticas mejor intencionadas tienen al reforzar estos estereotipos. □

## Bibliografía

- Ayos, Emilio (2010). “Comunidades vulnerables: espacios de intersección entre la política social y la política criminal”. En *Revista Delito y Sociedad*, N° 28.
- Bauman, Zygmunt (2006). *Vidas Desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- Binder, Alberto (2004). *Policías y ladrones*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bottoms, Anthony (1995). The philosophy and politics of punishment and sentencing. En *The politics of sentencing reform*, C. C. a. R. M. (eds.): 17-49. Oxford: Clarendon Press.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Dallorso, Nicolás (2007). “En el nombre de la Madre. Control social, conflictos y solidaridades en la convivencia entre manzaneras y familias en el Conurbano Bonarense”. En *Revista Delito y Sociedad*, N° 24.
- Daroqui, Alcira (2002). La cárcel del presente, su ‘sentido’ como práctica de secuestro institucional. En Gabriel Kessler y Sandra Gayol (comps.), *Violencias, secuestros y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- , Fridman, Daniel, Maggio, Nicolás, Mouzo, Karina, Rangugni, Victoria, Anguillesi, Claudia y Cesaroni, Claudia (2006). *Voces del Encierro. Mujeres y Jóvenes Encarcelados en la Argentina*, Buenos Aires: Omar Favale.
- De Marinis, Pablo (1998). “La espacialidad del Ojo miope (del Poder) (Dos ejercicios de cartografía postsocial)”. *Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la Cultura*, Núm. 34-35, págs. 32-39.
- Galvani, Mariana, Mouzo, Karina, Ortiz Maldonado, Natalia, Rangugni, Victoria, Recepter, Celina, Rios, Alina, Rodríguez, Gabriela y Seghezze, Gabriela (2010), *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas policiales, mediáticas y académicas* Hekht Libros, Buenos Aires.
- Garland, David (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona.
- Gutiérrez, Mariano (2010). “Cambios reales y supuestos en el sistema penal: las manifestaciones del “giro punitivo””. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 29, pp. 53-78.
- Isla, Alejandro y Míguez, Daniel (2004), *Heridas urbanas*, De las ciencias, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2010), *Entre la inseguridad y el temor*, Paidós, Buenos Aires.
- Kaminsky, Gregorio (2005), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel (2004), *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Matthews, Roger (2009). “El mito de la punitividad”. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 28, pp. 7-30.
- Mouzo, Karina (2008). “Servicio Penitenciario Federal. Un estudio sobre las lógicas del servicio penitenciario en la argentina actual”. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 26.
- \_\_\_\_. (2011). Servicio Penitenciario Federal. Un estudio sobre los modos de objetivación y de subjetivación de los funcionarios penitenciarios en la argentina actual., *Facultad de Ciencias Sociales* (Vol. Doctorado en Ciencias Sociales). Buenos Aires: UBA.
- Pratt, Jhon (1998). “Towards the ‘Decivilising’ of punishment”. *Social and Legal Studies*, N° 7, pp. 487-515.
- Rangugni, Victoria (2004). “Reforma del Estado y políticas de «Control del delito» en la Argentina de los años 1990”. En I. Muñagorri y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de*

- Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Editorial Dykinson, Instituto internacional de Sociología Jurídica de Oñati
- Rodríguez, Gabriela y Seghezso, Gabriela (2010). “La problematización de la (in) seguridad en los medios de comunicación: los imperativos del saber y del hacer.” En *A la inseguridad la hacemos entre todos. Práctica académicas, mediáticas y policiales*, Hekht libros, Buenos Aires
- Rusche, George y Kirchheimer, Otto (1984), *Pena y Estructura Social*, Editorial Temis, Bogotá.
- Sain, Marcelo (2002), *Seguridad y democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, FCE, Buenos Aires.
- Sozzo, Máximo (1998). “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial”. En H. Fruhling, *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile
- \_\_\_ (1999), *Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevos enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.
- \_\_\_ (2007). “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y prisión- depósito en Argentina”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 1, pp. 41-44.
- Tiscornia, Sofía (2005). “Límites al poder de policía. El activismo del derecho internacional de los derechos humanos y el caso Walter Bulacio ante la Corte Interamericana de Derechos humanos”. En *Derechos Humanos tribunales y policías en Argentina y Brasil*. Tiscornia, S y Pita, M. (Editoras.), Antropofagia, Buenos Aires
- Wacquant, Loïc (2000), *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.
- Young, Jock (2001). “Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía”. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 10.

#### Documentos:

- Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional del año 1995 y el apartado sobre la “Metodología Pedagógica Socializadora”.
- Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660. Boletín Oficial 8 de julio de 1996.

# ¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo

## ¿What avoid penal populism? Searching its antonym

■ María Ignacia Arriagada<sup>1</sup>  
Romina Nespolo<sup>2</sup>

### Resumen

El artículo aborda el concepto del populismo penal, desde una perspectiva teórica general, considerando el origen de la prisión como método de control y prevención del delito y su posterior crisis, haciendo una referencia global a las realidades de América Latina. Luego, se describen las causas del delito, para finalizar analizando lo que evade el populismo penal y las alternativas que proponen Las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial en cuanto a avanzar hacia un comprensión más holística de la seguridad, introduciendo conceptos como cultura de paz, la seguridad humana y prevención del delito y la violencia.

**Palabras Claves:** Populismo penal, violencia, delito, prevención, cultura de paz

### Abstract

The article discusses the concept of penal populism, from a theoretical overview, whereas the origin of the prison as a method of control and crime prevention and its subsequent crisis, doing a global reference to the realities of Latin America. Then, describes the causes of crime, to finish analyzing what evades criminal populism and the alternatives proposed by the United Nations, UNDP and the World Bank as to move towards an understanding more holistic security, introducing concepts such as culture of peace, human security and prevention of crime and violence.

**Key words:** Penal populism, violence, crime, prevention, culture of peace

1 Socióloga. Investigadora Área Prevención del Delito a Nivel Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. E-mail: miarriagada@uchile.cl

2 Licenciada en Antropología, Magíster en Desarrollo Urbano. Investigadora Área Prevención del Delito a Nivel Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. E-mail: rnespolo@uchile.cl

## La Prisión

La prisión, desde la interpretación de Foucault, es una manera de castigar los crímenes de manera igualitaria y universal, y la forma en que el delincuente pague a la sociedad el mal que le hizo. Se le priva de la libertad y se cuantifica el tiempo que pasara sin este bien preciado, determinando la forma en que el recluso paga su *deuda*. Asimismo, la prisión es vista como una herramienta de transformación para quien comete un crimen.

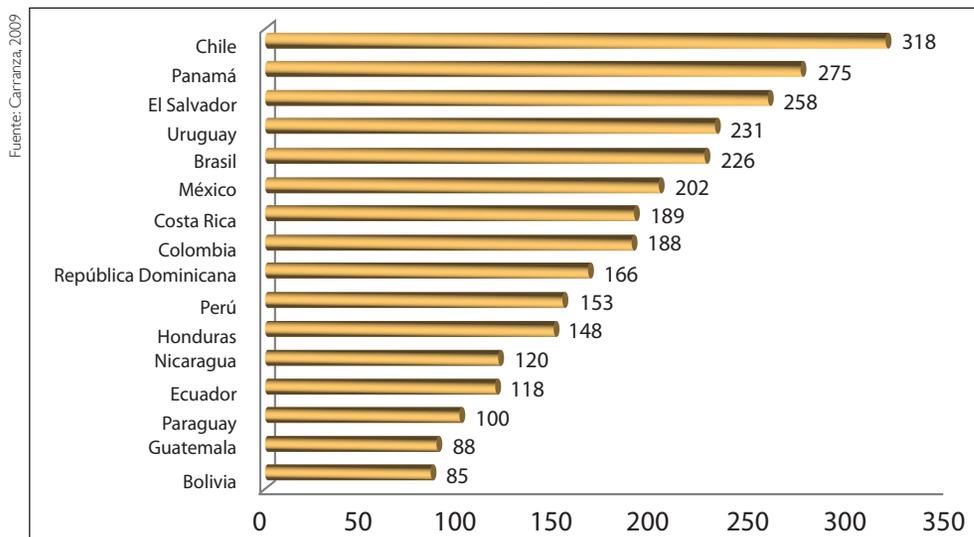
El doble fundamento de la prisión: esto es jurídico-económico y técnico-disciplinario, ha hecho que ésta aparezca como la forma más inmediata y más civilizada de todas las penas. El encarcelamiento penal, ha recubierto a la vez, la privación de libertad y la transformación de los individuos por medio de técnicas correctivas.

La prisión ejerce su acción sobre el individuo de manera ininterrumpida. Posee un poder casi total sobre los detenidos, tiene mecanismos internos de represión y de castigo: disciplina despótica. Debe ser la maquinaria más poderosa para poder

imponer una nueva forma al individuo pervertido; su modo de acción es la coacción de una educación total. Además es vista como una herramienta de prevención ya que sirve para impedir futuros crímenes. En resumen, la prisión se plantea como una forma de controlar, prevenir y transformar al individuo e inhabilitarlo para cometer más delitos mientras se encuentra en privación de libertad, por lo que parece, a simple vista, la mejor alternativa para afrontar la criminalidad (Foucault, 1975; Carranza, 2009).

La utilización de alternativas punitivas que involucran un mayor control y castigo se relacionan con una perspectiva neoliberal donde el individuo que comete un crimen es visto como un sujeto que realiza una elección racional del costo-beneficio de su acción, por lo tanto la responsabilidad es individual. La perspectiva neoliberal está asociada a una visión valórica conservadora, en la cual se cree que el Estado debe gobernar a través del derecho, la moral la disciplina y el orden. Lo que implica que la justicia penal y la política criminal se orientan hacia el autoritarismo y la punitividad (Dammert y Salazar, 2009). La

Gráfico 1.- Tasa Población Penitenciaria en América Latina y el Caribe cada 100.000 habitantes, 2008



orientación de las políticas criminales hacia dimensiones más autoritarias y punitivas tiene como consecuencia un alza en la población penal.

Hoy en día la cárcel, es la pena y la medida cautelar prototípica, y su utilización ha venido creciendo, es así como Carranza afirma que en el primer decenio del siglo XXI se observan las mayores tasas de presos y presas de las que se conoce registro en la historia de la humanidad, siendo los países de América Latina y El Caribe, los que evidencian las mayores cifras.

En el gráfico 1 se aprecia la tasa de población penitenciaria en quince países de América Latina, donde Chile ocupa el primer lugar con una diferencia de cuarenta y tres personas sobre el segundo lugar que es Panamá. Llama la atención que países como Bolivia, Guatemala y Paraguay tengan las tasas de población penal más bajas, considerando que tienen porcentajes de victimización más altas que Chile y Panamá, con un 30%, 33% y 29% respectivamente (Latinobarómetro, 2010).

De acuerdo con los datos, la situación en las cárceles de América Latina es crítica, los altos niveles de sobrepoblación penitenciaria sumado a la falta de recursos (hacinamiento y falta de personal penitenciario) son definidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura como un trato cruel, inhumano o degradante, que incide negativamente sobre todas las funciones esenciales de los sistemas penitenciarios; salud, higiene, alimentación y seguridad tanto de quienes están encarcelados como de los funcionarios penitenciarios, aumentando las posibilidades de fuga (Carranza, 2009). Algunos de los factores que explican el aumento de la población penitenciaria en la región, son el incremento de los delitos, el endurecimiento de las leyes y las situaciones de coyuntura y alarma social (Carranza, 2009; Dammert y Salazar, 2009).

## Populismo Penal

El populismo penal es una reacción política a las consecuencias propias de la modernidad tardía, reflejadas en el aumento de la criminalidad y la percepción de inseguridad (Dammert y Salazar, 2009).

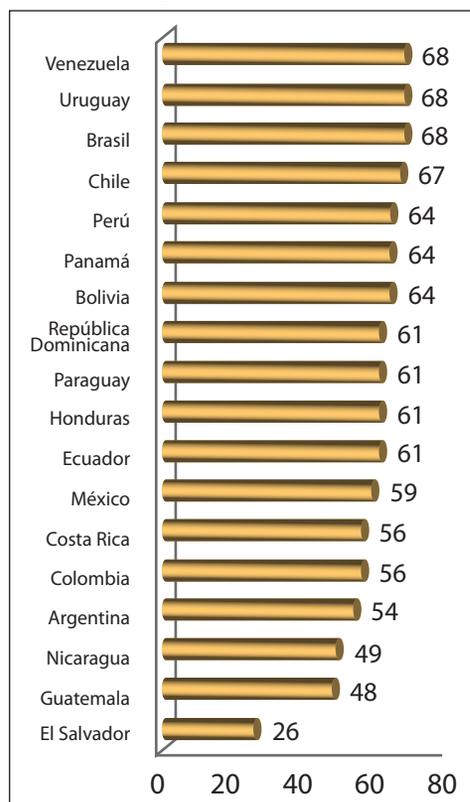
Tabla 1.- Porcentajes de victimización y temor en América Latina y el Caribe, 2010.

	País	Víctima del Delito	Temor a ser víctima
1	Panamá	19%	83%
2	Uruguay	19%	87%
3	Brasil	25%	93%
4	Chile	25%	92%
5	Venezuela	27%	95%
6	Nicaragua	29%	78%
7	Paraguay	29%	90%
8	Perú	29%	93%
9	Bolivia	30%	94%
10	México	30%	89%
11	Honduras	31%	92%
12	República Dominicana	31%	92%
13	Colombia	32%	88%
14	Guatemala	33%	81%
15	Costa Rica	34%	90%
16	Ecuador	35%	96%
17	Argentina	36%	90%
18	El Salvador	71%	97%
	América Latina	31%	90%

Fuente: Latinobarómetro, 2010

Los porcentajes de victimización en América Latina oscilan entre el 19% y el 71%, siendo el promedio en la región 31%. El Salvador es el país más victimizado separándose significativamente del resto de los países con una diferencia de treinta y cinco casos del país que le sigue (Argentina). Respecto al temor, se observa que todos los países tienen porcentajes muy altos de inseguridad, siendo el país con menor temor Nicaragua (78%) y el con mayor temor El Salvador (97%). A excepción de este último, existe alta incongruencia entre victimización y percepción de temor, encontrando

Gráfico 2.- Incongruencia entre victimización y temor



Fuente: Latinobarómetro, 2010

una diferencia superior a cincuenta puntos en quince de dieciocho países y un promedio de cincuenta y seis entre temor y victimización para América Latina. Estos datos nos permiten observar que en general la victimización no es el factor más determinante en la alta percepción de temor de la región y que el temor a ser víctima es un indicador muy importante para comprender porque el populismo penal cobra tanta fuerza en la región.

Es aquí donde los medios de comunicación de masas cobran un rol importante en la mediatización de los hechos delictuales, ayudando a aumentar los niveles de temor en la población. Frecuentemente los telespectadores reciben gran cantidad de información relacionada con todo tipo de inseguridades, con bastante cobertura a las víctimas de los riesgos que todos corremos (Dastres et al, 2005; Oviedo y Rodríguez, 1999).

Según Bottoms (1995) quien acuña el concepto de populismo penal, existen tres razones fundamentales por las cuales dicho concepto resulta interesante para algunos políticos. Primero la idea de que el aumentar la punitividad tendrá efectos en la reducción del crimen a través de la disuasión e incapacitación; segundo, porque se cree que ayudará a aumentar el rechazo social hacia cierto tipo de actividades ilegales, principalmente aquellas asociadas al tráfico de drogas; y por último, porque se tiene la idea de que la adopción del populismo penal satisfecería a un cierto sector del electorado. En este sentido, el populismo penal se puede caracterizar por el alejamiento de académicos y especialistas en la generación de conocimiento específico, en contraposición del rol que asumen víctimas y aquellos que se sienten más vulnerables, quienes fomentan la seguridad como uno de los derechos civiles fundamentales. De este modo, la experiencia de la victimización, pero también el temor a ser víctima es lo que entrega la pauta en la generación de la agenda de política pública, tornándose subjetiva. En la actualidad, lo que se difunde es una cultura populista de la pena. Según Pavarini (2003), lo que se introduce, quizás por primera vez, es la cuestión de una penalidad socialmente compartida *desde abajo*.

A continuación, se busca mostrar como la victimización y el temor a ser víctima, van definiendo las prioridades en la agenda de políticas públicas y cómo se van construyendo discursos *desde abajo* respecto de la forma en que deben ser abordados los problemas de seguridad.

De acuerdo a los datos del Latinobarómetro, el problema más importante de América Latina en el 2010 es el económico (pobreza y desempleo), pero el problema que tiene mayor cantidad de menciones es la *delincuencia*, apareciendo en el segundo lugar como problema más importante. “Desde el 2004 aumenta sin interrupción la percepción de delincuencia como problema

Investigación

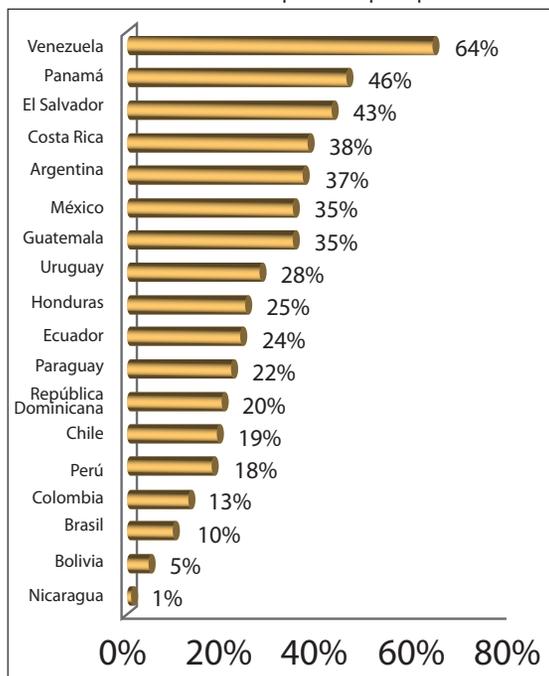
principal de la región de 9% a 27% en el 2010, el punto más alto desde que empezáramos a medir” (Latinobarómetro, 2010: 12).

Si se observa la distribución por países del problema más importante, encontramos que en Venezuela el 64% de los encuestados declara que la delincuencia es el principal problema, seguido por Panamá (46%) y El Salvador (43%). Se observa también que ocho países se encuentran sobre el porcentaje regional y diez países bajo este porcentaje.

De acuerdo con el mismo informe 2010, diez de los dieciocho países encuestados consideran a la delincuencia y seguridad pública el problema más importante del país, coincidiendo con la delincuencia como problema principal en orden y jerarquía desde Venezuela a Honduras. Cabe destacar que Chile aparece declarando la delincuencia y seguridad pública como el problema más importante del país, subiendo sobre República Dominicana. En cuanto a Colombia, Perú y Paraguay el problema más importante del país es la desocupación y el desempleo, para Nicaragua, Ecuador y Bolivia son los problemas económicos y para Brasil es la salud.

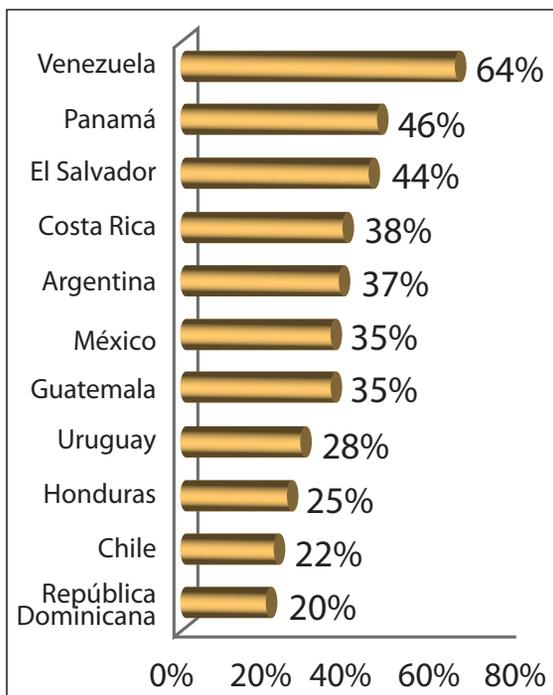
Otro indicador importante para la definición de la agenda de política pública es la opinión sobre cuáles son las políticas de seguridad más efectivas, donde encontramos que un 56% de la región responde aumentar el número de efectivos policiales y el 40% aumentar las penas por delito. Sólo en tercer y cuarto lugar aparece la prevención por medio de nuevas oportunidades a los jóvenes y mejoras al sistema educativo. Ahora, si observamos cómo se distribuye por países la primera opción que refiere al aumento de efectivos policiales, vemos que más

Gráfico 3.- Delincuencia como problema principal



Fuente: Latinobarómetro, 2010

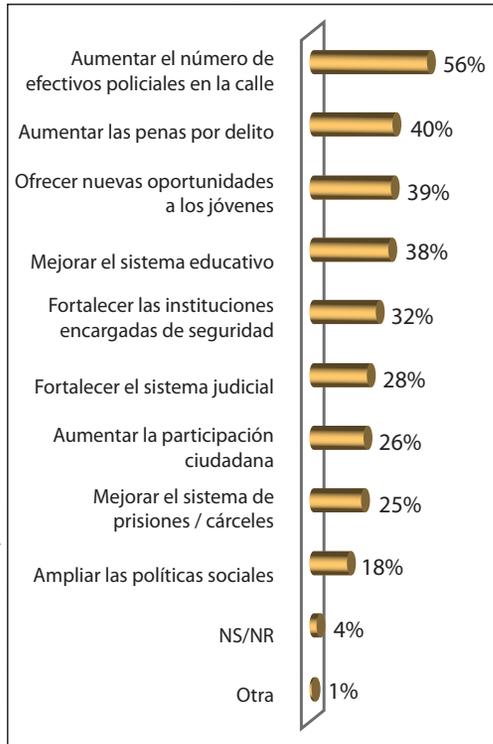
Gráfico 4.- Problema más importante del País



Fuente: Latinobarómetro, 2010

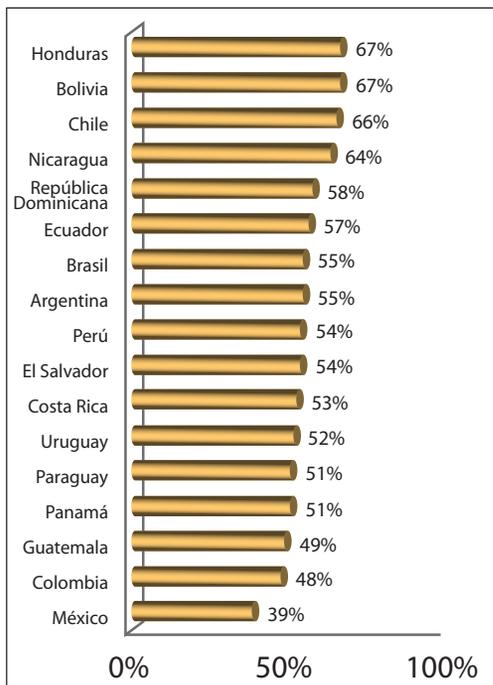
Investigación

Gráfico 5.- Políticas de seguridad más efectivas



Fuente: LatinoBarómetro, 2010

Gráfico 6.- Aumentar el número de efectivos policiales en la calle



Fuente: LatinoBarómetro, 2010

del 50% en quince de los dieciocho países encuestados, cree más efectiva esta política de seguridad. Este antecedente resulta muy relevante para comprender la gran propensión que existe en la región por apoyar acciones y políticas de seguridad características del populismo penal. En esta tendencia influye fuertemente lo que Dammer y Salazar (2009) llaman *la construcción de una democracia desinformada*, que se constituye por una lado, por la limitada información con la que cuenta la opinión pública sobre el proceso y fenómeno criminal, y el por otro, por los mecanismos políticos que se utilizan para indagar en la opinión pública sobre este tema, cobrando especial relevancia los medios de comunicación utilizados como canalizadores de la frustración, lo que suele ser engañoso para los hacedores de políticas públicas.

La idea de que criminales y prisioneros han sido favorecidos a expensas de las víctimas de delitos, en particular, y de los ciudadanos respetuosos de la ley, en general, es a lo que se refiere el populismo penal. Proteger el bienestar, la seguridad y los derechos de la gente, se consigue escuchando las prioridades de las personas con sentido común, las que exigen castigo a quienes los ponen en peligro (Pratt, 2007). Es así como opinión pública y políticos confluyen hacia una visión en la que se enfatiza el castigo. Los políticos alientan la implementación de leyes y penas cada vez más punitivas, respondiendo a los indicadores que reflejan el ánimo y sentimiento público (más que sólo opinión pública), lo que a su vez, mejora las posibilidades de reelección (Pratt y Clark, 2005; Dammert y Salazar, 2009).

En este contexto se va produciendo una identificación social cada vez mayor hacia las víctimas, teniendo consecuencias en el derecho penal. La víctima pasa a ser una figura central en el sistema y exige, además de protección y resarcimientos por el daño sufrido, poderes similares al del persecutor público en la aplicación del castigo. Asimismo, las fuertes demandas de protección se relacionan prin-

Investigación

cialmente con la instrumentalización, por parte del poder político, del recurso punitivo, por la positiva relación costo/beneficio y por su intenso impacto simbólico comunicativo (Horvitz, 2009).

A su vez, esto se alimenta de las expresiones de ira, desencanto y desilusión hacia el sistema de justicia criminal, considerando, los sentimientos y los instintos de las personas. Este sentimiento de rechazo al sistema de justicia se puede constatar en la necesidad expresada en el gráfico N° 5 de fortalecer el sistema judicial (28%).

De acuerdo con lo anterior, las políticas de seguridad pública se constituyen a partir de los intereses de actores políticos, opinión pública y medios de comunicación, los que en su mayoría responden, ante las crisis, demandando resultados rápidos y efectivos, sin reflexionar suficientemente en las precondiciones materiales que han posibilitado la emergencia de una demanda de penalidad.

En América Latina, ha habido una propensión hacia el desarrollo de políticas que fomentan el control y la sanción, lo que se expresa en aumento de los presupuestos en seguridad pública, endurecimiento de sistemas penales, disminución de edad de imputabilidad penal y aumento de población penitenciaria. Esta tendencia hacia el populismo penal ha estado y está presente tanto en movimientos políticos de derecha como de izquierda, debido a que está en las personas y no el sistema. Es una reacción en contra del sistema político establecido, una respuesta reaccionaria y regresiva en contra de la tendencia liberal en asuntos penales (Pratt, 2007).

El riesgo de abrazar el populismo penal, lo expresa Pavarini de la siguiente manera: “un exceso de penalidad, en un primer momento, frente a un exceso de criminalidad; una penalidad simbólica (como la pena de muerte, o bien penas detentivas draconianas en cárceles de máxima seguridad), en una segunda fase, frente a la amarga constatación de que más penalidad no produce más seguridad frente a la criminalidad” (Pavarini, 2003: 240).

## Causas del Delito y la Violencia

¿Qué es lo que produce más seguridad frente a la criminalidad? Para responder a esta pregunta, a continuación se identifican las causas del delito y la violencia a partir de las teorías que permiten interpretar los ángulos explicativos de dichos fenómenos. Comprendiendo el origen de la criminalidad y la violencia pueden seleccionarse las estrategias más adecuadas para construir seguridad.

Como se puede observar en la tabla 2, las teorías provenientes de las doctrinas fundantes de criminología han alimentado hasta el día de hoy la discusión que oscila entre la noción del libre albedrío planteada por la Escuela Clásica y el determinismo propuesto por la Escuela Positivista. Respecto a la primera, se critica que omite causas del delito fuera del individuo, y la variabilidad del delito entre culturas y en el transcurso del tiempo. Las críticas a la Escuela Positivista es la concepción del sujeto como pasivo, debido a que está limitado por circunstancias que están fuera de su control, y que privilegia la rehabilitación por sobre el castigo en las políticas penales.

Respecto a las explicaciones de la violencia y el delito provenientes de diversas disciplinas, como son las ciencias biológicas (medicina y psiquiatría), la psicología (psicosocial), la sociología y una combinación de éstas, se puede decir que ponen el foco de atención en distintas unidades de análisis, como son el individuo, los tipos y niveles de relaciones, la estructura legal, social, de producción, de distribución y sus bases y refuerzos ideológicos, simbólicos y culturales.

Considerando tanto las Escuelas Criminológicas como los aportes desde otras disciplinas, se puede constatar que en la medida que más avanza la historia, mayor consenso existe respecto a la que las causas de la violencia y el delito se encuentran en diversos niveles y que unos afectan los otros en un proceso constante de interacción. De acuerdo con esto, las condiciones y relaciones en los distintos niveles estarían generando desigualdad,

Tabla 2.- Causas del Delito y la Violencia

	Corriente Teórica	Teoría	Causa del delito
<b>Doctrinas fundantes de la criminología</b>	<b>Escuela Clásica</b> (siglo VIII)	Elección racional	El acto delictual se basa en el libre albedrío y el principio del placer. Análisis racional de las alternativas y evaluación de costos y beneficios en que podría incurrir. Sus efectos en la justicia criminal son las nociones de <i>castigo merecido</i> y <i>debido proceso</i> .
	<b>Escuela positivista de criminología</b> (fines siglo XIX)	Investigan al delincuente mediante técnicas de psiquiatría, psicología y antropología física	Quien delinque, lo hace debido a influencias ambientales, biológicas y/o psicológicas que limitan su capacidad de elegir. La política penal orientada al cambio o incapacitación del delincuente, más que el castigo.
<b>Contribuciones disciplinarias a la criminología</b>	<b>Ciencias biológicas</b> (siglo XIX)	Postura positivista extrema	Explican la conducta criminal como innata, hereditaria o congénita, más allá del control del individuo. El ambiente gatilla la predisposición biológica.
	<b>Psicológica</b> (inicios del siglo XX)	Rasgos criminógenos en la personalidad	Aporta desde sus hallazgos sobre los procesos cognitivos (memoria, inteligencia, aprendizaje, pensamiento y motivación) que han facilitado la comprensión sobre porque los sujetos cometen delitos. La teoría del aprendizaje plantea que el acto delictivo se aprende como cualquier otro tipo de conducta. Otras causas son la privación materna y el reforzamiento de la conducta criminal.
	<b>Sociológica</b>	De la anomia (inicios siglo XX)	La delincuencia ocurre cuando se presenta una brecha entre las aspiraciones y las posibilidades estructurales para alcanzarlas. En sociedades donde hay más pobreza, exclusión y desigualdad, hay más descontento, falta de integración y propensión a conductas desviadas y aumento del delito.
	(fines siglo XIX)		
		De control (segunda mitad siglo XX)	Se cometen delitos por que es útil, rentable, lo disfrutan y lo eligen racionalmente. No busca comprender las causas profundas del delito, sino que busca prevenirlo mediante factores ambientales. "Teoría elección racional" y "Actividades rutinarias" (El delito se da cuando se combinan tres variables: 1) delincuente motivado; 2) un objetivo adecuado; y 3) la ausencia de vigilancia).
	De control y espacio físico (primera mitad siglo XX)	Hay lugares urbanos donde se concentra la delincuencia porque en ella se dan condiciones físicas y sociales que generan su surgimiento y explican su distribución. "Teoría de la ecología humana" (organización social y expansión presentan un patrón), "Teoría de las zona concéntricas" (las ciudades tienden a expandirse radialmente desde el centro y las zonas de transición (cercasas al centro y que concentran inmigrantes pobres) explican el delito allí presente) y "Teoría del espacio defendible" (los habitantes defienden, vigilan y controlan un espacio con el cual tienen una relación afectiva).	

Fuente: Elaboración propia con base en: Carolina Villagra, "Conceptos introductorios y enfoques criminológicos", Documento de Apoyo Docente I (sin publicar), Postulato Metodologías para el diseño y la ejecución de políticas de seguridad pública, 2010. • Galtung, Johan (1998), Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia.

	Corriente Teórica	Teoría	Causa del delito
<b>Contribuciones disciplinarias a la criminología</b>		Teorías funcionalistas (inicios siglo XX)	El delito y la desviación social son fuerzas que mantienen el equilibrio del sistema. En lugar de buscar las causas del delito, examinan las relaciones que lo co-producen. El delito no puede ser separado de su contexto cultural, estructural y de la contribución que las personas hacen. El ser humano es responsable de la construcción y transformación del mundo por medio del lenguaje, significados y sus interacciones. Las relaciones desiguales de poder sientan las condiciones para construir el delito, donde el delincuente invierte su poder en dominar a otros y exacerbar su diferencia.
	<b>Teorías radicales</b> (segunda mitad siglo XX)		Consideran la influencia de los factores políticos y de poder, así como las inequidades sociales en la emergencia de la criminalidad. El control social mantiene las relaciones desiguales de clase por medio de un proceso opresivo e ideologizado que se ejercen en la aplicación de la ley. "Criminología radical" (busca el sentido profundo de la conducta criminal), "Nueva criminología" (desigualdad en la producción y división de bienes materiales y su propiedad generan el delito. A quien se criminaliza, es política y económicamente construido) y "criminología crítica" (sitúa el delito, la desviación y el conflicto social en un contexto más amplio, donde las estructuras de producción y distribución generan dependencia y opresión. Se concentra en el daño, la justicia social, el tratamiento y los derechos humanos)
<b>Causa de la violencia</b>	<b>Organización mundial de la salud</b>	Factores de riesgo	"Modelo ecológico": permite distinguir los innumerables factores y cómo interactúan. Factores individuales (individuales y de la vida personal), de las relaciones (familia, amigos, pareja y compañeros), contexto comunitario (relaciones sociales en la escuela, trabajo y vecindario), y estructura social (políticas sanitarias, económicas, educativas y sociales que contribuyen en mantener las desigualdades sociales). Para prevenir la violencia es necesario actuar en varios niveles a la vez, ya que cada nivel refuerza o modifica los de otro.
		Triángulo de la violencia	La <i>violencia directa</i> , física o verbal, es visible para todos, mientras que la <i>violencia estructural</i> y <i>cultural</i> , son fuerzas y estructuras invisibles. La <i>violencia directa</i> se concreta en comportamientos y responde a actos de violencia. La <i>violencia estructural</i> es el conjunto de estructuras que no permiten satisfacer las necesidades incluso al nivel de negarlas. La <i>violencia cultural</i> se asocia con el marco legitimador de la violencia, se expresa por medios simbólicos y se concreta en actitudes. Las causas de la violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural y/o justificadas por la violencia cultural

exclusión social, desintegración, desequilibrio, desapego, descontento, entre otros, contribuyendo en la creación de conductas desviadas, conflicto social, delincuencia y violencia.

Cabe destacar que situarse desde una u otra vertiente explicativa determina intervenciones que abordarán el fenómeno en el corto, mediano y largo plazo. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (2002), en su Informe mundial sobre violencia y salud, se presta mayor atención a los programas de intervención centrados en los factores individuales y relacionales y menor atención a los programas que operan a nivel comunitario y de la sociedad. Esta situación genera dificultades concretas para superar las causas del delito y la violencia, no sólo porque se privilegian soluciones a corto plazo centradas en el individuo y sus relaciones, sino porque se desatienden las necesidades de transformación en los niveles estructurales y simbólicos (que requieren de iniciativas en el mediano y largo plazo) desconociendo su interacción. A su vez, esta orientación agudiza las desigualdades ya que afectan principalmente a los más pobres y excluidos, criminalizándolos y atribuyéndoles exclusiva responsabilidad de las consecuencias del crimen y la violencia.

Según Garland (2005), la nueva estructura de controles y exclusiones se orienta hacia los grupos que son negativamente afectados por la dinámica de la economía y el cambio social, es decir, los pobres urbanos. En América Latina, el Caribe, Asia, África y Europa del Este, se encuentran encarcelados en gran desproporción personas de grupos poblacionales excluidos y de clase baja, que en su mayoría comete delitos de subsistencia o por el delito de 'portación de cara'. Por su parte, en Europa y América del Norte, se encarcela, en su mayoría, a personas excluidas y de clase baja, que por lo general son de origen latino, caribeño, asiático, africano y este europeo, que migran con el objetivo de buscar trabajo y mejores estándares de vida (Carranza, 2009; Bonelli, 2005). El encarcelamiento es la solución encontrada, es la

forma civilizada y constitucional de segregar a las poblaciones problemáticas creadas por las instancias económicas y sociales actuales. Se refuerzan las divisiones sociales existentes al optar por segregar y castigar en vez de intentar desarrollar los controles sociales, regular la economía y desarrollar políticas públicas que promuevan la inclusión e integración social (Garland, 2005; Castel, 2004).

En una sociedad donde estar dentro de la esfera del consumo es la condición para ser ciudadano y tener acceso a la dignidad social, ser pobre pasa a ser una condena, pues los más desposeídos nada tienen para demostrar su pertenencia. La violencia y la criminalidad serían los únicos medios para adquirir dinero y los bienes de consumo indispensables para acceder a una existencia socialmente reconocida (Wacquant, 2007).

A partir de lo anterior, la perspectiva del populismo penal aparece como una amenaza para la disminución del delito y la violencia, ya que privilegia el enfoque teórico de elección racional, privilegiando estrategias de control sobre el individuo responsable (encarcelamiento) y desconociendo otras causas del crimen y la violencia, y sus distintos niveles e interacciones. Es necesario entonces, apelar a principios y directrices promovidas por la prevención, la seguridad humana y la cultura de paz, que como veremos más adelante, se presentan en su conjunto, como el antónimo del populismo penal.

### **¿Qué evade el populismo penal? El fracaso de la prisión y de su 'promesa'**

Considerando el análisis anterior, donde se hace referencia a la situación de la prisión en América Latina y a las tendencias políticas e ideológicas que han generado parte de los problemas al interior de las cárceles, podríamos afirmar que la idea de prevenir, controlar y reformar que postula la prisión en un comienzo, no han sido efectivas. El populismo penal evade esta realidad y profundiza los con-

flictos asociados a las políticas criminales, al sistema penitenciario y de justicia.

La reducción de la criminalidad no se ha visto afectada por la aplicación de penas privativas de libertad o por el endurecimiento de éstas, las pandillas aumentaron sus niveles de violencia, se produjeron violaciones a los derechos humanos y en definitiva la situación de inseguridad de agravó (Dammert y Salazar, 2009; PNUD, 2009). De hecho, los análisis costo beneficio que se realizan de los sistemas penales, han sugerido que la prisión es una opción de sentencia ineficiente. Cuando el análisis diferencia entre distintos tipos de delitos, se concluye que el uso de la prisión podría ser eficiente sólo en los delitos más graves. Por lo que sería razonable concluir, desde la evidencia que otorgan los análisis costo beneficio, que mientras la prisión es una opción eficiente para los delitos más graves, para los delitos no tan graves el costo supera los beneficios de incapacitación, rehabilitación y los efectos específicos de la disuasión. Mientras la evidencia sobre la disuasión general y los efectos retributivos sea limitada, las evidencias disponibles concuerdan con estas afirmaciones. Es así como se plantea que el uso de la prisión para cualquier tipo de delito es una pérdida de recursos públicos, salvo si se usa para condenados por delitos graves (Marsh, 2009).

Para conocer los efectos de la cárcel y de las penas desarrolladas en el medio libre, el indicador más adecuado es la reincidencia delictual, el que a su vez puede ser usado para evaluar la eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana. En este sentido, se ha planteado que las medidas de medio libre son más efectivas que las del medio cerrado, porque genera menor reincidencia delictual, con una diferencia porcentual en la reincidencia de alrededor del 8%. Los egresados de la cárcel tienen más probabilidades de reincidir, con mayor frecuencia y más rápido. Esto indica que existe evidencia, contra la retórica frase *la cárcel*

*sí funciona* pero no suficiente respecto de que la cárcel deba ser abolida (Hedderman, 2011; Jolliffe, 2011).

### **Antónimo del populismo penal: recordando alternativas y avances en la región**

Las alternativas al populismo penal llevan gestándose desde finales de los años 70, en distintas partes del mundo, como respuesta a una percepción colectiva de fracaso de las políticas carcelarias en diversos países. Para poner freno a las crecientes tasas observadas de delito y como respuesta a las demandas ciudadanas por seguridad, se buscan estrategias alternativas que apunten a transformar las causas del delito y la violencia.

Probablemente la idea de pasar de una cultura de guerra y violencia a una cultura de paz y no violencia, es el primer avance significativo en la historia del siglo XX respecto de enfrentar el crimen y la violencia de forma alternativa a las respuestas represivas y al encarcelamiento. Este concepto se desarrolla en el contexto de postguerra y fue introducida por la UNESCO y desarrollada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En 1999 el Movimiento Global por una Cultura de Paz reclamó la declaración y el programa de acción para ésta, lo que se concretó en un Decenio internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo 2001-2010. Este movimiento parte de la concepción de que “si la guerra nace en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben producirse los cambios que permitan erigir los baluartes de la paz”.

En el programa por una cultura de paz colaboraron 1.054 organizaciones de más de cien países de todos los continentes con acciones orientadas a promover en sus contextos locales, al menos uno de ocho ámbitos programáticos. Estos ámbitos son: cultura de paz a través de la educación; desarrollo económico y social sostenible; respeto de todos los derechos humanos; igualdad entre

hombres y mujeres; participación democrática; comprensión, tolerancia y solidaridad; comunicación participativa y libre circulación de información y conocimientos; paz y seguridad internacional (Fundación Cultura de Paz, 2010).

De acuerdo con estos principios, existiría una relación estrecha entre seguridad y desarrollo humano, noción impulsada por Naciones Unidas, UNESCO y OEA, a finales de los 80. Esta relación reconoce que existe un conjunto de riesgos que van más allá de las amenazas específicas (delito) hacia la vida, integridad y patrimonio de las personas y que afectan tanto o más la seguridad del ser humano. Estos riesgos son la desigualdad económica, la inseguridad alimentaria, de la salud, del medio ambiente, de la comunidad y de la política.

Esta perspectiva de seguridad humana se distingue de la seguridad ciudadana, donde la primera plantea una comprensión holística del fenómeno de la seguridad y promueve valores éticos y políticos para alcanzarla. De acuerdo con esto “no cualquier seguridad es seguridad para el desarrollo humano” (PNUD, 2010: 8).

La seguridad ciudadana busca la protección de la vida, integridad y patrimonio de todas las personas, contra un tipo específico de riesgo, *la criminalidad*, que altera de forma súbita y dolorosa a las víctimas. Esta necesidad de protección urgente, abre el espacio a buscar soluciones de corto plazo, enfrentándose al dilema entre políticas preventivas y de mano dura.

La necesidad de soluciones a corto plazo y las demandas de la ciudadanía por seguridad, justifican la opción política por el populismo penal que entra con fuerza, privilegiando el control y la sanción, desconociendo las causas estructurales y legitimando respuestas violentas por medio del discurso político y mediático.

Los actores políticos aprovechan el temor e inseguridad sentido por la ciudadanía, legitimando respuestas efectistas que “privilegian lo urgente -combatir el delito- por sobre lo

importante -abordar la violencia” (Dammert y Salazar 2009: 97).

Esta coyuntura de lo urgente, no sólo impide avances reales en cuanto a la disminución de la violencia y la criminalidad, sino que evade la responsabilidad que le toca a los gobiernos y sociedad civil de buscar soluciones a los problemas de fondo. “Debemos aceptar un nivel de riesgo mayor: si los legisladores y los inspectores esperan únicamente resultados positivos y ponen en la picota los fracasos, las instituciones se alejarán de los problemas más complejos y se atosigan con procedimientos y comités para evitar la responsabilidad” (Banco Mundial, 2011).

A esto se suma que los problemas más complejos son derivados del predominio de culturas y estructuras que permiten, facilitan y legitiman la resolución de los conflictos de forma violenta. Por esto, resulta imperioso que los gobiernos y legisladores avancen en la seguridad ciudadana hacia reforzar acciones preventivas, apoyados de una postura moral que considere el desarrollo humano.

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Mundial 2011, elaborado por el Banco Mundial, para garantizar el desarrollo es fundamental acabar con los ciclos de violencia política y criminal, y garantizar la seguridad, la justicia y el empleo. Para esto es necesario revertir la fragilidad de la institucionalidad fomentando la confianza y produciendo cambios graduales en las respuestas institucionales frente a los factores de estrés internos y externos que ponen en riesgo la seguridad, la justicia y el empleo.

A partir de los antecedentes anteriores, es posible plantear que el populismo penal funciona en dirección contraria a la promoción de una cultura de paz y a la seguridad humana y es el antónimo de la prevención:

La prevención del delito engloba toda la labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito procura influir en las múltiples

causas de la delincuencia (Secretario General de las Naciones Unidas, 2010:2).

El programa de las Naciones Unidas en materia de la prevención del delito y justicia penal inició su trabajo en 1990, aprobando las Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil en su resolución 45/112. Según estas, el objetivo general de la política penal es la prevención. La prevención puede alcanzarse aplicando ocho principios: el liderazgo de los gobiernos en todos los niveles a fin de crear y mantener un marco institucional para la prevención; la integración de la prevención del delito en las políticas de desarrollo socioeconómico; la cooperación entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector empresarial; una financiación a largo plazo adecuada para establecer, mantener y evaluar los programas, y una clara rendición sobre la utilización de los fondos; la adopción de medidas basadas en un acervo multidisciplinario de datos objetivos sobre los problemas delictuales, sus causas y las prácticas de probado valor; el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho (cultura de la legalidad); el examen de los vínculos entre la delincuencia local y la organizada transnacionalmente; y la diferenciación de las estrategias para grupos especiales y los miembros vulnerables de la sociedad.

Por todo lo anterior, la seguridad ciudadana y el abordaje del problema delictivo no solamente implican responder eficientemente a su multicausalidad por medio de lo que se ha denominado *reto técnico*, donde la academia y los que diseñan y ejecutan las políticas, planes y programas en seguridad ciudadana deben asumir un rol central, sino que también se requiere clarificar una postura moral frente al cómo enfrentar el delito y la violencia, tomando en consideración los postulados de la prevención, la cultura de la paz y la seguridad humana, donde los actores sociales (estatales y no estatales) y los medios de comunicación deben ser los protagonistas. □

## Bibliografía

- Banco Mundial (2011). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo*, Disponible en <http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/> (Visitada 28 de abril 2011).
- Bonelli Laurent (2005). "Respuesta policial a demandas sociales". En *Seguridad Ciudadana y vigilancia total. El negocio del miedo*, Victor Hugo De La Fuente (Director): Santiago: Editorial Aun creemos en los sueños.
- Bottoms, Anthony (1995). "The philosophy and politics of punishment and sentencing". En *The politics of sentencing reform*, Clarkson, Chris y Morgan, Rd, (Editores): Oxford: Oxford University Press.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Carranza, Elías (2009). "Cárcel y justicia penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito". En *Cárcel y justicia penal en América Latina y El Caribe*, Elías Carranza (Coordinador): Costa Rica: ILANUD.
- Dammert, Lucía y Felipe Salazar (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Dastres, Cecilia, Muzzopappa, Eva, Sáez, Chiara y Cristian Spencer (2005). *La construcción de noticias sobre seguridad ciudadana en la prensa escrita y televisión. ¿Posicionamiento, distorsión o comprensión?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Foucault, Michel (1975). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fundación Cultura de Paz (2010). *Informe mundial de cultura de paz, Informe final de la Sociedad Civil sobre el Decenio Interna-*

- cional de Naciones Unidas de una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo – 2001-2010*. Disponible en [http://www.fund-culturadepaz.org/spal/DOCUMENTOS/InformeMundial\\_CulturadePaz\\_2001-10.pdf](http://www.fund-culturadepaz.org/spal/DOCUMENTOS/InformeMundial_CulturadePaz_2001-10.pdf). (Visitado 25 de marzo 2011).
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, Bilbao. Disponible en [http://www.bakeaz.org/es/publicaciones/mostrar/68-tras-violencia-3#tech\\_data](http://www.bakeaz.org/es/publicaciones/mostrar/68-tras-violencia-3#tech_data). (Visitado 25 de abril).
- Garland, David (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- Hedderman, Carol (2011). “Reflexiones sobre la experiencia británica en materia de sentencias y reducción de reincidencia”. En *Conferencia Internacional “Reincidencia v/s Reinserción: Impacto de la Cárcel*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible en [http://www.cesc.uchile.cl/noticia\\_87.html](http://www.cesc.uchile.cl/noticia_87.html)
- Horvitz, María Inés (2009). “La sociedad del riesgo y el paradigma preventivo”. En *La Revista de la Defensoría Penal Pública* N.º1: 36-39.
- Jolliffe, Darrick (2011). “Impacto de la Cárcel en la Reincidencia”. En *Conferencia Internacional “Reincidencia v/s Reinserción: Impacto de la Cárcel*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible en [http://www.cesc.uchile.cl/noticia\\_87.html](http://www.cesc.uchile.cl/noticia_87.html)
- Marsh, Kevin, Fox, Chris y Carol Hedderman (2009). “Do you get what you pay for? Assessing the Use of Prison from an Economic Perspective”. En *The Howard Journal* Vol 48 No 2: 144–157.
- Naciones Unidas, Secretario General (2010). “Informe sobre fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho”. En *12º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal*. Disponible en <http://www.un.org/es/conf/crimecongress2010/index.shtml>. (Visitado 23 de marzo de 2010).
- Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de Salud (2002). “Informe mundial sobre la violencia y la salud”. *Resumen*.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999). “Santiago, una ciudad con temor”. En *Temas Sociales* N.º 26: 1-8.
- Pavarini, Massimo (2003). “Economía del exceso y castigos excesivos”. En *Bulletin of the International Society of Social Defence and Humane Criminal Policy, ISSD*, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale: 230-244: Milano.
- PNUD (2009). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pratt John y Clark Marie (2005). “Penal populism in New Zealand”. En *Punishment and Society* N° 7: 303-322.
- Pratt, John (2007). *Penal Populism*. Nueva York: Routledge.
- Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Villagra, Carolina (2010). “Conceptos introductorios y enfoques criminológicos”. Documento de Apoyo Docente I (sin publicar). Postítulo Metodologías para el diseño y la ejecución de políticas de seguridad pública.

# El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal

## *The Judicial record, a penal populism's proposal*

■ Raúl Ernesto Cadena Palacios<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo intenta despejar el velo asociativo empírico que ha envuelto a la inmigración con la inseguridad ciudadana mediante la valoración de la implementación del pasado judicial como medida adoptada por el gobierno de Lucio Gutiérrez -2004- al ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador desde la percepción nacional que relacionó su presencia en el país con los altos índices de criminalidad. El análisis contiene una aproximación histórica y conceptual de la inmigración internacional y su inserción en el escenario nacional en donde se construyen mitos y estereotipos a su alrededor. Se aborda el tema del populismo penal en cuya doctrina se incorpora una inspección actual en las aspiraciones de reforma penal en el Ecuador, finalmente se presenta los resultados cuantitativos de la aplicabilidad y eficacia del pasado judicial.

**Palabras claves:** inmigración, inseguridad ciudadana, amenaza, percepción, pasado judicial, populismo penal.

### Abstract

This paper attempts to reveal the empirical association of immigration with the insecurity by assessing the implementation of the pasado judicial as a measure adopted by the government of Lucio Gutiérrez -2004 - related to the entry of Colombian citizens into Ecuador from the national perception of linking their presence in the country with high crime rates. The analysis contains a historical and conceptual approach of international migration and its inclusion on the national stage where myths and stereotypes are built around them. It addresses the issue of penal populism whose doctrine includes a current inspection on the aspirations of penal reform in Ecuador, finally presents the quantitative results of the applicability and effectiveness of the pasado judicial

**Keywords:** immigration, insecurity, danger, perception, judicial record, penal populism.

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales, y Abogado de la Universidad Central del Ecuador; Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Economía y Política Internacional de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Especialista en Administración de Justicia con mención en Derecho Criminal, San Ramón Valley College, California-Estados Unidos. Correo electrónico: dr\_cadena\_p@hotmail.com

## El movimiento migratorio internacional y su transfiguración en el escenario nacional.

**H**ace un par de años el debate nacional de la inseguridad ciudadana giraba en torno a la percepción relacional de la delincuencia común con la inmigración extranjera especialmente colombiana. La pobreza, la falta de recursos económicos y sociales, las condiciones políticas y la falta de perspectivas de desarrollo, la violencia y la guerra han sido las causas que han motivado a los individuos a buscar medios de subsistencia lejos de sus países de origen. Según palabras del presidente del gobierno de Canarias: “Las migraciones irregulares son, en primer término el resultado de una tragedia. Los desplazamientos de población en el mundo están provocados por causas diversas: la pobreza, la presión demográfica, los conflictos étnicos, la guerra, la destrucción ambiental y se produce siempre de países o continentes pobres hacia los ricos o al menos más ricos que los de origen (Iglesias, 2008:78).

En el caso de América Latina, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han sido tradicionalmente grandes receptores de migraciones provenientes de todo el mundo. Este fenómeno en la actualidad se manifiesta a través de dos grandes vertientes: una de carácter intrarregional fronteriza y otra que se dirige hacia los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, España e Italia en Europa. En las últimas dos décadas el mayor movimiento de población en la subregión andina se ha producido entre Colombia, Ecuador y Venezuela, siendo éste último el mayor receptor y Colombia el mayor emisor. En Colombia el desplazamiento forzado como salida de una localidad hacia otra región ha constituido una respuesta obligada al conflicto armado. La cifra de desplazados -principalmente de los departamentos del Cauca, Valle, Antioquia

y Chocó- sobrepasa el millón y medio de personas en los últimos cinco años (Sunkel, 2005: 52). El fenómeno de desplazamiento forzado afecta de especial manera a los pobladores de los departamentos fronterizos de Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Chocó (éste último no fronterizo), que viven en la mayor pobreza y huyen del conflicto cruzando la frontera. De acuerdo con un estudio publicado por la Defensoría del Pueblo en 2004, un total de 13.186 colombianos se refugiaron el año 2003 en Ecuador, Venezuela y Panamá (Peña, 2009:76).

El caso específico de la inmigración colombiana hacia el Ecuador ha estado relacionado de varias maneras con la historia económica nacional. En las primeras décadas del siglo XX la explotación del caucho y madera en las provincias de Esmeraldas y Napo se constituyó en la principal actividad económica de los colombianos que ingresaron al territorio nacional. Posteriormente en los años sesenta y setenta se caracterizaron por un desarrollismo ligado al proceso de reforma agraria y colonización, se impulsaron las fronteras vivas y se dinamizó la ocupación del suelo en áreas de expansión agropecuaria como en el caso de Santo Domingo de los Tsáchilas. Aquellas motivaciones de índole laboral, comercial, de parentesco, se transformaron y se alteraron a fines de la década de los noventa por la presencia de flujos no típicos de inmigrantes colombianos, esta vez motivados por los conflictos internos violentos que no han podido ser resueltos por los diferentes gobiernos colombianos. En esta perspectiva, el Ecuador se convierte en país receptor de cientos y miles de inmigrantes forzados colombianos motivados por la violencia interna de su país que buscan refugio y protección humanitaria debido a las amenazas provenientes de los distintos actores armados y la conjunción de la aplicación militar del Plan Colombia en 1999. Se trata en su mayoría de campesinos pobres, jornaleros, indígenas, pequeños productores; es evidente también la presencia de personas vinculadas a los grupos irregulares

de Colombia, delincuentes y narcotraficantes. Lamentablemente existe una gran dificultad para controlar el ingreso irregular pues existen a lo largo de 630 kilómetros de frontera, 72 pasos que se utilizan ilegalmente (Baca, 2006: 244). Efectivamente en el caso concreto de la inmigración colombiana al Ecuador, aquella ha merecido un tratamiento de especial atención no solamente en razón de la ubicuidad geográfica por la frontera que comparten ambos países, en la que por un lado se desarrolla un conflicto armado y en el otro se pasa la factura de lo que muchos autores han denominado “el derrame” de aquel conflicto cuyos costes ha tenido que asumir obligatoriamente el Ecuador, sino que precisamente estas consecuencias han sido percibidas como amenazas para la seguridad interna del Estado<sup>2</sup>.

Tabla 1.- Ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador

AÑO	INGRESO DE COLOMBIANOS
2001	210.000
2002	194.321
2003	193.808
2004	164.094
2005	124.763
2006	175.570
2007	201.546
2008	200.328
2009	160.173
2010	203.884

Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador. Elaboración: Raúl Cadenas, 2011

La vida en sociedad del Ecuador desde su separación de la Gran Colombia -1830- se acondicionó a una suerte de inestabilidad política y

repercusiones de carácter social y económico. El común denominador al parecer ha sido el desorden manifestado a través de golpes de estado, poca observancia de la ley y el derecho, distanciamiento con la democracia y el autoritarismo, y el despotismo se ha denotado en algunos hechos; los más recientes, que no escapan a la memoria de los ecuatorianos son los producidos en el gobierno de Febres Cordero (1984-1988) en el que se perpetraron violaciones a los derechos humanos, muertes, desaparecidos, propio de una dictadura civil; las repetidas caídas y destituciones de presidentes elegidos democráticamente Bucarám (1997) Mahuad (1999) Gutiérrez (2005). Sin embargo, Ecuador había gozado de una relativa paz social y política y no estaba alertado a la posibilidad de una amenaza externa que ponga en riesgo elementos sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos de la reproducción cotidiana de muchos ecuatorianos/as no solo de la frontera sino de todo el país (Montufar, 2003:211).

El fenómeno de la droga<sup>3</sup>, el movimiento forzado de colombianos que han buscado refugio en nuestro país huyendo de la violencia, son resultados evidentes que el conflicto interno armado ha generado a la vez que ha sido percibido de un tiempo acá en una “amenaza” para varios países de la región. Pero una amenaza no en los términos clásicos de enfrentamiento entre estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares puede tener sobre los países colindantes (Vargas, 2006:136). La problemática de las migraciones se analizaba tradicionalmente como consecuencia de conflictos internos o externos de los países, en particular por el

2 El Título I del Libro II del Código sustantivo penal ecuatoriano en vigencia refiere aquellos delitos que comprometen la seguridad exterior e interior del Estado, y al parecer mantiene la posición tradicional que privilegia la atención del Estado antes que del individuo dado su orden en el texto normativo, de todas formas querría hacer hincapié en que la inmigración no es considerada como un tipo penal que atente contra la supervivencia del Estado.

3 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en su libro “Nuestra Democracia 2010” señala que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado constituye un desafío fundamental para la democracia de ciudadanía y la sociedad de bienestar en América Latina. El fenómeno de la delincuencia organizada representa un gran problema que deviene de la fragilidad de las instituciones que conforman el Estado de derecho.

movimiento de los refugiados que conllevaba. Hoy esta visión es más amplia y tiene nuevos matices: se convierte la migración en un fenómeno social con gran importancia en la agenda internacional y en un tema de política exterior en consideración a su carácter generalizado (todos los países se ven afectados por el fenómeno), permanente (en la medida en que está adquiriendo un papel estructural tanto en países de origen como de destino), y de gran impacto social, económico y cultural. Según esa visión moderna, el fenómeno se fortalece en y con la globalización, lo cual no hará extraño que profundice la tendencia a eliminar las fronteras y que las respuestas del estado se enmarquen en procesos de cooperación e interdependencia. Por lo tanto, las migraciones se empiezan a estudiar y analizar bajo marcos donde la prioridad de los estados es la de garantizar la seguridad y de potenciar el desarrollo (Lara, 2009:211).

El movimiento migratorio internacional cada vez más intenso ha sido vinculado erróneamente con la inseguridad ciudadana, acusándolo de incidir en la delincuencia. La construcción de las imágenes y de la percepción se alimenta por análisis objetivos así como elementos subjetivos acerca de cómo los inmigrantes se ven e integran a las sociedades receptoras. Por ejemplo, si dos inmigrantes son vinculados a actos delictivos, se asimila por generalizaciones que los inmigrantes son delincuentes. En este proceso participan diferentes actores y dinámicas. Por un lado, están los actores sociales que son los portadores mismos de las percepciones y que ejercen opinión o presión en función de éstas. Por otro lado, la opinión pública, a través de los medios de comunicación y análisis de opinión, contribuyen a resaltar las percepciones. En un último lugar, aparece el contexto político y cultural en el que se conforman dichas percepciones e imágenes del inmigrante. Para los últimos años, y en particular después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, a partir de los cuales se fortalece la relación de las migraciones con

el terrorismo, la respuesta espontánea de las sociedades de recepción con respecto a la percepción que se tiene del inmigrante es, por lo general, negativa (Lara, 2009:13).

Según el estudio “Auditoría de la Democracia Ecuador 2006” del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt, el 74% de los ecuatorianos no están de acuerdo con la llegada de inmigrantes colombianos a Ecuador porque los percibe como amenaza a la seguridad personal y económica del país, aunque el 49% tolera la llegada de colombianos a causa del conflicto armado en Colombia, y el 73% considera que les quitan el trabajo a los ecuatorianos (Vargas, 2006: 168). Desde la perspectiva académica se ha disgregado aquella inicua asociación migración-inseguridad, señalando que el tema de la inmigración colombiana al Ecuador ha sido satanizado y sobredimensionado. Son los sectores políticos y los medios de comunicación incluso de aquellas autoridades policiales que irresponsablemente han influido negativamente en la opinión nacional y han creado ese imaginario de afectación y estigmatización en contra del ciudadano colombiano, que al asentarse en suelo ecuatoriano lo adquiere forzosamente. Y no solamente hemos mezclado problemas, sino que hemos generado otros más como xenofobia y discriminación, que han afectado al propio nacional en su convivir diario. Lo preocupante ha sido, es y será cuando los sectores de interés “politizan” el tema y demagógicamente lo aprovechan para sus réditos propios; los medios de comunicación sensacionalistas y parciales que satisfacen sus intereses y distorsionan la información real sólo han creado más problemas, han incrementado la percepción destructora de la ciudadanía en general, traducándose esto en sentimientos de rechazo y discriminación en contra del extranjero colombiano. En ese escenario se construyó el imaginario colectivo de la sociedad ecuatoriana cuya percepción relacionó los índices de violencia con la presencia de inmigrantes colombianos marcando estereotipos degradantes como

“no deseables” y “peligrosos”; sin embargo, es menester aclarar que estos estereotipos no siempre fueron negativos, una mirada atrás nos permite apreciar al colombiano “emprendedor”, “trabajador”, “entrador”, “de negocio”, a quien incluso se lo admiraba por dichas cualidades y se constituía en un fuerte referente para el compatriota ecuatoriano, sin dejar de destacar las relaciones bilaterales entre ambas naciones de amistad, cooperación, comercio y turismo. Gran responsabilidad como se advirtió anteriormente, se atribuye a los medios de comunicación y autoridades de gobierno por la irreflexión y no sinceridad en el tema. Aquí el papel de los medios es especialmente importante por la cantidad de noticias recogidas donde los inmigrantes son actores de actos delictivos relacionados con prostitución, droga, robos y delincuencia en general. ¿Es realmente la nacionalidad de las personas que cometen los actos delictivos un dato muy importante? ¿Estaban realmente seguros de la nacionalidad o era una intuición o especulación? Pensamos que este estereotipo puede ser perfectamente combatido poniendo de manifiesto qué porcentaje representan los actos delictivos cometidos por inmigrantes y cuántos de ellos son realmente delincuentes (Vásquez, 2006:7).

En programas televisivos de opinión los debates sobre seguridad ciudadana coincidían en la necesidad de exigir visa para aquellos colombianos que deseaban ingresar al país<sup>4</sup>,

4 En el programa de opinión “Detrás de la noticia” transmitido por Ecuavisa -21 de marzo de 2004- el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot instó al gobierno de Gutiérrez en adoptar alguna medida para frenar la delincuencia en el país, aduciendo que delincuentes de alta peligrosidad del área andina se infiltran al Ecuador, ante lo cual consideró que era necesario solicitar a los extranjeros visa, pasaporte o record policial, señalando que esta omisión perjudica a la sociedad ecuatoriana en general, lo propio señaló Alberto Dassum como Presidente de la Federación de Cámaras de Industrias del Ecuador; al afirmar que la adopción de la visa sería un mecanismo plenamente válido de control específico sobre ciudadanos de otros

rápidamente se reprodujo ese juego en la percepción y el imaginario de la sociedad ecuatoriana en general. Estos procesos suponen la producción de significados, la generación de un discurso que consiste en imágenes con las que identificamos a los otros (inmigrantes) frente al nosotros (sociedad de acogida). Con estas imágenes orientamos nuestro comportamiento y nuestra forma de actuar (Vásquez, 2006:13). Nuestro medio no escapaba del afán estigmatizador que rotulaba a los colombianos como los causantes de la intranquilidad ciudadana, incluso se tejió a su alrededor historias discriminatorias –nadie quería arrendar un departamento, contratar servicios, o peor aún mantener algún tipo de negocios con ellos, además al parecer hasta su acento juega en contra, que a decir del imaginario de la gente causa temor y desconfianza-, y aquellas actitudes xenofóbicas se legitimaron en las esferas institucionales de gobierno.

Las esferas políticas tampoco han podido desbandarse de esta construcción discursiva discriminatoria; tal es el caso del gobierno de Gutiérrez 2003-2005 cuya estrategia de seguridad estuvo orientada a alentar el Plan Colombia, y es que precisamente su activación parece haber coadyuvado a empujar cientos y miles de colombianos hacia el lado ecuatoriano. Este fenómeno –la inmigración– es un indicador del derrame del conflicto

---

países que ingresan al Ecuador como parte de una decisión soberana. En otro programa similar de opinión “Cero Tolerancia” también transmitido por la cadena Ecuavisa, se discutieron las causas que generan la inseguridad ciudadana, los participantes entre ellos el ex Comandante General de Policía del Ecuador, General Jorge Poveda señaló que uno de los factores que incrementa la delincuencia es la presencia de elementos extranjeros, en especial de Colombia, pues según mencionó ciertos delitos como el secuestro, el sicariato son industrias colombianas, sugiriendo la necesidad de exigirles visa y el certificado de antecedentes penales a los colombianos que requieran su ingreso al Ecuador.

interno colombiano y que se ha constituido en una preocupación nacional que no hay que olvidar; la frontera norte es el escenario en el que se desarrolla las dinámicas de este conflicto transnacional -recordemos el 2005 como el año de la ofensiva militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas -FARC- y de su combate por parte del gobierno de Uribe- tráfico de armas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores químicos, presencia de insurgentes, economía ilegal -laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas, compra de víveres, venta de uniformes militares- entre otros.

### **La adopción del Pasado Judicial como parte del repertorio discursivo de la inseguridad ciudadana**

El movimiento migratorio colombiano hacia el Ecuador conllevó incluso a discusiones en torno a la defensa de la mano de obra nacional, en temas de índole laboral - otro estereotipo sobre la valoración de la inmigración- que obligaron al gobierno ecuatoriano de Gutiérrez a adoptar acciones y medidas destinadas a frenar el flujo de inmigrantes colombianos y su aparente asociación con la inseguridad ciudadana: la presentación del “pasado judicial” como requisito para aquellos colombianos que ingresen al Ecuador, la militarización del cordón fronterizo, restricciones a procesos de regularización de población extranjera, controles laborales a extranjeros y limitaciones en el campo laboral, restricciones en los procesos de solicitudes de refugio, etc., que acarrió la subvaloración de los derechos fundamentales, fomentó la discriminación y la explotación laboral.

El Pasado Judicial, se adopta bajo una contradicción dentro de los acuerdos regionales -Comunidad Andina de Naciones CAN- los cuales permiten el libre ingreso o tránsito de personas dentro de la comunidad andina, y es que precisamente los países andinos han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus

habitantes puedan circular libremente por la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo, trabajo, o cualquier fin que implique cambio de residencia actual<sup>5</sup>. La política exterior de Gutiérrez fue considerada ambigua, el pueblo ecuatoriano rápidamente percibió que lo habían traicionado una vez más: nepotismo, Corte Suprema ilegítimamente constituida, despotismo, apego incondicional a la política norteamericana como el “mejor aliado” entre otros, fueron los factores que determinaron su caída y que comportaron a que ciudades como Quito especialmente, a través de marchas autodenominadas “forajidos” iniciaran una serie de rebeliones que culminaron con el derrocamiento del “gutierrezismo” del poder el 20 de abril de 2005.

Desde el 01 de mayo de 2004 los ciudadanos colombianos que ingresen al Ecuador deben presentar el certificado de antecedentes penales denominado “pasado judicial” lo que en nuestro país equivale al “récord policial”. El referido documento se expide en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, en Colombia, en el que se recoge el comportamiento judicial de los ciudadanos del vecino país del norte.

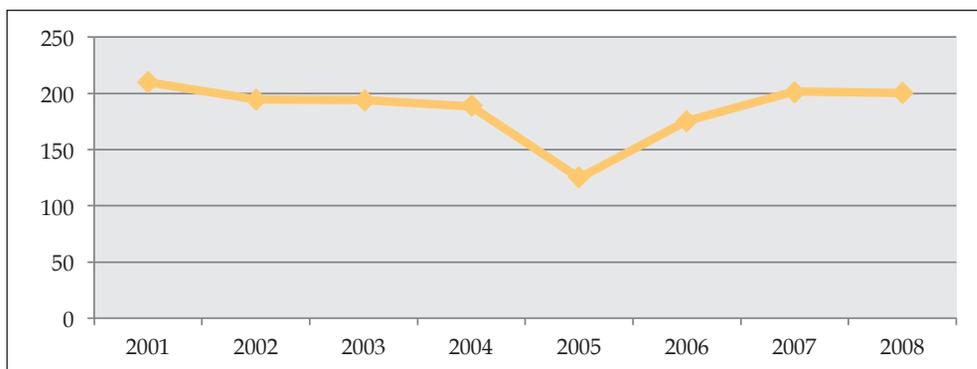
Un nuevo episodio en el marco de las relaciones internacionales con Colombia se inaugura con el gobierno de la “Revolución Ciudadana” que asume el poder desde el 15 de enero de 2007. Después de que el ejército colombiano bombardeara un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano el 01 de marzo de 2008 en donde fallecieron cerca de 26 personas entre ellos Raúl Reyes el segundo al mando de este grupo guerrillero, el Presidente Rafael Correa asume una posición extrema

5 Decisión 503 de junio de 2001, reconoció que los documentos nacionales de identificación son el único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Posteriormente, la Decisión 504 de mayo de 2006, estableció el Pasaporte Andino como documento válido para la movilidad dentro de la subregión andina.

de ruptura de las relaciones político-diplomáticas con Colombia. Romper relaciones por un incidente de frontera no es normal. Estamos llenos de ejemplos de incidentes de esta naturaleza en muchísimas partes del mundo sin que eso produzca una ruptura de relaciones. La revista Vanguardia escribió en su momento “un posicionamiento de esta naturaleza tiende a dar créditos internos. Aquí se está manejando esto en términos de opinión pública para fortalecer la posición del gobierno en este período electoral” (Vanguardia, 2008). Entre tanto las relaciones comerciales entre ambos países se mantuvieron, tal es el caso de la decisión adoptada por el gobierno ecuatoriano en febrero de 2008 de promover los vínculos que unen a los ciudadanos ecuatorianos y colombianos —comercio y turismo— bajo el principio de la libre circulación de las personas a través de la eliminación del pasado judicial -1 de junio de 2008- lo que significó que a partir de esa fecha los ciudadanos colombianos que ingresaron al Ecuador lo hicieron sin la necesidad de presentar su documento judicial. Sin embargo, transcurrido cinco meses de su eliminación, en noviembre del mismo año, el gobierno de Correa justificado en los altos índices e inseguridad que registra el país en especial en la zona de frontera, restablece la exigencia del pasado judicial a todos los colombianos que ingresen al Ecuador, pues a decir del propio Canciller de ese entonces, Fander Falconí era necesario retomar aquella medida a fin de controlar el posible ingreso de delincuentes y salvaguardar a los colombianos de bien que están en el Ecuador. El propio mandatario ecuatoriano acusa al gobierno colombiano de ser el culpable del ingreso de ciudadanos colombianos con registros delictivos al Ecuador por mantener descuidada su frontera. En esta perspectiva la agenda exterior del Presidente Correa ha sido calificada como “personalista” ahondando aún más el problema de las percepciones que tenemos los ecuatorianos sobre nuestros vecinos colombianos.

El populismo se refiere a un modo de participación que se aleja de las reglas de etiqueta o ‘modales de mesa’ de las élites políticas sin pedir disculpas por su brusquedad. Su imagen arquetípica es la de un aficionado del fútbol que reacciona ruidosamente ante las victorias y derrotas de su equipo, a veces de manera violenta, sin preocuparse mayormente por las formalidades de la civilidad. Sea como una reacción contra la política convencional o como una respuesta ante los fracasos de la democracia elitista, esta modalidad de la intervención populista tiene el potencial de renovar y a la vez perturbar los procesos políticos, sin que ello siempre o necesariamente implique rebasar el formato institucional de la democracia. Su acción se despliega en los bordes más ásperos del orden democrático liberal. En todo caso, resulta evidente que con ello el espectro comienza a distanciarse de la modalidad anterior, donde era una suerte de compañero de ruta de la representación liberal democrática en su forma mediática. Más bien aparece como una presencia inquietante y comienza a generar cierta incomodidad en la clase política, la prensa y la intelectualidad. El populismo revela el potencial más ominoso de la metáfora de la sombra. Aquí el espectro ya no se refiere a una visita sino a una amenaza que pone en peligro a la democracia. Por ejemplo, la desconfianza, e incluso, el desapego hacia los procedimientos institucionales y las complejidades del proceso legislativo —desconfianza que Oakeshott identifica como uno de los rasgos de la política de la fe—, se trasmuta en una interpretación discrecional de las normas del Estado de Derecho. Previsiblemente, cuando esto ocurre, el populismo se desliza fácilmente hacia el terreno del autoritarismo. Si están en función de gobierno, esto multiplica los conflictos con la judicatura y otros poderes del estado, y si están en la oposición, desdibuja la frontera entre la movilización de la multitud y la arbitrariedad de la turba. Lo curioso es que un comportamiento antidemocrático violenta el derecho pero no implica necesariamente la pérdida de legiti-

Gráfico I.- Ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador. Enero 2001-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador  
Elaboración: Raúl Cadena, 2011

midad o de apoyo popular. Para mantener ese apoyo, el repertorio discursivo del populismo cuenta con la explotación de los miedos de la gente —apelando al chauvinismo nacionalista o a la xenofobia— y la propensión a formular promesas demagógicas. Esto, claro, requiere un gobierno fuerte y decisivo, exigencia que puede funcionar como coartada para justificar acciones arbitrarias en nombre de una causa superior como la lucha contra élites corruptas y egoístas que han perdido el contacto con el pueblo. Pueden salirse con la suya, al menos en el corto plazo, siempre y cuando sus acciones sean percibidas como una expresión de la voluntad popular (Arditi, 2006:98).

Bajo esa práctica populista, se recogen las demandas sociales, como es el caso de la inseguridad ciudadana y se traduce en la oferta y promoción de propuestas tendientes supuestamente a minimizar el fenómeno<sup>6</sup>;

6 Reposan en la Asamblea Nacional proyectos de ley Reformativos al Código Sustantivo Penal y Código Adjetivo Penal, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, Código Orgánico de la Función Judicial, como acciones de carácter inmediato y en los cuales se pretende tipificar nuevos delitos como es el caso del sicariato, atribuir responsabilidad penal a los adolescentes infractores, extensión de los plazos de la caducidad de la prisión preventiva, aumento de las penas, etc. en cuya tela de fondo esconde su ineficacia, y su ningún impacto en la prevención y disminución del delito. Vale resaltar, el argumento que mantiene la legislatura nacional cuando señala que la violencia delictiva que

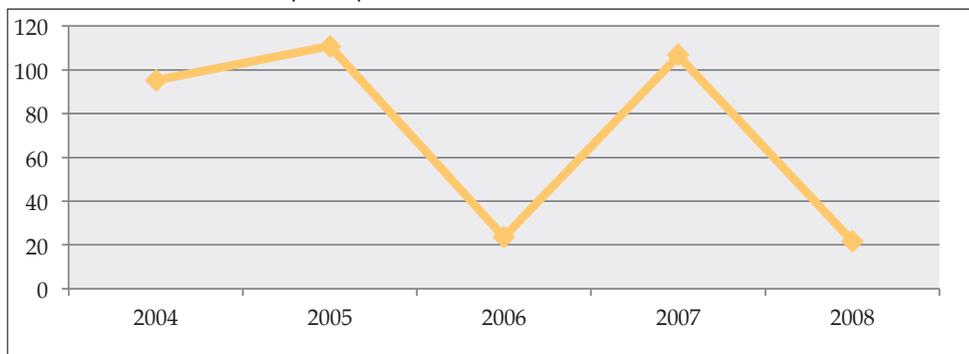
en otros casos se convierte en una “estrategia de campaña” a la orden de políticos para sus propios intereses. El visado para nueve países de África y Asia: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, implantado bajo el régimen actual de Correa, constituye indiscutiblemente una medida dentro de la “doctrina” populista penal en referencia, considerado como un “acto humanitario” a decir del Subsecretario de Asuntos Migratorios del Ecuador, a fin de prevenir y evitar la utilización del Ecuador como puente en tránsito hacia terceros países de bandas internacionales.

### Funcionamiento y resultados del Pasado Judicial entre enero de 2004 y diciembre de 2008

El Sistema Informático Integral de la Policía Nacional a través del Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional de Migración, reportó un total de 786.629 colombianos que hicieron su ingreso en el período comprendido 2001-2004, correspondiendo a 210.010 colombianos en 2001 como el año con mayor flujo migratorio, seguido por 2002 con 194.321, 2003 con

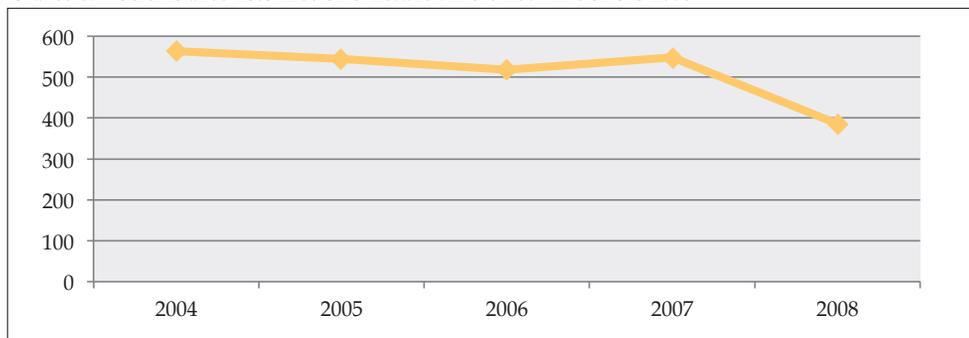
durante los últimos años vive el país se debe a la irrupción de una cultura delictiva extranjera —colombiana— importada por una minoría criminal que aprovecha las facilidades geográficas que brinda la frontera común entre ambos países, incrementando la delincuencia en general.

Gráfico 2.- Denuncias a nivel República por diferentes delitos. Enero 2004-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador  
Elaboración: Raul Cadena, 2011

Gráfico 3.- Colombianos detenidos en el Ecuador. Enero 2004-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador  
Elaboración: Raul Cadena, 2011

193.808 y 2004 con 188.490 colombianos. En el periodo comprendido de 2005 a 2008 se calculó un total de 702.207 ciudadanos colombianos, correspondiendo a 124.763 en 2005, 175.570 en 2006, 201.546 en 2007 y 200.328 colombianos en 2008. En el gráfico 1 se puede observar que los años 2001, 2007 y 2008 reflejan un mayor índice de ciudadanos colombianos que inmigraron al Ecuador. Los periodos 2001-2004 y 2005-2008 registran un comportamiento casi similar entre ellos; en el primer periodo el Ecuador ha recibido a un total de 786.629, en tanto que el segundo 702.207 colombianos. En esta figura también podemos apreciar que después de la implementación del pasado judicial -01 de mayo de 2004- sólo 2005 presenta una tendencia decreciente en el ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador; los subsiguientes 2006, 2007 y 2008 se manifiestan con picos altos.

En el gráfico 2 se observa que los años 2004, 2005 y 2007 reflejan altos índices inseguridad. La sección de estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador, registró en 2004 un total de 95.272 denuncias a nivel nacional por diversos delitos. En 2005 se registró un total de 110.950 denuncias a nivel nacional, mientras que 2007, 106.263. Recordemos que 2005 fue un año agitado políticamente y de gran ebullición social, derrocado el régimen de Gutiérrez en su lugar Alfredo Palacio quien se desenvolvía hasta ese momento como Vicepresidente asumió la primera magistratura del país iniciando un periodo de transición el mismo que termina el 15 de enero de 2007 con la posesión de Rafael Correa como nuevo Presidente de los ecuatorianos bajo el auspicio del movimiento político creado por él y denominado "Alianza País". Los periodos 2005 y 2008 muestran comportamientos

Investigación

bajos de violencia a nivel república, 23.567 y 21.675 respectivamente. 2005 y 2008 se muestran con índices bajos de denuncias a nivel nacional, 23.567 y 21.675 respectivamente. Si sumamos el total de denuncias registradas en el período 2004-2008 obtenemos un resultado de 357.727 frente a 2.560 colombianos detenidos en el mismo período lo que en otras palabras equivale a un 0,71% en relación a las tasas de inseguridad ciudadana, menos del 1%.

Como se demuestra en el figura 3, durante 2004 la Policía Nacional ha detenido a 563 colombianos por diversos delitos, 2005 registró un total de 545 ciudadanos colombianos detenidos, 2006, 518, 2007, 548 y 2008, 386 detenidos colombianos, sumando en este período 2.560 detenciones. Es importante señalar que aquellos colombianos que fueron detenidos en el precitado período en su gran mayoría obedecen a delitos cometidos contra la propiedad: asaltos, robos de domicilios, robos de vehículos, y en otros casos de estafa. Un análisis comparativo nos permite encontrar que durante 2004 ingresaron al Ecuador un total de 188.490 colombianos, y en ese mismo período se detuvieron a 563 colombianos por la comisión de algún tipo de delito. En 2005, ingresaron 124.763 colombianos al Ecuador de los cuales fueron detenidos 545, en 2006 ingresaron en un número de 175.570 con 518 colombianos detenidos, en 2007 ingresaron 201.546 con 548 detenidos, y finalmente en 2008 se registró un total de 200.328 colombianos con un número de 386 colombianos detenidos por la Policía del Ecuador. Lo expresado representa un 0,28% de detenidos sobre el total de colombianos que han ingresado al país durante período 2004/2008; es decir, menos del 1%, porcentaje que de ninguna manera refleja los índices de inseguridad que se manifiesta en el Ecuador en los períodos evaluados.

## Conclusiones

Referirnos a la inmigración ya de carácter intrarregional o hacia los países desarrollados sugiere necesariamente una mirada a los factores que la motivan, pero al mismo tiempo invitan a la reflexión que de ella subyace en el escenario nacional como una especie de transfiguración en el que se tiende un velo asociativo empírico que engañosamente lo ha envuelto con la inseguridad ciudadana entre otros mitos y estereotipos tejidos a su alrededor.

El Ecuador no ha escapado de aquel escenario de transfiguración nacional en el que la inmigración internacional hacia nuestro país, especialmente colombiana a propósito de su conflicto armado, se ha convertido en una dimensión real que ha tenido impacto en la convivencia social ecuatoriana, al menos durante la última década. En este sentido, el desplazamiento forzoso constituye un proceso generador de fragmentaciones espaciales y de fronteras internas, provocadoras de dinámicas de construcción y reconstrucción de referentes, de identidad y de territorio que se constituyen en nuevos códigos de relacionamiento social (Sunkel, 2005: 52), códigos que lamentablemente se los interpreta en formas de discriminación, estigmatización, explotación y xenofobia en contra de aquellos extranjeros que han traspasado la frontera ecuatoriana.

En esta sociedad de acogida –Ecuador– el índice delincencial, el estado de violencia, el perfeccionamiento en la perpetración de hechos delictuales, el pánico o la alarma social se incrementaron coincidentemente con la activación del Plan Colombia de 1999, por lo que la protección de las personas y sus bienes rápidamente no sólo que se han colocado dentro de las prioridades sociales sino que han sido recogidas como parte de una estrategia política dentro de prácticas populistas que han desviado y desvalorizado la dimensión relevante que merece la inseguridad ciudadana, hoy por hoy constituida en una necesidad

insatisfecha por parte del Estado ecuatoriano. Una breve inspección de aquellas prácticas se manifiesta en la ineficacia de la adopción y funcionamiento del pasado judicial acompañada de una serie de ofertas y propuestas tendientes aparentemente a mitigar dicho fenómeno.

Se exige al estado se aparte de la práctica engañosa de este tipo de acciones de carácter inmediato que lejos de coadyuvar a satisfacer aquella necesidad ahora imperiosa y prioritaria –seguridad ciudadana- deja ver su ineficacia, sin ningún impacto en la prevención y disminución del delito; así también, un redireccionamiento arduo y profundo que combata la delincuencia y que se adecúe bajo los estándares de la instrumentación jurídica internacional lo que permitirá de hecho el aseguramiento de la gobernabilidad democrática mediante la reconstrucción del frente de seguridad a través del diseño de una verdadera política integral multidimensional no reactiva como erróneamente se adopta y en la que se inserte a la comunidad en general sobre la base de los derechos individuales o colectivos y no en argumentos de conveniencia particular o político. □

## Bibliografía

- Arditi, Benjamín (2006). “El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan”. En: *Red Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Baca, Raúl y Alejo Vargas (2006). *Elementos para una política de extranjería. La Política de los países vecinos, respecto a Colombia*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Iglesias, Salvador (2008). *La inmigración: el reto del siglo XXI*. Madrid: Dykinson.
- Lara, Ana (2009). *Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración*. Red Oasis.
- Montufar, Cesar y Teresa Whitfield (2003). *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Navarro, Antonio (2008). “Quito y Bogotá muy lejos de la frontera”. En: *Vanguardia* N.º 27: 28.

Peña, Rocío (2009). “Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad?”. En: *Red Revista Estudios Socio-Jurídicos*.

Sunkel, Guillermo (2005). *Cultura, Conflictos y formas de Convivencia. América Latina, otras visiones desde la cultura*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Vásquez, Octavio (2006). *Negro sobre blanco: inmigrantes, estereotipos y medios de comunicación*. Andalucía: Editorial Red comunicar.

Yépez, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito: Impresión artes gráficas.



**Artículo**



# Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)

## *Reform to the public security national system in México (2006-2011)*

■ Carlos Barrachina<sup>1</sup>

### Resumen

En este trabajo se hace un resumen de las diferentes estrategias que el presidente de México Felipe Calderón ha implantado, conjuntamente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y los Gobernadores del país a efectos de reformar la organización y funcionamiento de las instituciones policiales mexicanas en orden a mejorar su eficacia. A pesar de ello la oposición a algunas reformas ha sido importante. En la transición hacia el modelo policial que persiguen sus políticas se muestra que un número muy importante de militares retirados han asumido funciones de dirección política de las policías mexicanas. Se reflexiona brevemente sobre la oportunidad de ello.

**Palabras clave:** México, Policía, Militares, Transiciones, organización policial.

### Abstract

The authors review the strategies that Felipe Calderón, the Mexican president, has issue to reform the Mexican police organizations. He had been supported by the Council of National Security, and the governors of the states. Nevertheless the opposition to some reforms has been important. It is important to notice that retired military officers have taken office in a great number of Mexican police institutions. It is necessary to think on the convenience of this fact.

**Keywords:** México, Police, Military, Political transitions, police organization.

---

<sup>1</sup> Profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Quintana Roo (México). Correo electrónico: barrachinac@uqroo.mx

**T**ras un resultado muy ajustado en las elecciones federales de 2006, una amplia capa de la opinión pública mexicana se hizo eco de la idea de que el nuevo presidente Felipe Calderón Hinojosa había alcanzado su magistratura de forma irregular (Sarmiento; 2006) (Meyer; 2006). En un principio el apoyo de las Fuerzas Armadas, que respetaron la institucionalidad, fue muy importante para superar algunas acciones de boicot impulsadas por la oposición. En ese momento el anuncio de Calderón de enfrentar al crimen organizado sonó en cierta manera como una acción populista, dirigida a que la población se olvidara de las elecciones y le ayudara a ganar legitimidad apoyándose en la idea de la lucha contra los grupos delictivos<sup>2</sup>. Durante un tiempo el presidente gozó de altas tasas de popularidad y su “guerra contra el narcotráfico” fue respaldada por la sociedad. Sin embargo a mitad de su mandato, su discurso de seguir impulsando el combate directo contra el narcotráfico no le rindió los frutos electorales que su partido pensaba que iba a lograr, al perder las elecciones intermedias del 2009<sup>3</sup>.

A pesar de ello Calderón se mantuvo persistente en esta política, que posiblemente se ha convertido en una de las importantes de su sexenio gubernamental, como quedó definido en el Plan Nacional de Desarrollo

(2007-2012)<sup>4</sup>. Este trabajo se va a centrar en explicar las acciones que el gobierno ha ido implantado para avanzar en la reforma del sector de seguridad pública nacional.

Esta política se ha caracterizado por la búsqueda de consensos inter partidarios e intergubernamentales, y por la resistencia de los sectores profesionales a romper con sus dinámicas tradicionales y de instancias gubernamentales como los municipios a perder poder. También ha predominado el recurso de la administración federal a utilizar militares para dirigir el enfrentamiento a las “resistencias internas” al cambio, y para liderar las “plazas” más peligrosas en sus enfrentamientos con grupos delincuenciales. Finalmente se ha desarrollado una estrategia de ofrecer incentivos económicos, que deben ser complementados por los estados o los municipios, para que los procesos de reforma se vayan orientando en el sentido en el que la administración federal ha visualizado como la más conveniente para conseguir sus propósitos.

Iniciando su mandato, en marzo del 2007, Calderón se reunió en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el Presidente de los Estados Unidos George W. Bush llegando a un entendimiento sobre la importancia de comprometerse en la lucha contra las bandas organizadas relacionadas con el narcotráfico (Granados, 2007) (Velázquez y Prado, 2009).

El presidente estadounidense se comprometió a llevar al congreso de su país la conocida “Iniciativa Mérida” que buscaba apoyar a México, y en menor medida a Centroamérica, República Dominicana y Haití en el combate contra el narcotráfico. El apoyo estadounidense, cifrado para México en unos 1,300 millones de dólares en tres ejercicios, se ha centrado sobre todo en tecnología sofisticada de vigilancia, interceptación e inteligencia (que va a ser compartida con los vecinos regionales), mientras que el gobierno mexicano se compromete a utilizar todos los

2 A pesar de que ya durante la campaña electoral había marcado ésta como una de sus políticas preferenciales. El presidente Calderón anunció su “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” ([presidencia.gob.mx](http://presidencia.gob.mx))

3 Según la página oficial del Instituto Federal Electoral de México el PAN, partido de Calderón, obtuvo 9,679,435 votos, mientras el PRI 12,702,481, el PRD 4,217,985, el PVEM 2,254,716, el PT 1,123,449, convergencia 822,001 y Nueva Alianza 1,181,850. En la cámara de diputados quedaron 143 diputados del PAN, 237 del PRI, 70 del PRD, 13 del PT, 21 del PVEM, 6 de Convergencia, y 9 de Nueva Alianza.

4 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad.

medios a su alcance para combatir un problema que asume como propio y en transformar sus instituciones de Seguridad Pública para hacer más eficiente su respuesta cotidiana a los problemas delincuenciales.

La estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada, y de que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos, y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

Ante esta circunstancia, Calderón apoyado intelectual y políticamente por antiguos oficiales de los servicios de inteligencia, como el Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, o el subsecretario de prevención de la Secretaría de Seguridad Pública Monte Alejandro Rubido García<sup>5</sup>, y operativamente por la Secretaria de Defensa Nacional y la Secretaria de Marina, identificó en primer lugar los problemas que hacían poco operativas a las diferentes agencias de seguridad, para más adelante diseñar una estrategia basada en incentivos económicos, compartidos con los estados, que lograran impulsar instituciones policiales más modernas y eficaces. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas, logrando el apoyo de la Conferencia de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Michoacán en marzo del 2010<sup>6</sup>, y el aumento en importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el Presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos. También se ha dado un amplio margen de

maniobra al secretario de la Defensa Nacional para “recomendar” oficiales de alto nivel retirados para encabezar diferentes corporaciones policiales estatales y municipales, a petición de los respectivos gobernadores y presidentes municipales.

Las reformas impulsadas se han centrado en cuatro elementos fundamentales:

1. Establecimiento de la carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura, y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza, estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo y aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2. Impulso de un modelo policial único, en el que se estructuren procedimientos, y en el que se busque establecer una cadena de mando única en la que si las autoridades federales o estatales, consideran que las policías de un nivel territorial inferior no están desarrollando su funciones de una forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando pueda ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3. Creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, que se suma a los ya existentes, que impulsan desde la década de los noventa el fortalecimiento en infraestructura física de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales (FASP y FORTEMUN<sup>7</sup>). Estos nuevos programas,

5 En el inicio del diseño esta política fue Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008-2009).

6 Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

7 Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FORTEMUN).

que se explicarán con más detalle son el SUBSEMUN, y el SPA (creados en el 2007 y el 2010 respectivamente).

4. Cambios en las regulaciones legales. Esto se da básicamente en dos etapas. En junio del 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero del 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que formaliza lo señalado en el punto primero. En octubre del 2010 el presidente Calderón envía al Senado para su aprobación una serie de nuevas reformas constitucionales, especialmente en relación al artículo 21, para tener autorización de operacionalizar el punto segundo, y posteriormente actualizar en ese sentido la ley aprobada. En estos momentos todavía se encuentra en fase de discusión, y está enfrentando resistencias por parte de municipios y de algunos grupos parlamentarios (a pesar del consenso existente entre gobernadores pertenecientes a diferentes opciones partidarias).

### **Identificación de problemas del Sistema de Seguridad Pública mexicano.**

Para el gobierno mexicano el principal problema de inseguridad en el país tiene que ver con el incremento de las luchas entre las bandas, la ruptura entre las mismas y la lucha por el territorio. La federación responde con la presencia de fuerzas federales que aumentan el riesgo de enfrentamientos. En ese sentido se señala desde el oficialismo que la violencia no ha aumentado por la presencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino que ésta y la delincuencia han motivado la acción del gobierno (Calderón, 2010) (Escalante, 2009).

Según Monte Alejandro (Rubido, 2010) la estrategia gubernamental ha consistido en cinco componentes; operaciones conjuntas; aumentar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del estado, con

la creación de una nueva Policía Federal, Renovación de la Procuraduría General de la República (PGR), establecimiento de la “Plataforma México”, y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; reforma del marco legal institucional, con la modificación del artículo 21 de la constitución<sup>8</sup>, la ley general del sistema de seguridad pública, la ley de la policía federal y la ley de extinción de dominio; una política activa de prevención del delito, a través de programas de “escuela segura”, recuperación de espacios públicos y centros “Nueva Vida”; y un fortalecimiento de la cooperación internacional.

La estructura policial mexicana según Rubido presenta diferentes problemas que hay que resolver. Según datos del 2008 el 90.3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales; de los 2,439 municipios del país, 417 no cuentan con corporaciones de policía; además más de la mitad de las corporaciones cuentan con menos de 20 elementos en su estructura (Rubido, 2010). La cuarta parte de los policías municipales se centran en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República<sup>9</sup>. Añadido a este problema de distribución territorial, que dificulta la presencia del estado en todo el territorio, y que según las autoridades mexicanas facilita el que por su tamaño y estructura, redes organizadas tengan mucho mayor capacidad de actuación que las policías municipales, también encontramos un grave problema de déficit salarial de las fuerzas policiales, que en general reciben un salario que está muy por debajo de las necesidades básicas de subsistencia (Rubido, 2010). Otros problemas importantes son la avanzada edad de la mayoría de

8 Que hace referencia, entre otros aspectos, a las competencias de los diferentes niveles de gobierno en asuntos de seguridad pública.

9 México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas.

los elementos, ya que el 48% de éstos tiene más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos (Rubido, 2010). Todos estos datos fueron anticipados por el Secretario de Seguridad Pública Genero García Luna, que presentó un informe el 3 de junio del 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública (CNSP, 2010) y confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre del 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único como el que se describirá más adelante (Calderón, 2010).

### **Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial**

La reforma del modelo policial y de su funcionamiento busca reinventar de una forma diferente la organización de las estructuras de seguridad pública en todo el territorio mexicano.

En Julio del 2008, poco después de ser aprobada las reformas Constitucionales, la Secretaria de Seguridad Pública distribuye el documento “Nuevo modelo policial y SUB-SEMUN”, en el que desarrolla una primera aproximación a la estrategia de transformación del Sistema de Seguridad Pública mexicano, y se explican los apoyos federales para lograr llevar a buen término esta política.

Así en este documento se define un concepto de nuevo modelo policial: “Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad”, y un objetivo general del mismo: “Garan-

tizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quien lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales” (SSP, 2008: 3).

Los objetivos específicos de la reforma, en cierta manera muy ambiciosos, se centrarían en promover y fortalecer el marco legal de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir el delito y combatir la delincuencia, homologar los sistemas de administración, profesionalización, capacitación y control de confianza en los tres órdenes de gobierno que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad, recuperar los espacios públicos para la comunidad, y certificar los procesos de las corporaciones policiales del país bajo estándares internacionales. También se contempla el promover la identidad institucional en todos los cuerpos policiales del país, desarrollar áreas de inteligencia policial, depurar los cuerpos de seguridad pública y revalorizar el trabajo policial ante la sociedad, vincular la ciudadanía en los procesos de prevención, combate a la delincuencia y evaluación de la actuación policial, desarrollar redes e interconectar bases de datos de las corporaciones de policía del país, para explotar la información del sistema Único de Información Criminal, que se encontraría relacionada con la “Plataforma México”, de la que se hará referencia más adelante, y la homologación de protocolos de actuación, métodos, procesos y procedimientos sistemáticos de operación (SSP 2008:4-6).

El nuevo modelo se basaría en cuatro componentes interrelacionados (marco legal, desarrollo policial, actuación policial y tecnologías de la información) y diez procesos básicos que se deberían implantar en las diferentes corporaciones policiales en el seno de cada uno de estos componentes. En el marco

legal, se deben implantar mecanismos de coordinación<sup>10</sup> y modernización<sup>11</sup>; en el de desarrollo policial, procesos de evaluación de control de confianza<sup>12</sup>, el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL)<sup>13</sup>, y la estandarización salarial<sup>14</sup>; en el componente de actuación policial, los procesos de prevención del delito<sup>15</sup>, participación ciudadana y proximidad social<sup>16</sup>, homologación<sup>17</sup>, transparencia y evaluación de la actuación policial<sup>18</sup>; y final-

10 Coordinación: Establecer procedimientos sistemáticos de Operación Homogéneos entre las corporaciones de la federación, los estados y los municipios.

11 Se pretende en este modelo avanzar hacia un modelo que privilegie las acciones preventivas con apoyo en labores de inteligencia. Se apuesta por renovar equipos de trabajo, modificar el funcionamiento normativo y orgánico de las corporaciones y redefinir la actuación de las mismas.

12 Aplicación de pruebas a todo el personal para selección y permanencia: Estudios psicométricos, toxicológicos, México, patrimonial y de entorno social.

13 Creación de una carrera policial, en la que existan oportunidades de desarrollo, de plantearse una vida personal y profesional a mediano plazo, basándose en el sistema de méritos, y que logre un policía honesta, eficiente y en el que se valore la vocación de servicio y el trabajo bien hecho.

14 Establecer tabuladores equitativos para establecer los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, reduciendo desigualdades, vulnerabilidades, y dignificando la función policial.

15 Utilización de nuevas tecnologías e implantación de estadísticas computarizadas de delitos que permitan generar mapas electrónicos de patrones de delitos, de aprehensiones, y de la actividad de patrullaje, con el objetivo de tener una visión conjunta de los delitos para focalizar la actuación en determinados grupos y lugares físicos.

16 Esta es una estrategia que acerca a las policías a la comunidad para tratar de identificar y atender demandas ciudadanas con rapidez.

17 Unificación y sistematización de procedimientos de actuación, para garantizar la efectividad operativa de las tareas de prevención e investigación y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

18 Acceso transparente por parte de la ciu-

mente en el de tecnologías de la información, el desarrollo de la Plataforma México<sup>19</sup> (SSP, 2008:13).

Rubido hace énfasis en que este modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para prevenir el delito y combatir a la delincuencia, y que para lograr el éxito del mismo es necesario profundizar con voluntad política en una reingeniería de los procesos policiales a nivel nacional, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno, para transitar de un modelo basado en la prevención y la reacción, a otro en la investigación, el análisis de la información y la adopción de métodos uniformes de actuación policial. (Rubido, 2010: 31-34) introduce unas pequeñas modificaciones al esquema presentado anteriormente, afirmando que el nuevo modelo policial está integrado por ocho componentes que son la base de esa transformación de las instituciones de seguridad policial de los tres órdenes de gobierno: la coordinación, el desarrollo policial, la evaluación y el control de confianza, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la participación ciudadana, la prevención del delito, la operación policial, y la transparencia y evaluación de la actuación policial.

En relación al componente de “evaluación y control de confianza” actualiza la información al señalar que existen unos lineamientos establecidos en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, aprobado en la XXV sesión del Consejo de Seguridad Pública el 28 de noviembre del 2008, que impulsan la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certifi-

dadánia sobre los resultados de la evaluación del desempeño de la policía. Se busca fortalecer una cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

19 Instrumento informático que trata de relacionar todas las informaciones procesadas de una forma homologada a nivel nacional para el combate del delito, y la administración de la justicia.

cados, con el fin de evaluar con los mismos criterios a elementos que traten de ingresar o permanecer en las corporaciones<sup>20</sup>. Sobre la Plataforma México señala que este sistema ya ha iniciado sus operaciones con diez herramientas informáticas que operan de forma homologada en las instancias de prevención, procuración y administración de justicia del país, con diferentes conexiones en estados, municipios y dependencias federales<sup>21</sup>. Sobre la participación ciudadana insiste en que hay una estrategia de trabajo basada en el acercamiento de la policía a la comunidad, y el establecimiento de Observatorios ciudadanos, y en relación a la operación policial señala que se han impulsado tres unidades diferentes de policía, las que se centran en la Investigación policial, en análisis táctico, y en grupos de reacción (Rubido, 2010: 35-42).

En palabras de Rubido, el nuevo modelo policial es un esquema acabado y detallado, apoyado en la legislación aprobada, y que ya se está implantando en la Policía Federal, y que para dar cumplimiento de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública será aplicado por todos los cuerpos policiales del país (Rubido, 2010:43).

### **Mando policial único**

La institucionalización del “mando único policial” es uno de los obstáculos más importantes que ha encontrado el proceso de reforma. La administración ha tratado de “convencer” a los diferentes actores que su pretensión tenía que ver con la mejora de la coordinación y de la eficiencia del sistema,

20 Se realizan las siguientes evaluaciones: Médico-toxicológica, Psicológica y psicométrica, poligráfica y socioeconómica.

21 Éstas son: consulta integrada de información, Informe policial homologado, kárdex Policial, sistema de gestión operativa, alertamiento y colaboración en línea, casos de investigación, tableros de control, sistema nacional de información penitenciaria (SNIP), fichas delictivas, atención a la denuncia.

más que una cuestión de concentración de poder. De hecho formalmente éste se ha tratado de trasladar a los gobernadores en los estados; sin embargo diversos actores han presentado fuertes resistencias (Méndez, 2010) (Torres, 2010) (Luna, 2010) (Madrigal, 2010). La lógica de la reforma se apoya en la idea de que las policías municipales deben existir en las localidades que puedan mantener una fuerza suficiente para enfrentar con éxito sus amenazas. Estas policías deben conducirse, con todas las consecuencias, bajo el paraguas del modelo policial unificado, que se ha presentado en el apartado anterior, y cumplir con las condiciones de profesionalidad, salarios, prestaciones, confianza y eficiencia con el que se trata de impulsar el nuevo modelo policial.

Preside el principio de subsidiariedad, que señala que se privilegia a la institución más cercana al ciudadano para ejercer las funciones. Sin embargo si las policías de un nivel territorial superior, o los respectivos gobiernos denuncian la incapacidad de esa institución para enfrentar la amenaza, ya sea por falta de capacidad, o de voluntad, el mando se traslada automáticamente bien a la policía estatal, o a la federal. Con esta política se trata de crear instituciones policiales fuertes, bien equipadas y confiables, que puedan enfrentarse a las amenazas actuales, superando así la estructura de fuerza dispersa en el territorio y poco eficaz que había sido denunciada como problema.

Otro de los objetivos de esta política es “despersonalizar” en la medida de lo posible las relaciones de los elementos policiales con sus mandos. En el actual modelo las corporaciones funcionan como una especie de “familia”, en las que la autocrítica se practica con dificultad, y el que los “compadrazgos” hacen que unos tapen a otros en sus carencias, sean éstas físicas, formativas, o incluso relacionadas con la corrupción. Estas circunstancias dificultan las transformaciones que se requieren. El gobierno en este sentido es realista sobre las dificultades para romper dinámicas que se enraízan en el tiempo; quizá sea ésta una de las razones, sin justificar el

hecho, que ha llevado a la selección de militares para dirigir un buen número de corporaciones policiales.

El SNSP en el documento citado de octubre de 2010 define las características del nuevo modelo:

1. Implementación de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes.
2. Homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación de las instituciones policiales.
3. Disminución de la incidencia delictiva a través de la efectiva coordinación de las policías de los tres órdenes de gobierno.
4. Creación de policías estatales capaces y profesionales que logren confianza y el apoyo social.
5. Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial por encima del componente tecnológico.
6. Las policías de cada Estado operarán bajo un solo mando, que originalmente será el gobernador.
7. Homologación de procedimientos, de operación y actuación policial.
8. Los municipios, para contar con policías, deberán no sólo certificar a sus integrantes, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional definidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

9. Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes.

10. Creación de policías metropolitanas para aquellos municipios que formen zonas conurbadas. Homologación de las acciones en materia de seguridad pública que se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

Como puede observarse el objetivo del ejecutivo no es la desaparición de las policías municipales que tengan la capacidad de desarrollar sus funciones de forma adecuada, ni tampoco concentrar la toma de decisiones en la federación. De hecho a las entidades estatales les interesa seguir manteniendo instituciones municipales acreditadas para seguir recibiendo fondos de la federación, a través del programa SUBSEMUN. Sin embargo el poder de los gobernadores, que tienen la capacidad de destituir a los jefes policiales, y que nombran a propuesta del presidente municipal, al jefe de policía, preocupa y hace desconfiar a los alcaldes (especialmente a los que no son del mismo partido político que el gobernador)<sup>22</sup>.

Las funciones de las policías municipales según este modelo son desarrollar proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, y coadyuvar y actuar bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones que tienen encomendadas. Para ello deben acreditar la Condiciones Objetivas de Desarrollo Institucional (CODIS), que son los requisitos mínimos que deben cumplir las policías municipales de conformidad con la ley general del sistema nacional de Seguridad pública. (SNSP 2010a).

22 El Gobernador deberá atender los requerimientos que en materia de seguridad pública le formulen los presidentes municipales.

Las funciones de la Policía Estatal según el mismo documento son: Salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas; preservar y en su caso restablecer el orden y la paz pública, prevención de la violencia y de los delitos e investigación para hacerla efectiva; reacción inmediata en contra de los delitos; sanción de infracciones administrativas (SNSP, 2010).

### **Instrumentos que incentivan la consolidación del nuevo modelo policial**

En 1994 el presidente Zedillo crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de coordinar en asuntos de seguridad a la federación, los estados y los municipios.

La aportación federal para apoyar las acciones de los estados y municipios para atender la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica en materia de seguridad ha sido financiadas en gran parte mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP), y en parte mediante recursos del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), según lo decidieran los diferentes consistorios.

Desde el 2001 al 2010 la cantidad de recursos asignados por la federación a la Secretaría de Seguridad Pública aumentó de 5 mil 115.4 mdp en 2001 a 32 mil 437.8 en 2010. Encontramos una fuerte inversión especialmente en 2007 y 2009 en que se incrementó el presupuesto un 94.5 y 53.3 por cierto respectivamente. En relación al FASP, que recibe el dinero de otra partida presupuestaria, a efectos prácticos, la cantidad de recursos invertidos se ha mantenido más o menos constante, ya que de 5 mil 786.4 mdp en 2001 se ha pasado a 6 mil 916.8 en el 2010, lo que hace que contemplando la inflación se haya reducido en un 4% la aportación para estos fines (Cámara de Diputados, 2010).

Esta reducción real, en un contexto en el que sobre todo desde el 2007 el estado ha invertido en seguridad, quizá se puede explicar por la circunstancia de que los recursos del FASP hayan sido desde un inicio “etiquetados” para lograr objetivos concretos que la administración federal consideró importantes, y que los estados no hayan tenido el mismo interés en lograr esos objetivos, o por los efectos de la falta de recursos por parte de los estados para cumplir con la coparticipación con la que deben contribuir para que los recursos federales lleguen y se concreten en acciones. Otra explicación es como señala el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados CEFP (2010: 9) que los recursos del FASP no han sido ejercidos de forma completa por diferentes motivos, entre los que señalan, se encuentra la complejidad de la normatividad aplicable<sup>23</sup>.

Por otra parte a partir del 2008 el gobierno apuesta por invertir en la transformación de las policías municipales, según el nuevo modelo que discutirá a lo largo de ese año, buscando primero la reforma constitucional, y más tarde la creación de una nueva ley. Para ello utiliza la misma lógica que con el FASP, haciendo que el nuevo programa conocido como Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), plantee objetivos concretos y etiquetados, en función de la búsqueda de un objetivo, y logrando la implicación de los municipios a través de sus aportaciones, para recibir el apoyo federal. Éste se perderá si las corporaciones no cumplen con las transformaciones requeridas. El CEFP (2010: 2) señala en su estudio que las aportaciones federales pasaron de 3 mil 589.4 mdp en el 2008 a 4 mil 137.9 en el 2010, lo que en cierta manera complementó el dinero que

23 Entre el 2003 y el 2009 Hidalgo y Jalisco no ejercieron recursos; 11 entidades federativas (el 34% del total) reportan un ejercicio menor al 10.0%. En contraste México, Chihuahua y Zacatecas (9.4%) muestran un ejercicio superior al 50.0%. No se ejercieron 3 mil 250.00 mdp. CEFP (2010: 9).

se hubiera invertido en el FASP para que las entidades estatales y municipales se fueran transformando.

El objetivo declarado del SUBSEMUN es otorgar “recursos orientados a mejorar la seguridad pública en los municipios e iniciar la implantación del nuevo modelo policial a nivel nacional, mediante acciones dirigidas a lograr mayor eficiencia y efectividad en la prestación del servicio de seguridad pública” (SSP, 2008); se financiarían así programas de profesionalización, equipamiento, infraestructura, tecnología y telecomunicaciones y renivelación salarial. La fórmula de distribución del SUBSEMUN entre los municipios ha ido cambiando; para el 2011 se calcula en función de multiplicar el promedio anualizado 2005-2009 de Incidencia Delictiva, señalado por el INEGI, por el número de población que señala el censo y vivienda del 2010, dividido por cien mil (SESNSP, 2011).

El ejecutivo no ha dejado de empujar la transformación del modelo policial a lo largo de este periodo. Se puede ver cómo, incluso antes de que las reformas legales se implantaran, ya el SUBSEMUN como incentivo de transformación iniciaba su operación. Lo mismo está sucediendo en la actualidad con las policías estatales, y el proceso encaminado hacia el fortalecimiento de las mismas y el mando único (se busca que operen con las fuerzas municipales acreditadas lo más pronto posible).

En febrero del 2011 la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública externaba el documento “Presentación del modelo de policía estatal acreditable”. El objetivo de este documento es empujar hacia la implantación del modelo profesional de carrera policial en los estados tal y como se ha descrito anteriormente. Para lograr este objetivo se establece un nuevo recurso orientado a unos fines concretos, que también debe ser complementado por los ejecutivos estatales. El Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) se aprueba en la XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tiene lugar el 18 de

noviembre del 2010. Los criterios de distribución del mismo se basan en un 20% en la población del Estado, un 50% en el índice de policías por cien mil habitantes, un 20% la extensión territorial del estado, y un 10% la incidencia delictiva (SESNSP, 2010) (CNSP, 2010). El objetivo inicial que se marcó fue lograr un primer módulo de 422 policías estatales acreditables. Para ello se destina 100mdp para cada grupo a repartir en tres plazos según los avances obtenidos.

La federación impulsa así la formación de nuevas unidades policiales, y establece para entregar los recursos los perfiles de los futuros policías, condiciones y beneficios laborales, así como pruebas de formación y permanencia que deberán cumplir. La regulación pretende contemplar hasta los detalles más mínimos para “orientar” con claridad a los estados y no dejar a la iniciativa local muchas opciones “creativas”.

Con todas estas medidas, recursos, incentivos, cabildeos y negociaciones políticas se muestra como las estructuras gubernamentales de la federación mexicana han tenido desde el inicio del sexenio una intención política muy definida de transformar lo más rápido posible el sistema de seguridad pública del país.

### **Transición y reforma del sistema: ¿militarización de la seguridad pública?**

El General Galván, Secretario de la Defensa Nacional en presencia del presidente Calderón, afirmó en ceremonia de clausura y apertura de los planteles militares en la plaza del Heroico Colegio Militar (Ramos, 2010) que la presencia militar al frente de un buen número de secretarías de seguridad, así como de corporaciones policiales en el país es temporal, y obedece a las debilidades de un sistema que debe ser reformado, y que los militares no debían dejar el combate contra el narcotráfico. Por su parte el presidente afirmó “No habrá tregua para quienes quisieran ver a México sometido en el caos y la

Cuadro 1.- Perfiles profesionales de Secretarios y Directores Generales de Seguridad Pública en los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, y sus respectivos Estados<sup>24</sup>

Estado/Municipio	Nombre Responsable Secretaría Seguridad	Perfil Profesional	Partido político
<b>ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>David Garay Maldonado</b>	<b>Licenciado</b>	<b>PRI</b>
TLALNEPANTLA	José Fermín Monje Monge	Comandante policía	PRI
LERMA	Oscar Ignacio Trejo González	Comandante policía	PRI
ECATEPEC	Carlos Lara Galván	Licenciado	PRI
NAUCALPAN	Héctor Guillermo de la Peña y Beltrán	Comandante policía	PRI
TOLUCA	Sergio Sixto Noguez Labat	Licenciado	PRI
NEZAHUALCOYOTL	Víctor Manuel Torres Moreno	Licenciado	PRI
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	Daniel de la Rosa Anaya	<b>Licenciado</b>	<b>PAN</b>
TIJUANA	Gustavo Huerta Martínez	Capitan Ret. Militar.	PRI
MEXICALI	Marco Antonio Carrillo Maza	Licenciado	PRI
ENSENADA	Florencio Raúl Cuevas Salgado	General Ret. Militar	PRI
<b>JALISCO</b>	<b>Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco</b>	<b>Licenciado</b>	<b>PAN</b>
GUADALAJARA	Servando Sepúlveda Enríquez	Licenciado	PRI
ZAPOPAN	Rosalino Joel Pinto Cárdenas	General Ret. Militar	PRI
<b>GUERRERO</b>	<b>Juan H. Salinas Altés</b>	<b>General Ret. Militar.</b>	<b>PRD</b>
ACAPULCO	Oscar Ortiz Rodríguez	Licenciado	PRI
<b>CHIHUAHUA</b>	Julián David Rivera Bretón	<b>General Ret. Militar</b>	<b>PRI</b>
CIUDAD JUAREZ	Julián Leyzaola Pérez	Tte Coronel Ret. Militar.	PRI
CHIHUAHUA	Claudio González Ruiz	Tte Coronel Ret. Militar.	PRI
<b>GUANAJUATO</b>	<b>Miguel Pizarro Arzate</b>	<b>General Ret. Militar</b>	<b>PAN</b>
LEÓN	Salvador Echeveste Guerrero	Licenciado	PAN
<b>AGUASCALIENTES</b>	<b>Rolando Eugenio Hidalgo Eddy</b>	<b>General Ret. Militar</b>	<b>PRI</b>
AGUASCALIENTES	Salvador Peña García	General Ret. Militar	PRI
<b>SAN LUIS POTOSI</b>	<b>Heliodoro Guerrero Guerrero</b>	<b>General Ret. Militar</b>	<b>PRI</b>
SAN LUIS POTOSI	Juan Felipe Sánchez Rocha	Comisario policía	PRI
<b>CHIAPAS</b>	<b>Rogelio Hernández de la Mata</b>	<b>Mayor Ret. Militar</b>	<b>PRD</b>
TUTXLA	Gabriela del Socorro Zepeda Soto	Licenciada	PRD
<b>COAHUILA</b>	<b>David Aguillón Rosales<sup>25</sup></b>	<b>Licenciado</b>	<b>PRI</b>
TORREÓN	Adelaido Flores Díaz	Teniente Ret. Militar (interino) <sup>26</sup>	PRI
<b>SONORA</b>	<b>Ernesto Munro Palacio</b>	<b>Licenciado</b>	<b>PAN</b>
HERMOSILLO	Carlos Huerta Robles	Tte Coronel Ret. Militar.	PAN
<b>PUEBLA</b>	<b>Ardelio Vargas Fosado</b>	<b>Licenciado/CISEN</b>	<b>PAN</b>
PUEBLA	Amadeo Felipe Lara Terrón	Licenciado	PAN
<b>SINALOA</b>	<b>Francisco Córdova Celaya</b>	<b>Militar retirado de los EEUU.</b>	<b>PAN</b>
CULIACÁN	Antelmo Jiménez Jiménez	General Ret. Militar	PRI
<b>QUINTANA ROO</b>	<b>Carlos Bibaino Villa Castillo</b>	<b>General Ret. Militar</b>	<b>PRI</b>
BENITO JUAREZ/CANCÚN	Eduardo Alejandro Cardona Benítez	General Ret. Militar	PRD
<b>OAXACA</b>	<b>Marco Tulio López Escamilla</b>	<b>Licenciado</b>	<b>CON</b>
OAXACA	Emilio Santiago Cruz	Regidor encargado	PAN
<b>TAMAULIPAS</b>	<b>Antonio Garza García</b>	<b>Comisario Policía Federal</b>	<b>PRI</b>
NUEVO LAREDO	Alfonso Olvera Ledesma	Comisario policía. Interino <sup>27</sup>	PRI
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>Manuel Mondragón y Kalb</b>	<b>Licenciado</b>	<b>PRD</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes páginas oficiales de Internet de Estados, Municipios y prensa.

Cuadro 2.- Perfiles profesionales de los Secretarios de Seguridad Pública del resto de los Estados.

Estado	Nombre Responsable Dirección o Secretaría	Perfil Profesional	Partido político
Baja California Sur	Lenin Giovanni Rodríguez Aguilar	Licenciado/ Policía	PRD
Campeche	Jackson Villacís Rosado	Licenciado/ Policía	PRI
Colima	Jesús Orozco Alfaro <sup>28</sup>	Licenciado	PRI
Durango	Jesús Antonio Rosso Olguín	Licenciado	PRI
Hidalgo	Damián Canales Mena	Licenciado	PRI
Michoacán	Manuel García Ruiz	General Ret. Militar	PRD
Morelos	Gastón Menchaca Arias	General Ret. Militar	PAN
Nayarit	Fernando Carvajal Cazola	Licenciado	PRI
Nuevo León	Aldo Fasci Zuazua	Licenciado	PRI
Querétaro	Adolfo Vega Montoto	Cap. Retirado Militar	PRI
Tabasco	Sergio López Uribe	Policía	PRI
Tlaxcala	Valentín Romano	General Ret. Militar	PRI
Veracruz	Sergio López Esquer	General Ret. Militar	PRI
Yucatán	Luis Felipe Saidén Ojeda	Policía	PRI
Zacatecas	Jesús Pinto Ortiz	General Ret. Militar	PRI

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes páginas de internet oficiales de Estados, Municipios y prensa.

ilegalidad mientras haya cadetes, mientras haya soldados y mientras hayamos mexicanos dispuestos a construir a México como Patria segura y de leyes, el futuro de la nación estará a salvo” (Ramos, 2010). Desde la Roma antigua ha existido la tentación de legitimar la presencia de un poder autoritario y único en situaciones de crisis, en el entendido que era una solución temporal. Elementos militares, y muchos políticos han utilizado ese argumento para “salvar el país”. Lamentablemente en muchos casos las temporalidades se han alargado mucho más de lo aconsejable, y no se ha permitido que los profesionales con los perfiles más adecuados se desempeñaran con libertad y autonomía, cuestionándose al final los resultados.

24 La referencia de los 25 municipios con corporaciones más numerosas la da Monte Alejandro Rubido (2010). Éste señala que representan el 25% de las fuerzas municipales del país.

25 Secretario de Gobierno.

26 El General Ret. Carlos Bibaino Villa Castillo acaba de ser destinado a Quintana Roo.

27 Fue asesinado en febrero el General Manuel Farfán Carriola, encargado de ese despacho.

Hay que valorar el esfuerzo tanto del presidente Calderón, como de la mayoría de los gobernadores por reformar el Sistema de Seguridad Pública, y las corporaciones policiales, pero hay que ser muy prudentes. En la actualidad como se puede ver en el cuadro 1 y en el cuadro 2, de los 32 estados, incluyendo el Distrito Federal; en dos las funciones de Seguridad dependen de la Secretaría de Gobernación de los respectivos estados, en 14 casos encontramos militares retirados a la cabeza de las instituciones, en 6 a policías profesionales o miembros del CISEN (en uno de los casos sustituye de forma interina a un general asesinado), y en 10 casos nos encontramos con políticos con un perfil profesional de licenciado o superior. En el caso de los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, 10 directores tienen formación militar, 5 son policías de carrera o integrantes del CISEN y 10 son políticos tradicionales. Se percibe que no hay diferencia entre los partidos políticos que gobiernan estados o municipios

28 Es Secretario de Gobierno.

a la hora de seleccionar el perfil profesional que debe tener el responsable de la seguridad pública de la entidad correspondiente, lo que podría sugerir que independientemente de un cambio de gobierno en México esta política pudiera continuar más allá del sexenio.

## Conclusión

En democracia la dirección política de áreas sensibles como la seguridad de los ciudadanos no deben “entregarse” a profesionales “autónomos”, como si éstas no formaran parte de las políticas públicas ordinarias. Deberíamos preguntarnos, en base a la experiencia, cuáles han sido los resultados de la presencia de militares frente a las corporaciones de seguridad. De la misma forma que Sergio Aguayo (2009) se preguntaba de forma muy pertinente si se está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico, deberíamos estudiar si en las corporaciones en las que se encuentran militares retirados o policías profesionales se ha mejorado de forma real el funcionamiento de las instituciones de seguridad.

Para lograr la transformación de estas instituciones es necesario tener una voluntad política muy definida, romper con las dinámicas corporativas, y seleccionar en base al perfil profesional más adecuado a los líderes que van a desarrollar con habilidad la gestión de los problemas que se han identificado y que se deben resolver. ¿Cuáles son los discursos más adecuados para la transformación del sistema, cuáles deben de ser las actitudes de los dirigentes políticos que coordinen el esfuerzo frente a las posibles resistencias de las corporaciones policiales? ¿Cómo debe entender la sociedad la transición de sistema? Hay que ser muy prudente en la elección del camino y de los instrumentos, buscando mejorar las prácticas y evaluando resultados de forma permanente. La transformación de un sector de la administración pública tan sensible como el de la seguridad requiere de

todos los esfuerzos, inteligencia, claridad y de una gestión política oportuna (entendiéndola como gestión pacífica del conflicto), para evitar un efecto de rechazo que lleve a la frustración de la imposibilidad de la misma. □

## Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2009). “Quién gana la guerra contra el narcotráfico”. En: *Atlas de la Seguridad y la Defensa*, Raúl Benítez Manaut y otros: México: CASEDE.
- Consejo de Seguridad Pública (2008). Acta del XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 28 de noviembre, México.
- Consejo de Seguridad Pública (2010). Acta del XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 3 de junio, México.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (2010). Acta del XXIX Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 18 de noviembre, México.
- Calderón, Felipe (2007). “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia”. Portal de la Presidencia de México, 7 de marzo. Disponible en [www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/](http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/)
- Calderón, Felipe (2010). “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Cámara de Senadores. México, 6 de octubre.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas - CEFP (2010). “Evolución del Gasto Programable del Ramo 36 Seguridad Pública 2001-2010”. LXI Legislatura. Cámara de Diputados, México, septiembre.
- CONAGO (2010). Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. 22 y 23 de marzo, Morelia, Michoacán.
- Diario oficial de la federación (2008). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. Martes 23 de diciembre.

- El Universal (2006). "Presidente Calderón 2006-2012. Rinden honores a Felipe Calderón como Presidente Constitucional y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas". 01/12/2006.
- Escalante, Fernando (2011). "Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso". En Nexos
- Escalante, Fernando (2009). *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. México: El Colegio de México y Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Rubido, Monte Alejandro (2010). "Políticas de seguridad en México". En: Seminario Internacional "Seguridad en Democracia". Chetumal: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Quintana Roo.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública - SESNSP (2011). Fórmula distribución SUBSEMUN 2011, febrero, México: SESNSP.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública - SESNSP (2011). Presentación del modelo de policía estatal acreditable, febrero, México: SESNSP.
- Secretaría de Seguridad Pública - SSP (2008). Nuevo modelo policial y SUBSEMUN, México.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública - SNSP (a) (2010). Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional, octubre, México.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública - SNSP (b) (2010). Propuesta de distribución del otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México.
- Velázquez Rafael, y Juan Pablo Prado (2009). *La iniciativa Mérida ¿Un nuevo paradigma de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?*, México: UNAM/BUAP.

# Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de **México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida**

## *Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative*

■ José María Ramos García<sup>1</sup>

### **Resumen**

El propósito de este artículo es analizar la política de seguridad ciudadana y como se ha mantenido con una baja prioridad en la historia de las relaciones México-Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y en el contexto de la propuesta de la Iniciativa Mérida. Esta limitación no ha favorecido la reducción de la violencia y la inseguridad en la frontera norte de México.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, seguridad fronteriza, iniciativa Mérida, gestión estratégica, política pública.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the citizen security policy and how it has maintained a low priority in the history of Mexico-United States and under the context of the Merida Initiative. This limitation has not favored the reduction of violence and insecurity in the northern border of Mexico.

**Key words:** citizen security, border security, Merida initiative, strategic management, public policy

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Director del Departamento de Estudios de Administración Pública. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, BC, México. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

## Contexto

**E**n los últimos años los estados fronterizos del norte de México se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y desde el año 2001, por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.). Tales políticas han afectado de manera particular a los estados fronterizos del norte de México, dado que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones.

Por lo anterior, la pregunta central sería ¿si las propuestas de política pública se han orientado hacia un enfoque de seguridad ciudadana, en el cual predomine un plan estratégico en materia de prevención articulado con políticas transversales de tipo social, cultural, deportivo y educativo, como opciones para atender los factores estructurales de la violencia generada que afecta fundamentalmente a adolescentes y jóvenes de los estados de la frontera México-EE.UU.?

En este sentido es importante que los gobiernos de Estados Unidos y de México consideraran algunas experiencias de gestión de políticas de seguridad ciudadana implementadas por países de América Latina (Carrión, 2002) con la finalidad de promover un cierto equilibrio con las políticas reactivas policiales prevalecientes, que en la práctica han tenido limitaciones para reducir la inseguridad y violencia particularmente en la frontera norte mexicana.

### **La política de estados unidos hacia el narcotráfico en la frontera con México y opciones de seguridad ciudadana**

Una de las razones por las cuales la inseguridad en la frontera con México ha aumentado de manera importante, es debido a las limitaciones de la política de Estados Unidos contra

el narcotráfico en la frontera con México, al igual que por las propias deficiencias de política antidrogas mexicana. La política de Estados Unidos se ha caracterizado por los siguientes elementos generales: Énfasis en el control fronterizo y limitada política de prevención de adicciones. Una limitada cooperación transfronteriza y binacional con México; creciente tráfico de armas y lavado de dinero desde Estados Unidos; aumento de consumo y expansión del mercado estadounidense; falta de coordinación y conflictos burocráticos y auge del crimen organizado y narcotráfico en las fronteras y centro de Estados Unidos (2001-2011).

### **Marco y estrategia de la Iniciativa Mérida (IM) 2009-2011.**

La IM se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México de luchar contra la violencia generada por la droga que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la IM pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida. La pregunta es si será posible disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad fronteriza. Estos problemas de gestión se mantienen de manera general lo que ha dado pie a que continúen los mismos niveles de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos como en los años ochenta.

El Congreso de los Estados Unidos, ha aprobado financiamiento para la Iniciativa Mérida por una cantidad aproximada de 1,300 millones de dólares, la cual se han destinado a México. La cuestión central es ¿si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados

Unidos? En esos objetivos no se contemplaba acciones en materia de seguridad ciudadana y/o articuladas bajo una política de desarrollo local, regional y en general social, dado que se concedía mayor prioridad a un enfoque de política reactiva y de fortalecimiento policial.

Los niveles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros a inicios del 2010 nos reflejan que las acciones de la IM han sido insuficientes para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión sería ¿Si la nueva concepción de la frontera hacia el Siglo XXI que se pretende promover en el marco de la IM podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico, integral y transversal, reduciendo con ello la violencia y la inseguridad fronteriza?

Entre los principales elementos que componen la estrategia de la IM para la frontera se incluyen los que se presentan en el siguiente aparte.

### **Hacia una Nueva Visión para la Frontera.**

México y los Estados Unidos tienen un interés compartido en crear una frontera del Siglo XXI que promueva la seguridad y la prosperidad de ambos países. Tanto el gobierno de Estados Unidos como el de México han lanzado una variedad de iniciativas que desafían la idea tradicional de “mantener la línea”, y están desarrollando un marco para una visión alternativa del manejo fronterizo en el Siglo XXI.

En cambio la nueva concepción de la frontera se fundamenta en los siguientes elementos:

- Mejorar la seguridad pública: La protección de los ciudadanos tanto de México como de los EE.UU. de las organizaciones criminales responsables por el tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de nuestra frontera común es una prioridad clave para nuestros dos países.
- Seguridad en los flujos: El reto central en el manejo de flujos de personas y bienes es el de separar a los viajeros y carga de alto riesgo de los de bajo riesgo.
- Facilidades para el comercio y viajes legítimos: Cada día, alrededor de mil millones de dólares en comercio, y un millón de personas cruzan la frontera México-EE.UU. Ambos países necesitan trabajar con el sector privado para estimular la inversión en las personas, tecnología e infraestructura que forman la frontera del Siglo XXI.
- Involucrar a las comunidades fronterizas: México es de los principales destinos de las exportaciones de 22 estados de los EE.UU. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en la región fronteriza.

Como se puede apreciar, la IM no contempla objetivos asociados directamente a la seguridad ciudadana de las comunidades fronterizas tanto de México como de Estados Unidos. Esta limitación se corrigió parcialmente con la creación de los sistemas regionales de seguridad para el caso de Ciudad Juárez y de Tijuana creado después de marzo del 2010. Esta omisión en las políticas de seguridad bajo la IM se puede atribuir a los siguientes factores:

- El desconocimiento del potencial de políticas preventivas basadas en la seguridad ciudadana tanto en México como en Estados Unidos.
- La escasa experiencia de proyectos asociados a la seguridad ciudadana.
- La dificultad de articular transversalmente una política de seguridad ciudadana con otras políticas de tipo preventivo, tanto en Estados Unidos como en México.

- Los intereses políticos y burocráticos condicionantes de una política de gestión intergubernamental en materia de seguridad ciudadana.
- La influencia de los grupos de interés de Estados Unidos asociados al fortalecimiento de la política de control fronterizo con México, en especial los grupos asociados a la venta de armas.
- Las limitaciones de los programas de prevención del gobierno federal estadounidense en las comunidades fronterizas con México.

### **La iniciativa Mérida, opciones locales de cooperación transfronteriza y la seguridad ciudadana.**

En mayo de 2010, el gobierno de Estados Unidos modificó la IM con la finalidad de introducir algunos elementos de una política de seguridad ciudadana con México. Estados Unidos apoyó programas en áreas geográficas específicas como es el caso de las regiones fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez.

Como se ha indicado, la IM se basa en una lógica de responsabilidad compartida, que significa que cada uno de los estados se responsabilizará de enfrentar a la delincuencia organizada en su propio territorio, mientras se construyen mecanismos de transferencia de información que redunden en la fortaleza de las acciones en ambos lados de la frontera. Bajo este contexto, las actividades que son fundamentales de desarrollar son las siguientes:

- a. Análisis de las capacidades de infraestructura fronteriza, con la finalidad de identificar las capacidades de puertos y aeropuertos, mediante la modernización tecnológica, al igual que iniciativas de cooperación con las corporaciones federales de México y de EE.UU. Actividad

asociada al área antinarcóticos y de seguridad fronteriza.

- b. Análisis de la viabilidad de creación o consolidación de una policía comunitaria con un enfoque intergubernamental, el fortalecimiento de programas de cultura de la legalidad con un enfoque integral, transfronterizo y binacional para la prevención del crimen y la demanda, además de estimular la modernización policial, que pasa por una inversión de recursos económicos y organizacionales hacia las agencias de procuración de justicia.

En general este modelo es estratégico por las siguientes razones:

- Legitimaría a la acción gubernamental
- Fortalecería mejores prácticas de prevención de abusos policial y militar
- Sensibilizaría a las distintas corporaciones en la prevención de abusos policial
- Cambiaría un modelo de gestión policial hacia un modelo de seguridad ciudadana, en el cual la prioridad fuera el respeto a los derechos humanos.

### **Consideraciones finales**

Tradicionalmente, la política de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en la historia de las relaciones México-Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y recientemente bajo la propuesta de Iniciativa Mérida.

En suma, se consideran que las prioridades principales de México con los Estados Unidos en materia de capacidades institucionales para fortalecer la política de seguridad implican, entre otros los siguientes elementos:

- Reiterar que la inseguridad fronteriza es un problema binacional e internacional y por tanto de corresponsabilidad mutua.

- Las experiencias internacionales de control de la inseguridad y la violencia se han fundamentado en un equilibrio eficaz de las políticas reactivas y las preventivas.
- Plantear iniciativas orientadas a fortalecer la cooperación, coordinación y planeación transfronteriza en materia de seguridad y desarrollo.
- Promover un cambio en los valores de la cultura de gestión policial fomentando la eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Institucionalizar un enfoque de competencias en las capacidades de gestión fundamentadas con un enfoque de gestión estratégica, transversal e integral.
- Promover un enfoque de gestión estratégica hacia la competitividad y el desarrollo fronterizo.
- Enfatizar un equilibrio en las políticas fronterizas de seguridad y de prevención
- Diseñar un programa integral, estratégico y transversal en materia de competitividad y bienestar fronterizo.
- Enfatizar una gestión intergubernamental hacia la competitividad y el desarrollo.
- Fortalecer la cooperación fronteriza, bajo la identificación de acciones prioritarias y de alto impacto, que respondan a las prioridades de un desarrollo comunitario fronterizo.

La ausencia de estas acciones ha favorecido el auge de la violencia, la inseguridad y el posicionamiento de los grupos delictivos en la frontera con México. De ahí que

el reto de la Iniciativa Mérida sea el de atender tales desafíos bajo una perspectiva de mayor responsabilidad social con la comunidad.

## Bibliografía

- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito: FLACSO.
- El Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center (2009). *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*. Monterrey: Conferencia de Gobernadores Fronterizos.
- Embajada de los Estados Unidos en México, Merida Initiative En [http://www.usembassy-mexico.gov/sborders\\_Merida\\_Initiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html)
- Ramos, J. (2004). *Gestión de la Cooperación Transfronteriza México-Estados Unidos en el Marco de la Inseguridad Global: Problemas y Retos*. México: Editorial Porrúa, CMAI y Cámara de Diputados.
- Wilson Center (2009). Rethinking the U.S.-Mexico Border. En <http://www.wilsoncenter.org/>

# Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio

## *Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence*

■ Jorge Giraldo Ramírez  
José Antonio Fortou Reyes<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo propone un Índice de Incidencia del Homicidio (IIH). A través del cual se pueda presentar una cifra que sea comparable, que no incurra ni en subestimación, ni sobreestimación de los datos y que, al mismo tiempo, sea útil para la elaboración de la agenda política y el análisis y diseño de políticas públicas de seguridad, particularmente desde el nivel nacional aplicadas al nivel local. Por lo tanto, se presenta la elaboración formal del IIH, junto a ejemplos de su aplicación práctica a nivel nacional y local, y en comparación con otros indicadores como son el número total de homicidios y la tasa de homicidios por 100.000 habitantes. Se concluye que si bien la tasa de homicidios parece irremplazable como indicador que permite comparaciones “horizontales” entre niveles específicos de gobierno iguales y evidenciar series históricas, el IIH se enfoca más en la relación “vertical” entre diferentes niveles.

**Palabras clave:** violencia homicida, indicadores, políticas públicas.

### Abstract

This article proposes an Index of Homicidal Incidence (IHI). The purpose of the Index is to present a tool that does not incur in sub- or overestimation of data and, at the same time, lends itself to comparisons and both the construction of the political agenda, and the design and analysis of public policies on security issues, especially those applied by the national level in the local level. For this end, the formal elaboration of the IHI is presented alongside practical examples of its use in the two territorial levels and in comparison to other measures such as the total number of homicides and the rate of homicides per 100,000 inhabitants. A conclusion is brought forth that considers that while the rate of homicides seems irreplaceable as an indicator that permits “horizontal” comparisons between equal levels of government and for time series, the IHI highlights “vertical” relationships between different levels.

**Keywords:** homicidal violence, quantitative indexes, public policy.

<sup>1</sup> Investigadores del departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia.  
jorgegiraldo@eafit.edu.co / jfortour@eafit.edu.co

## Introducción

**E**n este artículo, se propone un Índice de Incidencia del Homicidio (IIH). Éste ya se ha utilizado en ocasiones anteriores, pero hasta ahora no ha sido conceptualizado ni discutido su utilidad (CAP, 2007) (Giraldo, 2010)<sup>2</sup>. La intención tras el IIH es presentar, al mismo tiempo, una cifra que sea comparable, que no incurra ni en subestimación, ni sobreestimación, de los datos y que sea útil para la elaboración de la agenda política y el análisis y diseño de políticas públicas de seguridad, particularmente desde niveles superiores de gobierno aplicadas a niveles inferiores.

El artículo comienza por discutir la influencia de indicadores e índices sobre seguridad y violencia en distintos momentos del ciclo de las políticas públicas de seguridad, particularmente en la construcción de agenda y la evaluación de resultados. Luego, se discuten brevemente algunos índices de seguridad y violencia con aplicabilidad al caso colombiano para centrarse en los que tienen mayor *incidencia* en las políticas públicas: los índices de homicidios. Después de discutir las dos formas usuales de presentar este indicador, se propone formalmente el IIH. Finalmente, se cierra con una aplicación del IIH en siete ciudades colombianas en el periodo 2003-2008 y en las comunas de la ciudad de Medellín para evaluar su utilidad a la hora de establecer prioridades y su posible impacto sobre las políticas públicas.

Herramientas para políticas públicas de seguridad

En el tema de las políticas públicas, el poder es el elemento definitivo. La entrada

<sup>2</sup> En la investigación *Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín, 2000-2005* para la Alcaldía de Medellín (CAP, 2007), se utilizó el índice con el nombre de "Índice de Eficacia". Agradecemos a Juan Pablo Durán su aporte en la conceptualización del Índice en ese momento.

de un tema a la agenda política y, sobre todo, decisional<sup>3</sup>, depende en buena parte del poder de los grupos de presión interesados en tratar un tema que perciben como problemático. De igual manera, la implementación de una política está en función de la capacidad impositiva del Estado. Pero junto a estos tipos de poder, en la sociedad tecnocrática contemporánea aparece con más y más frecuencia el concepto técnico –el indicador– como herramienta que legitima la percepción de una determinada situación como problemática, da una idea de su magnitud, contribuye a su posterior inclusión en la agenda decisional y, por último, permite observar cambios en la situación, en otras palabras, sirve a la evaluación de políticas públicas (Kingdon, 2003: 91).

Ahora bien, es probable que no sea suficiente entrar en la agenda decisional y que, más bien, la clave se encuentre en que el tema ocupe una posición prioritaria en la agenda. Así, es preciso distinguir entre el establecimiento o construcción de la agenda (agenda setting) y el establecimiento de prioridades dentro de una agenda dada (Majone, 2006: 238). La producción e interpretación de indicadores puede llevar un tema hacia la cima de la agenda o subestimarlos.

Las políticas públicas de seguridad no son ajenas a esta dinámica esencialmente política. Más allá de las pugnas por ubicar el tema de la violencia y la inseguridad en la lista de prioridades del gobierno *nacional* o local y de lograr resultados positivos, es clave poder producir

<sup>3</sup> La distinción entre la agenda "política o gubernamental" y la "decisional" pasa porque la primera está compuesta por aquellos temas o problemas a los que los funcionarios del gobierno están prestando atención, mientras que la segunda se refiere a los que están en proceso de decisión (Kingdon, 2003: 3-4). Un tercer tipo de agenda, la "sistémica", se refiere a los temas que han captado la atención de la sociedad en general. Finalmente, la agenda particular sobre un tema (salud, educación, medio ambiente, seguridad, etc.) se denomina "especializada".

indicadores y estadísticas que destaquen la importancia del tema, justifiquen su inclusión en la agenda especializada y demuestren resultados. Construir un indicador y hacer que otros acepten su validez, dice Kingdon, son “preocupaciones serias para aquellos que presionan por cambios en las políticas” (Kingdon, 2003; 93)<sup>4</sup>. En este sentido, los indicadores de violencia como conceptos técnicos se vuelven indispensables a la hora de señalar la necesidad de más y mejores políticas públicas de seguridad y de declarar una política como un éxito o un fracaso.

Existen muchas perspectivas sobre la violencia y la seguridad que cubren diversas dimensiones y, a su vez, se traducen en herramientas para el análisis y diseño de políticas públicas. Por ejemplo, la Comisión de Seguridad Humana (CSH) y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), ambas parte del sistema de Naciones Unidas, manejan un concepto bastante amplio de “seguridad humana”. La principal pretensión de este concepto es conjugar tres elementos constitutivos de la seguridad centrada en el ser humano: ante todo, a) complementa la idea tradicional de la seguridad estatal en sentido weberiano, puesto que b) potencializa los derechos humanos y c) fortalece el desarrollo humano (CSH, 2003; 2, 4). Mostrando un fuerte influjo de los trabajos de Amartya Sen (Sen, 2000; 17), (CSH, 2004; 4) define la seguridad humana como la “protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas”. Con base en los cinco principios de la seguridad humana –humana, multisectorial, integral, contextualizada y preventiva– se puede llegar a una operacionalización de la misma (OCHA, 2009; 13). Al considerar una serie de amenazas, necesidades y capacidades, se construye una matriz que sirve de diagnóstico<sup>5</sup>. Si bien no

se lleva a cabo una cuantificación exacta, y por tanto no se construye un índice propiamente, este diagnóstico pretende servir de guía para el análisis y diseño de políticas públicas en clave de seguridad humana.

Por otro lado, hay enfoques eminentemente cuantitativos que producen indicadores o índices de utilidad tanto para el analista, como para el decisor y el ejecutor. Por ejemplo, (Duran, López, Restrepo, 2009), del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), han propuesto recientemente un Índice de Inseguridad Humana (IHH) con base en la metodología de componentes principales. El IHH se compone de dos subíndices: un índice de criminalidad y un índice de conflicto armado, con los cuales pretenden cubrir las dos dimensiones principales de la violencia colombiana: la violencia criminal y la violencia política como noción extensa que incluye el conflicto armado. El índice de criminalidad integra homicidios no asociados al conflicto, lesiones y hurtos a personas, mientras que las variables del índice de conflicto armado son muertes civiles en conflicto, heridos civiles en conflicto y ataques. Los resultados que arroja el IHH para 2008 señalan a Cali y Bogotá como las únicas ciudades, de un total de trece analizadas, con un nivel alto de inseguridad humana, mientras que Manizales, Cúcuta y Pasto presentaron un nivel bajo.

Una segunda herramienta es el Índice de Seguridad Urbana (ISU) construido por la Fundación Seguridad y Democracia (FSU, 2006)<sup>6</sup>. El ISU tiene la intención explícita de orientar el proceso de políticas públicas en 27 ciudades del país, al ordenarlas según las cifras de tres tipos de modalidades delictivas: contra la vida (homicidios), contra la libertad

---

nales, comunitarias y políticas. Éstas corresponden a las siete dimensiones o componentes de la seguridad humana (OCHA, 2009: 17).

<sup>6</sup> Durán, Restrepo y López (2009: 135) tienen razón cuando señalan que el ISU no es en rigor un índice, pues no agrega los indicadores, sino que los presenta por separado.

<sup>4</sup> Las traducciones son propias.

<sup>5</sup> Las siete tipos de amenazas son: económicas, alimentarias, sanitarias, medioambientales, perso-

(secuestro y extorsión), y contra la propiedad (hurto). Mientras que (Quintero, Lahuerta, Moreno 2008) investigadores del Ministerio de Defensa, presentan un Índice de Criminalidad con aplicación al caso particular de Colombia, cuya principal novedad es ponderar los delitos considerados en el índice de acuerdo con un criterio objetivo legal como lo es la pena asignada a cada uno según el Código Penal (Durán, Restrepo, López, 2009: 165).

Indicadores de homicidio: El número absoluto y la tasa de homicidios

En este trabajo se reconoce que, en la contemporaneidad, existe una gran discusión sobre las dimensiones de la violencia, incluyendo algunas que van más allá del uso de la fuerza física. Los índices mencionados nacen precisamente como reacción ante la necesidad de ampliar la concepción de gobernantes y gobernados sobre la seguridad y la violencia. Sin embargo, es claro que la cifra por excelencia que guía las políticas de seguridad, tanto a nivel local como nacional, es el número de muertes violentas. Bajo esta denominación caen tres tipos de actos: el homicidio, el suicidio y las muertes accidentales. Sin embargo, son los homicidios los que acaparan la atención de la opinión pública, los gobernantes y la mayoría de analistas políticos. Esto se debe a que son la expresión deliberada de la violencia extrema, atentan contra el principal valor o derecho humano (la vida), cuestionan una función básica del Estado (Fukuyama, 2004: 22) y, por último, porque la muerte tiene costos – además de humanos, económicos– más altos que la mayoría de otros delitos (Sánchez Núñez, 2005).

Las cifras de homicidio tienden a ser presentadas de dos formas. En primer lugar, como un número absoluto: el número de muertos por homicidio durante un periodo de tiempo, usualmente un año. Esta opción tiene por lo menos una ventaja clara: muestra una dimensión exacta de cuántas personas murieron por homicidio durante el tiempo

estudiado. Sin embargo, tiene una gran limitación. Un indicador de violencia y seguridad cuyo único componente sea el número total de muertes no permite comparar con otros contextos. Así, por ejemplo, 1.341 homicidios en Bogotá durante el 2008 no tienen el mismo impacto que los 404 homicidios en Pereira durante ese mismo año, pues la población de la primera ciudad excedía los siete millones de habitantes, mientras que la de Pereira apenas rondaba los 450 mil habitantes. El número absoluto circunscribe los casos comparables únicamente a los contextos con características demográficas bastante similares. Y si no podemos comparar, ¿cómo sabemos si el problema requiere atención urgente? O más precisamente: si no hay posibilidad de comparar y de concluir que las cifras en una ciudad son efectiva y alarmantemente más altas que buena parte de las otras ciudades del país, la probabilidad de que el tema de seguridad entre en la agenda política o decisional es baja.

Cuadro 1.- Número absoluto contra tasa en dos ciudades (2008)

Municipio	Número de homicidios	Población total	Tasa de homicidios
Bogotá	1.341	7.155.816	18,74
Pereira	404	451.649	89,45

Esto nos lleva a la segunda forma habitual de presentar las cifras de homicidio: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Ésta se halla por medio de un procedimiento sencillo: se divide el número de homicidios en un año entre la población promedio durante ese mismo año y se multiplica el resultado por 100.000. Esta tasa tiene la ventaja de que permite comparar a través de contextos disímiles y universos heterogéneos. Además, por supuesto, de que convierte la cifra de homicidios en una cifra más práctica y explícita comparativamente.

En el Cuadro N.º1 se retoma un ejemplo anterior para señalar esto:

De acuerdo con el cuadro número 1, podemos concluir que, en términos de la tasa de homicidios, Pereira fue una ciudad

casi cinco veces más violenta que Bogotá durante el año 2008. Es evidente que si nos quedamos en el nivel de análisis que ofrece el número absoluto de homicidios y no lo complementamos con la tasa de homicidios, no podríamos llegar a esta conclusión.

La tasa de homicidios tiene hoy en día gran aceptación en diversos ámbitos. Es común verla citada en noticieros y periódicos, por dirigentes y académicos. Sus implicaciones para el análisis y diseño de políticas públicas son claras. En primera instancia, es la principal herramienta para construir agenda en torno al tema de la (in)seguridad. Por ejemplo, Nicolas Sambanis, de la Universidad de Yale, ha señalado la importancia de utilizar tasas de muertes, puesto que permiten “notar” conflictos y problemas que en términos de cifras brutas no serían visibles (Sambanis, 2004; 820): la tasa “nivela” esa forma de subestimación<sup>7</sup>. De igual manera, es de gran utilidad para evaluar el impacto y los resultados de las políticas públicas de seguridad en el ámbito local y nacional.

Sin embargo, se pueden hacer objeciones y reservas a su uso. Una primera objeción se escucha en ciudades y países con altos niveles de desarrollo y bajos niveles de violencia. Es el caso, por ejemplo, de Inglaterra y Gales el año pasado en donde, contrario incluso a las expectativas de las autoridades, las cifras de criminalidad, particularmente la tasa de homicidio y el número de robos, han disminuido a niveles muy bajos (The Guardian, 2010). De cara a este cambio, se ha propuesto volver al número absoluto, pues la tasa resulta ser un número demasiado pequeño y que, por tanto, dice poco o nada. Sin embargo, esta propuesta sólo funcionaría en contextos específicos con niveles muy bajos de violencia. En Colombia, México, Brasil y otros países con niveles de

violencia medios o altos o donde la tasa de homicidios es muy volátil<sup>8</sup>, esta propuesta pierde peso.

Pero la razón más fuerte para ser escéptico frente al uso de la tasa de homicidio es que sobredimensiona los casos con poblaciones pequeñas y, en ejercicios comparativos, minimiza la importancia de situaciones problemáticas en ciudades medianas o grandes. Bethany Lacina, de la Universidad de Stanford, sostiene que “normalizar las muertes por la población puede descontar muy fuertemente las muertes” cuando el tamaño de la población es alto y que “la reevaluación por tamaño de la población es bastante dramática en algunos casos” (Lacina, 2006: 279, 285-6). Esto se ve claramente en el caso colombiano si se ordenan todos los municipios del país de acuerdo con su tasa de homicidios: los primeros lugares son ocupados por municipios muy pequeños<sup>9</sup>. Para evitar esto, es usual que los investigadores apliquen un criterio de exclusión intuitivo y limiten el universo de municipios a aquellos que son capitales departamentales o a las llamadas principales ciudades del país. Sin embargo, estos criterios subjetivos pueden ocasionar distorsiones y dejar por fuera casos importantes. El Índice de Incidencia del Homicidio que se propone a continuación, intenta corregir esto.

El Índice de Incidencia del Homicidio: una corrección a la tasa de homicidios

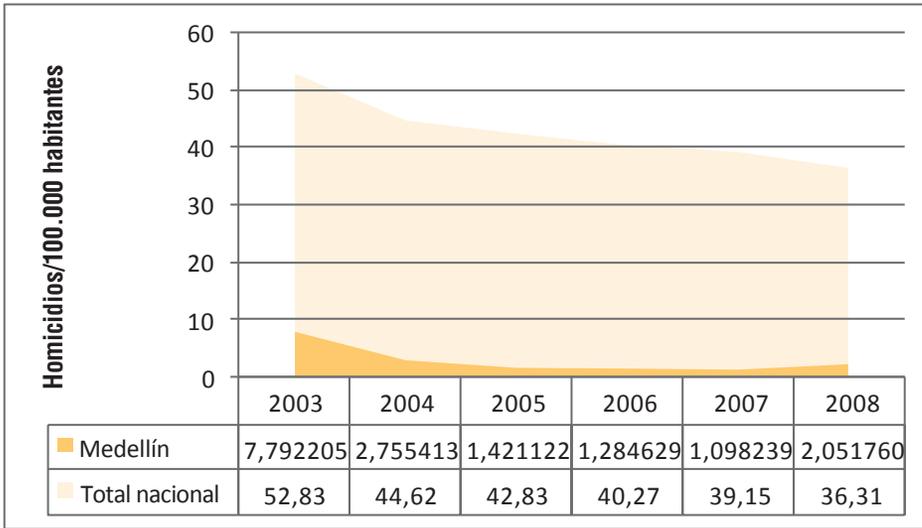
Para la elaboración de políticas nacionales que actúen sobre problemas locales de segu-

<sup>7</sup> Sambanis no duda en resaltar la importancia del factor demográfico en el análisis de conflictos y concluye que una variable que controle la población de un país está entre las más significativas y robustas en los modelos de inicio de guerras civiles (Sambanis, 2004: 821-822).

<sup>8</sup> Bonilla (2009: 1) muestra que en Colombia, entre 1991 y 2006, la tasa total del país ha oscilado entre los 85 y 45 homicidios por cada 100.000 habitantes aproximadamente.

<sup>9</sup> Por ejemplo, municipios pequeños como El Dovio, Valle del Cauca (195,44 muertos/100.000 habitantes en 2008), Puerto Libertador, Córdoba (126,46), Puerto Asís, Putumayo (110,42) y Valdivia, Antioquia (263,34) tienen tasas que exceden por mucho las de las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali). Las cifras son del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Gráfico I.- Comparativo IIH para Medellín y tasa nacional, 2003-2008



Fuentes: Elaboración propia – Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Policía Nacional.

ridad, la tasa es un criterio técnico deficiente o, por lo menos, incompleto. Antes que conocer el número de muertes por homicidio según la población, al gobierno nacional le interesaría conocer la incidencia de la violencia en una ciudad determinada sobre la tasa nacional.

El Índice de Incidencia del Homicidio pretende llenar esta necesidad. El Índice debe leerse como la contribución de un “territorio menor” (región, ciudad, comuna o barrio) a la tasa de homicidios de un “territorio mayor” (país, región, ciudad...). De esta manera, puede ser útil para orientar la política pública en tanto dice cuáles son las regiones o ciudades del país en las que determinadas medidas pueden impactar con mayor eficacia la tasa de homicidio como indicador de seguridad, particularmente en contextos de escasez de recursos, como en Colombia<sup>10</sup>.

Las ecuaciones para calcular el IIH son las siguientes:

$$IIH = th * ph \quad (1)$$

$$th = (hm/pob) * 100.000 \quad (2)$$

$$ph = (hm/hM) \quad (3)$$

Donde, *th* es la tasa de homicidios del territorio menor durante el periodo estudiado; *ph* la participación de los homicidios del territorio menor en el número total de homicidios del territorio mayor; *pob* la población promedio del territorio menor durante el periodo estudiado; *hm* el número total de homicidios ocurridos en el territorio menor durante el periodo; y *hM* el número total de homicidios ocurridos en el territorio mayor durante el periodo. Como resultado, el *IIH* es el Índice que debe leerse como unidades de la tasa de homicidios. Un gráfico de área puede ayudar a visualizar el Índice: el Gráfico 1 muestra el desempeño del IIH para Medellín durante el periodo 2003-2008 con respecto a la tasa de homicidios nacional.

En 2003, la tasa de homicidios nacional fue de 52,83 homicidios por cada 100.000 habitantes. La contribución de Medellín a esa tasa fue de 7,79 homicidios, y a partir de ahí comenzó a disminuir (la tasa y el IIH han vuelto a subir en 2009 y 2010, aunque todavía

<sup>10</sup> Por estas mismas razones, también puede utilizarse también para el diseño e implementación de políticas públicas locales de seguridad focalizadas en comunas o zonas de una ciudad.

Cuadro 2.- Homicidios por municipio y nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	1.938	1.074	755	709	654	871
Cali	2.129	2.163	1.583	1.540	1.484	1.384
Bogotá	1.605	1.571	1.669	1.372	1.351	1.341
Barranquilla	484	423	367	392	348	325
Cartagena	292	244	228	274	221	173
Bucaramanga	167	153	126	159	194	132
Pereira	380	439	478	382	343	404
Colombia	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198	16.140

Cuadro 3.- Tasa de homicidios por municipio y nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	94,58	51,85	34,09	31,67	28,88	38,02
Cali	91,9	91,28	74,67	71,8	68,39	63,06
Bogotá	23,28	22,35	24,4	19,75	19,16	18,74
Barranquilla	36,32	31,11	32,01	33,95	29,92	27,75
Cartagena	29,85	24,3	25,24	30,37	24,21	18,74
Bucaramanga	29,89	26,93	24,29	30,67	37,3	25,3
Pereira	76,03	85,95	107,77	85,6	76,4	89,45
Colombia	52,83	44,62	42,32	40,27	39,15	36,31

Cuadro 4.- Índice de Incidencia del Homicidio por municipio y tasa nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	7,79	2,76	1,42	1,28	1,1	2,05
Cali	8,32	9,77	6,53	6,33	5,9	5,41
Bogotá	1,59	1,74	2,25	1,55	1,51	1,56
Barranquilla	0,75	0,65	0,65	0,76	0,61	0,56
Cartagena	0,37	0,29	0,32	0,48	0,31	0,2
Bucaramanga	0,21	0,2	0,17	0,28	0,42	0,21
Pereira	1,23	1,87	2,84	1,87	1,52	2,24
Colombia	52,83	44,62	42,32	40,27	39,15	36,31

Fuentes: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Policía Nacional.

A r t í c u l o

lejos de los niveles de los primeros años de la década del 2000 (Giraldo, 2010).

A continuación, como segundo ejemplo, se muestran las cifras de homicidios para siete ciudades colombianas en el periodo 2003-2008 (Cuadro N.º 2), la tasa en el mismo periodo (Cuadro N.º 3) y, por último, el cálculo del IIIH para el mismo conjunto de casos (Cuadro N.º 4):

En este ejercicio se puede ver que, al utilizar como guía el número total de homicidios, Cali aparece como la ciudad más violenta, seguida muy de cerca por Bogotá. Mientras tanto, si se adopta la tasa como criterio de ordenación, Pereira ocupa el primer lugar, muy por encima de Cali, en tanto que

Bogotá se acomoda en el fondo de la tabla. La aplicación del IIIH, por último, ubica a Cali de nuevo en el tope de la lista, seguida de Pereira y Medellín; Bogotá asoma en el cuarto lugar. Aunque suena simple, el puesto de las ciudades en las listas sobre violencia e inseguridad va a estar determinado por el indicador que se elija.

La aplicabilidad del IIIH va más allá de la relación entre lo local y lo nacional. Bien puede utilizarse para calcular la incidencia de un sector de una ciudad sobre la tasa total urbana. El Cuadro 5 muestra esta aplicación para las comunas de Medellín en el año 2005.

De acuerdo con estos datos, la comuna de La Candelaria puntea por una gran diferencia el ranking en total de homicidios, tasa por cada 100.000 habitantes y por IIIH. La razón es que esta comuna corresponde al centro de la ciudad, sector con un alto número de homicidios y una población residencial comparativamente baja. Esto indica que es un dato atípico que se debe considerar de manera separada.

En cuanto a las demás comunas y corregimientos de la ciudad, si se atiende únicamente al número de homicidios, Aranjuez es la comuna más violenta, seguida de Belén y Castilla. Sin embargo, según la tasa, Guayabal, Aranjuez y Villa Hermosa ocupan los tres primeros lugares. Se debe notar que si bien Aranjuez se mantiene, Guayabal se ubicaba en la mitad de la tabla en cuanto a número total de homicidios. Ahora bien, calcular el IIIH corrige esto, pues Aranjuez aparece como la comuna que más incide sobre la tasa urbana, seguida de Belén, Villa Hermosa y, sólo en cuarto lugar, Guayabal. Esto se debe a que Belén es una comuna mucho más poblada que Guayabal, lo cual disminuye su tasa, pero no su incidencia sobre la tasa total de la ciudad.

Cuadro 5.- Homicidios: número, tasa e IIH para las comunas de Medellín, 2005

Comuna	Número	Tasa	IIH
Popular	32	27,51	1,21
Santa Cruz	25	27,8	0,95
Manrique	34	23,09	1,08
Aranjuez	60	44,39	3,66
Castilla	51	36,32	2,55
Doce de Octubre	44	22,84	1,38
Robledo	44	27,51	1,66
Villa Hermosa	45	43,08	2,66
Buenos Aires	35	28	1,35
Candelaria	114	152,31	23,85
Laureles-Estadio	32	27,39	1,21
La América	18	18,78	0,46
San Javier	42	31,23	1,8
El Poblado	13	13,73	0,25
Guayabal	38	49,77	2,6
Belén	56	35,13	2,7
Corregimientos	45	34,61	2,14
Total Medellín	728	51,5	51,5

Fuentes: Elaboración propia – CAP (2007:93).

## Conclusión

La propuesta de este artículo es que el Índice de Incidencia del Homicidio puede ser una herramienta complementaria de utilidad específica para el análisis y diseño de políticas de seguridad sobre un espacio geográfico al interior de una unidad política, particularmente en contextos de recursos limitados.

El uso del número de homicidios debe mantenerse pues es la única cifra que evidencia a primera vista los factores morales, culturales y psicológicos que atañen a la muerte violenta, y muchas veces intencional, de cada humano. La tasa de homicidios, hasta hoy, es irremplazable como indicador que permite comparaciones “horizontales” entre niveles específicos de gobierno iguales y evidenciar las series históricas del fenómeno en un nivel específico.

El IIH se enfoca más en la relación “vertical” entre diferentes niveles de gobierno. En

particular, es un indicador que señala la cuota que cada unidad administrativa o territorial le aporta a la tasa de homicidios de una unidad superior: departamentos o estados a países; ciudades a países, estados o departamentos; zonas o localidades a ciudades.

Las implicaciones políticas del uso de este índice son claras. Los indicadores, y su ordenamiento por unidades territoriales, son una forma habitual de decidir la adjudicación de recursos y la implementación de programas. El uso del número de homicidios y de la tasa no basta, y en muchas ocasiones genera distorsiones. Además, cuando los recursos económicos, institucionales y políticos son limitados, se tienden a adoptar políticas que no son óptimas teóricas, sino que constituyen “segundas mejores opciones” (Majone, 2006: 238). Usualmente, también, políticas generales de control de la violencia y del homicidio, deben estar acompañadas de intervenciones focalizadas. El IIH puede ayudar a la decisión de la focalización y a la evaluación de la eficiencia de cualquier política criminal y de seguridad. □

## Bibliografía

- Bonilla, Leonardo (2009). “Demografía, juventud y homicidios en Colombia, 1976-2006”. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. N.º 118: Centro de Análisis Político (2007). *Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín, 2000-2005*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Comisión sobre la Seguridad Humana (2003). *Human Security Now Final Report*. Nueva York: Commission on Human Security.
- Durán, Iván M, Laura López y David Aponte (2009). “¿Cuáles son las ciudades más inseguras de Colombia?: propuesta para la estimación de un índice de inseguridad ciudadana”. En *Guerra y violencias en Colombia*, Jorge A. Restrepo y David Aponte (edit.): Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Fukuyama, Francis (2004). "The Imperative of State-Building". En *Journal of Democracy* 15 (2): 17-31.
- Fundación Seguridad y Democracia (2006). "Índice de la seguridad urbana". Recuperado el 21 de febrero de 2010, de [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_63152219/Indice%20de%20la%20seguridad%20urbana-SD-2006.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD\\_63152219%2FIndice+de+la+seguridad+urbana-SD-2006.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_63152219/Indice%20de%20la%20seguridad%20urbana-SD-2006.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_63152219%2FIndice+de+la+seguridad+urbana-SD-2006.pdf).
- Giraldo, Jorge (2010). "Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín". En *Medellín: medio-ambiente, urbanismo y sociedad*, Michel Hermelin, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo, (editores): Medellín: Universidad EAFIT.
- Giraldo, Jorge (2008). "Conflicto armado urbano y violencia homicida: el caso de Medellín". En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana número 5*: 99-113.
- The Guardian* (2010). "Police figures show unexpected 8% drop in crime", enero 21 de 2010, recuperado el 21 de febrero de 2010, de <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jan/21/police-figures-unexpected-drop-crime>.
- Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Addison-Wesley.
- Lacina, Bethany (2006). "Explaining the Severity of Civil War". En *Journal of Conflict Resolution* número 50 (2): 276-289.
- Majone, Giandomenico (2006). "Agenda Setting". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, Martin Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (editors): Oxford y New York: Oxford University Press.
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2009). "Teoría y práctica de la Seguridad Humana: Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos", recuperado el 21 de febrero de 2011, de [http://iidh-websverver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf](http://iidh-websverver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf).
- Quintero, Diana M., Yilberto Lahuerta y Johanna M. Moreno (2008). "Un índice de criminalidad para Colombia" En *Revista Criminalidad*, número 50: 37-58.
- Sambanis, Nicolas (2004). "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition". En *Journal of Conflict Resolution*, número 48: 814-858.
- Sánchez Núñez, Luis F. (2005). "Costos directos del homicidio en Colombia". *UN Periódico*, julio 24 de 2005, Sección Nación.
- Sen, Amartya, (2000). *Desarrollo y libertad*, Bogotá: Planeta.



**Comparativo**



En el siguiente aparte presentamos diferentes casos representativos de populismo penal en Argentina, El Salvador, Colombia y Ecuador<sup>1</sup>.

## Argentina

### Las leyes Blumberg.

Este caso se dio en el 2004, conocido como el “fenómeno Blumberg”. Juan Carlos Blumberg era un ingeniero de clase media de la ciudad de Buenos Aires, quien su hijo (Axel) resultara muerto en un evento de secuestro extorsivo. Esto derivó en un fuerte movimiento de demanda social y mediática que terminó con una movilización frente al Congreso Nacional, donde se reclamó por la sanción de nuevas leyes que aumentaran la severidad penal y restringieran el otorgamiento de beneficios para las personas privadas de su libertad.

Esto derivó en la sanción de un conjunto de leyes apoyadas mayoritariamente tanto por parte de la oposición como del bloque oficialista que fueron conocidas como las “leyes Blumberg”. Estas tuvieron impacto en el aumento de la severidad de las penas y de la población penitenciaria, que vio limitada la posibilidad de obtener beneficios de excarcelación o salida anticipada de la prisión. También hubo un aumento considerable de las prisiones preventivas incrementando la proporción de personas privadas de la libertad en calidad de “procesados” (y no “condenados”).

Si bien Blumberg padre del joven secuestrado y asesinado fue el principal motorizador del pedido de endurecimiento penal, el mismo fue ampliamente acompañado y legitimado por una parte de la sociedad civil y las coaliciones oficialista y opositora.

<sup>1</sup> Para el caso de Argentina se contó con la colaboración del profesor Gustavo Gonzalez, investigador de sociología del delito de la Universidad Nacional del Litoral. Los demás casos fueron elaborados por Fernanda Proaño, Marianela Avila y Andrés Gómez, del equipo editorial de URVIO.

Por otro lado, el momento histórico de este caso se sitúa en la formulación de una estrategia utilizada por Blumberg y sus seguidores, que consistió en una puesta en escena mediática muy fuerte, y en mecanismos de presión social y política como fueron las marchas sociales y la presentación de un petitorio ante el Senado de la Nación Argentina y respaldado por muchas firmas.

Alrededor de esta gran movilización se realizaron varias marchas:

**1/04/2004:** en esta primera marcha se estima oficialmente que concurren alrededor de 150.000 personas las que se movilizaron al Congreso Nacional. Blumberg presentó un petitorio con miras a la aprobación de decenas de proyectos de endurecimiento de penas, baja en la edad de inimputabilidad, y juicio por jurados.

**22/04/2004:** La segunda marcha, también de carácter masiva, Blumberg fue recibido por miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y les entregó un petitorio de 12 puntos a los jueces.

**26/08/2004:** La tercera se dio frente al Congreso Nacional con aproximadamente 70.000 personas. Allí, Blumberg le entregó y reiteró su petitorio a los presidentes de la Cámaras de diputados y senadores al entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Felipe Solá.

**2/05/2005:** La cuarta marcha se realizó en la plaza Lavalle, frente al Palacio de Justicia.

**31/08/2006:** Y la quinta y última marcha se llevó a cabo en la Plaza de Mayo recibiendo nuevamente gran apoyo popular. En el mismo día, se realizó dos contramarchas de movimientos críticos de Blumberg.

Por otra parte, un efecto de esta propuesta fue el hecho de que luego de la primera manifestación convocada por el padre del joven secuestrado, se votaron aumentos de penas para la portación y tenencia ilegal de armas,

que pasaron a no ser excarcelables, además; que se registrara a los teléfonos celulares; el aumento de penas para delitos como homicidio, secuestro y violación; se pusieron límites a la excarcelación y la sumatoria de penas por distintos delitos fue elevada a un máximo de 50 años en Buenos Aires.

Posteriormente en el año 2007 Blumberg se presentó como candidato a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires sin lograr dicha candidatura.

En este sentido, los medios de comunicación tuvieron un papel activo en el establecimiento de estados de alarma social y en la circulación de discursos que persiguen estados de orden.

Los miedos respecto de las incertidumbres del futuro cercano se instalaron como cotidianos, y se naturalizaron. En este escenario, las campañas por más seguridad como la desarrollada por Juan Carlos Blumberg, se instaló como el modo de resolver en el futuro inmediato las incertidumbres del presente.

Este caso es considerado como un ejemplo de populismo penal, puesto que se articulan dos elementos principales: por un lado, el contexto de la movilización social que repudiaba la ola de violencia generada a raíz de un caso de asesinato a un joven.

Esta participación ciudadana, en primera instancia, fue un elemento fundamental por el cual se le puede vincular al populismo penal. Uno de los principales protagonistas fue un ciudadano víctima que se movilizó agrupando a un conglomerado social que se tomó algunos lugares de la ciudad de Buenos Aires, con el propósito de protestar y repudiar hechos delictivos. Dicha movilización masiva incidió en el aparato legislativo en cuanto a la reforma y promulgación de leyes.

Por otro lado, fue determinante la participación de los medios de comunicación en la cobertura informativa que se brindó en este caso. Las voces de las víctimas de este acto violento, tuvieron su plataforma en los medios de comunicación masivos. Sus voces se reivindicaron e hicieron uso de la prensa,

siendo este otro de los elementos articuladores de legitimación para la reforma de leyes en Argentina. En ese sentido, el papel que jugaron los medios de comunicación también tuvo un fuerte impacto en las revueltas y la propuesta de aumento de penalidad como tal.

## **El Salvador**

### **Reforma de la Ley Penal Juvenil (LPJ)**

En el marco de una serie de hechos violentos de gran resonancia social que han involucrado a menores de edad. Los diputados de ese país lanzaron un anuncio al aprobar un decreto por el cual se aumentaría la penalidad máxima de internamiento para los menores de edad (mayores de 16 años) en conflicto con la Ley penal de 7 a 15 años.

Mauricio Funes Presidente de El Salvador, lamentó que para dicha decisión no se consultara previamente a su gabinete de seguridad. El proceso estuvo en manos del ejecutivo, su sanción, veto u observaciones respectivas el decreto. Además el Presidente había anunciado la conformación de una comisión especial para analizar dicho decreto. En ese sentido, los funcionarios que conformaron esta comisión consultaron con representantes del sector justicia el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, quienes le dieron insumos al Presidente Funes para las observaciones a la nueva normativa.

Finalmente los diferentes grupos parlamentarios dieron sus votos para reformar la Ley Penal Juvenil, que establece un incremento de siete a 15 años de pena máxima. Además, se designó que el juez podrá ordenar un internamiento de tres cuartas partes de lo establecido como pena de privación de libertad, respecto de cada delito, sin exceder la pena máxima. Esta reforma apenas llevó una semana como propuesta en la Asamblea Legislativa y se aprobó sin mayor consulta con otros actores.

Los sectores que estuvieron a favor a la reforma a la Ley fueron 75 votos a favor entre opositores y oficialistas.

Los actores involucrados en este caso y que jugaron una papel participativo fueron menores de edad, Presidente Mauricio Funes, diputados, jueces y magistrados de menores, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía, representantes de Derechos Humanos, entre otros actores.

El momento coyuntural en que surgió este caso, fue en el marco de la decisión de reformar la Ley que surgió en medio de una ola de actos criminales constantes que involucraban en su mayoría a menores de edad. En los últimos años, grupos pandilleros, de jóvenes, habían estado involucrados en hechos delictivos, actos de extorsiones y asesinatos.

La policía atribuye que al menos un 70% de los homicidios y hechos delictivos en ese país corresponden a jóvenes. Según La Prensa Gráfica, medio de comunicación escrito de El Salvador reportó que la ola de violencia generada por la delincuencia común y crimen organizado ha dejado este año un promedio diario de 13 homicidios en el país.

Reportes de prensa señalan que el aumento de penas para los delitos cometidos por menores de edad, se produce en momentos en que han fracasado algunos juicios en contra de menores infractores ligados a las pandillas. Una de las principales pandillas son La Mara Salvatrucha (MS) y la Mara 18, están asentadas en barrios populares del Salvador.

Los procedimientos que se han desarrollado alrededor de este caso han sido exclusivamente sobre reformas a la Ley Penal Juvenil. La Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el alza a la pena máxima para menores que infrinjan la Ley. Tras el aval, se aumentó de siete a 15 años de internamiento para menores de 18 años.

Sin embargo varias Instituciones han rechazado la medida, por un lado, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral

de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), estima que esta resolución provocará que los menores internos pasen más años en los centros de readaptación y esto derive en un hacinamiento. Por otra parte, la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), criticó fuertemente dicha reforma e indicó que la el encierro no rehabilitará a los presidiarios.

Finalmente la Asamblea Legislativa aprobó elevar de siete a 15 años las penas a menores que cometan delitos graves, además la reforma aprobada señala que aquel que reclute a menores de edad para su ingreso a las agrupaciones ilícitas será sancionado con prisión de diez a quince años de prisión. Hay denuncias que las pandillas estarían reclutando menores de edad para que cometan los delitos, los que al ser capturados y procesados salen rápido de la cárcel.

En esta reforma también “acordó incluir una enmienda al artículo 25, para obligar a los jueces a publicar los rostros de los menores, y otra al 345 del Código Penal, para crear la nueva figura delictiva para los mayores que utilizan a menores de edad” (Periódico digital El Salvador [www.elsalvadorahora.net](http://www.elsalvadorahora.net)).

El caso de El Salvador se lo puede evidenciar como un claro ejemplo de populismo penal, en la medida en que en primera instancia el Gobierno de Funes aplicó como medida para regular la delincuencia: el incremento de penas, el endurecimiento de los castigos, o propuestas de leyes que en efecto posteriormente este tipo de medidas ha sido insuficientes y limitadas para resolver el tema de inseguridad. Además la visualización de las Fuerzas Armadas para contrarrestar la delincuencia es otra de las aplicaciones utilizadas por el Gobierno de Funes y el 95% de la ciudadanía apoyaba tal iniciativa.

Por otra parte, el presidente Funes ha recurrido a una campaña mediática masiva para elevar la confianza de la ciudadanía y sobre todo para mantener su popularidad.

Alrededor de la comunicación y estrategias publicitarias, se han realizado varias propagandas en donde la Fuerza policial y militar ha estado operando para contrarrestar la problemática de inseguridad en ese país. El generar votos de confianza en las personas a través de las estrategias inmediatas para solucionar temas de inseguridad y delincuencia en el país, es una medida que nace de las autoridades como plan gubernamental y a la vez una estrategia política y un ejemplo de populismo penal.

## Caso Colombia

### Referendo sobre prisión perpetua para violadores de niños.

En 2008, una concejala de Bogotá promovió una reforma constitucional a través de la convocatoria a un referendo, que en Colombia se viabiliza por medio del apoyo de un número determinado de firmas de ciudadanos y el trámite de una ley - en el Congreso de la república - que convoque a la ciudadanía a un referendo, seguido por la revisión de la Corte Constitucional.

La propuesta de reforma constitucional tenía el propósito de que la carta magna permitiera la pena perpetua en prisión a quienes abusen o maltraten a los menores de 14 años o con discapacidad mental o física, por medio de la reforma de uno de sus artículos.

No obstante, esta iniciativa no tuvo un proceso fácil ya que una vez aprobada la ley que convocaba al referendo, en 2010 la Corte Constitucional la declaró inconstitucional. De allí que, al finalizar este mismo año, se inició de nuevo el trámite en el Congreso del proyecto de ley del referendo, subsanando los errores que a juicio de la corte se habían cometido.

Es importante anotar que en el transcurso de estos dos años, la mujer que en un inicio impulsó políticamente esta iniciativa pasó de concejala de la capital colombiana a senadora de la república. A este último cargo

de elección popular, la hoy senadora llegó debido a su campaña basada en la propuesta de cadena perpetua para violadores de niños.

Como la promotora y su agrupación ya habían recaudado las firmas para convocar a referendo y el aval de la registraduría nacional para proponerlo ante el Congreso, la iniciativa popular fue presentada de nuevo al poder legislativo por la senadora. Así, aunque para mayo de 2011, ésta iniciativa estaba en pleno proceso legislativo, el referendo sobre prisión perpetua a violadores de niños estaba en medio de una controversia en el país. Como actores visibles de la misma pueden ubicarse, por un lado, un instituto de estudios sobre derecho, un importante medio de prensa escrita de cobertura nacional y la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano; y por otro, a la propia senadora.

Los primeros dudan de la eficacia de la prisión perpetua para disuadir a los violadores, y critican la medida ya que a su entender promueve impulsos de venganza en la sociedad y desconfían en acudir a “las masas” para este tipo de decisiones, lo que implica detenerse en el papel que están cumpliendo las instancias de justicia, pero también la concepción de la prevención y del castigo. Particular atención suscita la de Por último se llama a una reflexión sobre el sentido de ser más severos con el violador de un menor que con el asesino de un adulto o de un niño. El concepto de la comisión mencionada es explícito en afirmar que imponer la cadena perpetua a violadores y asesinos de niños es inviable porque representa una forma de “populismo punitivo” que “no resuelve los problemas de fondo de impunidad, reducción del delito y resocialización de los criminales”.

Por otro lado, la propia senadora defiende la iniciativa argumentando que es un referendo de iniciativa popular y que por lo tanto son los ciudadanos los que decidirán con su voto la continuidad de la prohibición de la prisión perpetua en Colombia con la excepción de que se comentan delitos atroces —como lo denomina— contra los niños.

## Ecuador

### La Consulta Popular

El 7 de mayo de 2011 los ecuatorianos vivieron un proceso electoral convocado el gobierno de Rafael Correa. Esta vez el objetivo fue una consulta popular cuyo contenido se estructuraba en 10 preguntas.

La primera pregunta planteó la posibilidad de enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva. El hecho estaría condicionado a la provocación por parte de la persona procesada o su procurador judicial. El mensaje expreso que la pregunta enviaba a los electores, era que esta medida aseguraba la posibilidad de sancionar las trabas, llamadas como irracionales, en la administración de la justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial.

La propuesta firme de la enmienda constitucional se presentó como un anexo: Anexo 1.- Incorpórese a continuación del primer inciso al numeral 9 del artículo 77, uno que dirá: “La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.”

A finales del año 2008, el entonces Ministro de Gobierno Fernando Bustamante manifestó que “La inseguridad es solo una percepción generada por los medios...”. Esta declaración provocó reacciones por parte de los medios que acusaron al gobierno de no

enfrentar la creciente ola de violencia en el país que para el 2009 se había incrementado en comparación con los años anteriores de acuerdo a los indicadores que presentaban los índices de victimización por delincuencia. El tema de la inseguridad se posesionó en las agendas de los medios de difusión, principalmente de aquellos que mantenían evidente disputa con el gobierno.

En marzo de 2009 se publica en el Registro Oficial reformas al Código Penal aprobadas por la Asamblea, que convertían en contravenciones algunos delitos, el objetivo propuesto fue aliviar la congestión de la función judicial. Estos sucesos también generaron protestas mediáticas con la presunción de que estas medidas legislativas provocarían incremento en el índice de delincuencia debido al ablandamiento de las sanciones. El 20 de abril de 2009, el ex ministro de Gobierno, Gustavo Jalkh aseguró que el gobierno estaba empeñado en adecuar la infraestructura de las comisarías encargadas del juzgamiento de las contravenciones.

El 29 de marzo de 2010 se publican nuevas reformas al Código Penal, entre las cuales se sustituye el Art. 607 (reformado un año antes) donde se establece que únicamente el hurto de objetos cuyo valor no supere el 50% de una remuneración básica unificada del trabajador en general, será considerado contravención.

El discurso del gobierno sobre la percepción de inseguridad y sobredimensionamiento de los medios se transformó, y una de las primeras medidas fue declarar en estado de excepción, debido el alto índice delincuencia a Guayaquil, Quito y Manta en septiembre de 2009, medida que se extendió hasta enero de 2010, año en el cual los índices de criminalidad habían aumentado en 6.5% desde el 2008. (Fuente gráfico IV.4. Victimización por delincuencia a través del tiempo).

Para diciembre de 2010 se hace público un plan de emergencia que contemplaba capacitación y mejoramiento de la Policía y de las Fuerzas Armadas; trabajo con gobiernos locales en la aplicación de medidas de segu-

ridad; la promulgación de nuevas leyes como el Código Penal y Procedimiento Penal; reformas al sistema de justicia; y mejoramiento de la rehabilitación social. En materia de seguridad se presentaban dos propuestas que fueron el Plan de Seguridad y Modernización de la Policía, y la Agenda de Seguridad Interna y Externa. (Fuente: Diario El Universo, domingo 16 de enero del 2011).

En este marco el gobierno presenta su propuesta de consulta popular, en la que al menos las dos primeras preguntas estaban relacionadas con el tema de la seguridad.

El argumento del gobierno se fundamentaba en su responsabilidad de diseñar medidas para contrarrestar la inseguridad, en este sentido propone que si el plazo de la prisión preventiva aumenta, ello influiría directamente para mejorar la seguridad. Este concepto estaba ligado a la idea de que los acusados diseñaban estrategias, junto con sus abogados, para dilatar los procesos y salir libres antes de que se dicte la sentencia respectiva. La tesis supone que los acusados que resultaban liberados por falta de dictamen judicial volvían a delinquir y que entre ellos existen “criminales tremendamente peligrosos que pueden salir a las calles” (Fuente: enlace sabatino No. 212 de 12 de marzo de 2011).

Además, las reformas propuestas incluyen la posibilidad de que se sancione como falta gravísima las acciones u omisiones de los funcionarios judiciales que produjeren retardo del proceso y la consecuente caducidad. El gobierno sostiene el argumento de que antes de la consulta popular, no existía la herramienta legal para constreñir a los jueces a acatar la ley y por ello es necesario un mecanismo de sanción.

En contraposición con ello, las organizaciones que abiertamente hacían campaña por el voto negativo sostenían que la inseguridad ciudadana no mejora sólo con el cambio normativo y que se trata de una ingenuidad política pensar que teniendo presos sin sentencia se logra disminuir el delito. Se explica además que los planes de seguridad incluyen

otros factores además del normativo y que la reforma propuesta en la consulta no contribuye en absolutamente nada a mejorar la seguridad ciudadana.

Los grupos de oposición consideraban que la propuesta del gobierno no ataca el verdadero problema que es la gestión de procesos, la capacitación a los miembros de la función judicial o la necesidad de reformas procesales. La oposición se mantenía en el argumento de que el encarcelar a la gente por un tiempo más largo sin sentencia no ayuda a combatir la delincuencia.

Los resultados preliminares emitidos el 19 de mayo de 2011 evidenciaron que en la primera pregunta el voto por el SÍ se imponía con un 50,462%, frente al 38,874% de votación que obtuvo el al NO. Fue la única pregunta en la que el proyecto del gobierno fue aprobado con más del 50% de votos válidos.

Independientemente de los resultados que se evidencien una vez que se ponga en ejecución la medida de enmendar la constitución en el caso de la prisión preventiva, podemos mencionar que el tema de la seguridad ciudadana se insertó en la agenda de la consulta popular y formó parte de las estrategias de campaña para atraer los votos de respaldo por el proyecto del gobierno. Este proyecto entre otras propuestas solicitaba la legitimación ciudadana para reorganizar la función judicial a través de un organismo transitorio conformado por representantes del ejecutivo, del legislativo y de la secretaría de participación; esto en contraste a las disposiciones constitucionales para constituir la función judicial eligiendo sus miembros por voto popular. Este tema fue catalogado como el núcleo de la consulta popular. □



**CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**Entrevista**



# Entrevista a **Máximo Sozzo:** “Qué es el populismo penal?”<sup>1</sup> *Interview to Maximo Sozzo:* “¿What is penal populism?”

■ Andrés Gómez y Fernanda Proaño<sup>2</sup>

## 1.- ¿Cuál es el debate que existe respecto al concepto de Populismo Penal?

Existe mucho debate que se ha venido produciendo en los últimos 15 años en la literatura sociológica y criminológica a nivel internacional, y llama la atención porque en alguna literatura, sobre todo en español, el concepto se utiliza de una manera rápida, veloz, sin demasiada reflexión y por lo general desconociendo esa historia de un debate que ya tiene 15 años.

### *El concepto de populismo penal y su inicio*

El concepto de populismo penal es como una especie de dilación, de un concepto inicial que presenta un criminólogo inglés, muy reconocido en el escenario de lengua inglesa que es Anthony Bottoms en un artículo de 1995, que es el concepto de Populism Punitiveness, en la traducción literal Punitividad Populista, un concepto que en realidad es levemente diferente a la idea de Populismo Penal.

En el artículo de 1995, Bottoms identifica lo que él llama Populism Punitiveness

como una tendencia dentro de las existentes de transformaciones de la política penal, no la única ni siquiera la más importante, pero siempre pensada en los países de Inglaterra y más en general de los países de lengua inglesa. Se trata de una de tendencia más marginal, oportunista, que aparece y desaparece de acuerdo a las coyunturas.

Ese concepto de Populism Punitiveness o Punitividad Populista es la punta inicial de un debate acerca de cómo juega una lógica o una estrategia populista en el campo penal contemporáneo, y es a partir de ese texto que se dan una serie de contribuciones que tratan de explorar esta dimensión. Esa serie de contribuciones han ido creciendo a lo largo del tiempo y se han ido sofisticando.

Desde ese momento varios autores que desarrollan el tema, y uno de los más conocidos en lengua española en tanto que su trabajo en parte ha sido traducido, es de David Garland, quien en un artículo de 1996 introduce de manera poco desarrollada esa referencia a una estrategia o lógica populista, que luego va a reforzar en su importante libro *La Cultura del control* publicado en 2001 en inglés y en 2005 en castellano.

Ahí tenemos una contribución que empieza a darle una mayor entidad teórica a esa primera referencia que encontramos en el artículo de Bottoms, y si seguimos cronológicamente la formulación del debate, en el 2003, existe un libro importante escrito por diversos autores de lengua inglesa entre los que se destacan Julian Roberts, que es *Penal*

1 Máximo Sozzo es profesor de la Universidad Nacional del Litoral, Santa fe, Argentina. Es investigador en sociología del delito y colabora como profesor asociado del programa de estudios de la ciudad de FLACSO Ecuador en los cursos de educación continua de seguridad ciudadana.

2 Del equipo editorial de URVIO.

*Populism and public Opinion*. Este libro es en donde se pretende rastrear el desarrollo de esta tendencia en la política de justicia penal a nivel internacional comparando cinco realidades nacionales, todas ellas de lengua inglesa: Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Estado Unidos y Canadá. Es un libro importante y significativo en el desarrollo del debate.

Por último, la contribución más reciente es el importante libro de Jhon Pratt del año 2007, llamado *Penal Populism* que pretende ser una elaboración teórica más detallada del concepto y de sus implicaciones.

Ahora bien, hay muchos problemas en la definición del Populismo Penal y uno de ellos, es el que arrastra el concepto del Populismo, que es un concepto extraordinariamente debatido en la vida social y política del siglo XX y en adelante.

Uno de los problemas con que nos enfrentamos al momento de entender este concepto y sus implicaciones es ¿qué queremos decir cuando decimos populismo?, es algo que no necesariamente está muy desarrollado en la literatura que fundó de alguna manera el concepto en el campo sociólogo y criminólogo de lengua inglesa.

Lo que podríamos encontrar en las aproximaciones a una idea de populismo, es su relación con una determinada manera de pensar y actuar, que vienen a destronar y desestructurar maneras de pensar o actuar que estaban establecidas precedentemente. Es decir, una especie de descomposición del *establishment*. Este elemento parece ser un componente muy importante de la idea del populismo punitivo, que reivindica lo que la gente siente, piensa y quiere del tema del delito y de la pena.

## 2 ¿Qué es lo populista del populismo penal?

Un elemento fundamental es la identificación de las iniciativas que se proponen como medidas o políticas en el campo penal, que están legitimadas por el hecho de responder a lo que la gente piensa, siente y quiere.

Típicamente en los países de lengua inglesa se sostiene que este giro populista implica poner en cuestión y destronar una conceptualización acerca de lo que es el delito y la pena y la forma de actuar acerca de este tema que estaba fuertemente establecido desde la post segunda guerra mundial.

El giro populista lo que hace es destronar esas maneras de pensar (las establecidas), reivindicar otras justificaciones para el castigo legal, que no son el ideal rehabilitador y socializador. Por tanto, se ve un juego en donde lo que la gente quiere, demanda, y piensa es interpretado como algo que va en contradicción a lo que el *establishment* ha venido sosteniendo hasta ese momento.

Pero además, en cierto sentido lo populista del populismo penal, no es solamente el elemento de reivindicar como legitimación de lo que se propone de las medidas e iniciativas que se planteen esa apelación a la *gente* y a su sentimientos, pensamientos, demandas; sino también que todo aquello es antagónico o contradictorio con un modo establecido de pensar y actuar.

También en cierto sentido, hay otro componente fundamental en la noción del populismo punitivo que se ha venido desarrollando y que es la oposición entre la gente y el experto, y esta es otra faceta importante.

En los países en los que ha habido democracias liberales consolidadas, la toma de decisiones acerca de qué hacer en materia de control del delito, ha tenido como fuerte protagonista -por lo menos dos décadas más adelante de la segunda guerra mundial- a los expertos que provienen del campo de la criminología en su proceso de institucionalización del campo del Derecho, de las Ciencias Sociales y que incluso a veces abarcan los operadores de la justicia penal.

La voz del experto es una voz que tiene un lugar central, que es escuchada por quien toma definitivamente las decisiones que serían los actores políticos, las autoridades estatales y que se le da un lugar privilegiado.

Ese experto es desplazado por el giro populista aunque no completamente, ha disminuido su capacidad de influenciar en la toma de decisiones de las autoridades estatales en gran medida, porque la voz del experto contrastaba con la voz de la gente y con lo que ellos sienten, piensan y quieren. En ese contraste, el autor estatal que de alguna manera encarna el giro populista tiende a beneficiar la voz del público.

En este sentido, parecería ser que no solamente se explica la emergencia del populismo penal, por el hecho de que hay algunos políticos profesionales que han politizado la cuestión del delito y encuentran en ella un escenario en el cual competir política y electoralmente y obtener ventajas, apostando a la promoción de medidas e iniciativas de tendencia política.

### **3 ¿En qué contexto surge la noción de populismo penal en América Latina?**

Lo que pasa con el populismo penal en América Latina, es una especie de traducción rápida en este debate de lengua inglesa en el campo sociológico como en la producción de determinados textos a mediados de la década del 2000, y de allí en adelante es algo bastante reciente en cierto sentido.

Pero esa traducción ha sido veloz y muchas veces no ha tomado en cuenta todas las implicaciones del contexto. Las interpretaciones que se le han dado a este concepto en América Latina, han enfatizado el incremento de la punitividad, la búsqueda deliberada en el aumento de la pena y el rol del político profesional, como alguien que busca construir consenso y legitimidad utilizando el incremento de la punitividad, como una moneda de cambio en el mercado político.

Estos son componentes significativos de la noción de populismo punitivo, pero que no abarcan todas las dimensiones del fenómeno, y creo que eso es lo que amerita que se siga explorando con mayor nivel de detalle. De allí, es necesario indagar la manera

en que se configura esa estrategia en el campo penal contemporáneo de los distintos países de América Latina, en los actores que participan en su construcción y las formas de participación. Es indispensable que nuestro debate se extienda hacia la identificación de las condiciones de esta tendencia penal, que han generado los escenarios latinoamericanos y cuáles son los efectos. Estos pueden verificarse en los cambios en la forma de sentenciar o en el cambio de población encarcelada. Las únicas referencias que se tienen de esos efectos es el volumen del encarcelamiento.

Por otro lado, respecto a las condiciones que han hecho posible el surgimiento del populismo penal, encontramos una especie de enfoque bastante limitado. Hay muchas interrogantes que van desde las relaciones de partidos políticos en el contexto de la transición a la democracia en nuestros países, o del problema del delito y la pena, hasta preguntas acerca de la transformación de los medios de comunicación de la mano de su mercantilización y privatización. Y por ende, la manera en que los medios de comunicación se relacionan con el problema del delito y la pena. Creo que ahí hay otros campos de exploración que son igualmente importantes para determinar en qué consiste esta tendencia.

### **4 ¿Cómo se manifiesta el populismo penal en la práctica?**

Hay que hacer una primera distinción que es muy tradicional pero realmente importante. Hay toda una dimensión de la producción de retórica en el campo político, de los medios de comunicación que proclaman la necesidad de incrementar la punitividad en el sentido de aumentar la extensión y severidad del sistema penal.

Esa retórica que circula en el campo político y medios de comunicación puede tener manifestaciones incluso extraordinariamente extremas, esa retórica en determinadas coyunturas logra traducirse en iniciativas que por lo general son encarnadas a través de la

producción legal y es muy importante en el caso de América Latina.

El concepto de política criminal tal como se lo diseñó en el mundo del derecho desde el siglo XIX en adelante, es un concepto que está vinculado al diseño de la Ley Penal. Se dice que hacer política criminal es elaborar la Ley penal.

Por otro lado, parece una idea fácilmente reconocible, que hay una distancia muy grande entre lo que el texto legal dice y lo que hacen los aparatos estatales encargados de aplicar la ley. Ahí hay otro salto que vuelve a ser significativo, muchas veces estas medidas o iniciativas que buscan incrementar la punitividad pueden afectar el funcionamiento concreto del sistema penal.

Hay siempre una distancia entre el derecho penal en los libros y el derecho penal en los hechos, entonces requiere otras herramientas de indagación sociológica que ya no buscan constatar qué medidas o iniciativas penales se producen, sino que busca registrar los efectos que esas medidas producen en el funcionamiento cotidiano.

Tenemos muchos ejemplos de medidas penales que incrementan la punitividad en los libros, pero que no se traducen en los hechos. Un ejemplo que es muy característico en muchos países de América Latina en los últimos 15 o 20 años, son las reformas legales que han incrementado la penalidad para los delitos vinculados a la corrupción como es el caso de Argentina o Brasil. Por lo general, luego de grandes escándalos de corrupción, una de las respuestas de los actores políticos, ha sido promover la reforma de las leyes penales para introducir un tratamiento más severo en este tipo de acto delictivo.

Sin embargo, ese tratamiento más severo no se traduce luego en el funcionamiento del sistema penal que inicia procesos penales en muy pocos casos de corrupción y que en menor cantidad de casos aún logra imponer una sentencia judicial de carácter condenatorio. Por ende, ahí hay una distancia entre el derecho penal de los artículos y el derecho

penal de los hechos en el incremento de la punitividad que es muy grande, que es muy evidente y que vuelve simbólicas a algunas de estas iniciativas de la punitividad.

Por el contrario, hay iniciativas que tienen efectos tan poco marcados, y un ejemplo muy común en América Latina son las reformas legales que buscan restringir la posibilidad de excarcelación, es decir buscan desde el punto de vista del texto legal hacer casi automática la aplicación para determinados casos delictivos de la prisión preventiva.

A partir del año 2000, este tipo de reforma legal ha tenido un efecto práctico muy veloz en el incremento de la punitividad porque hace crecer la utilización de la prisión preventiva de forma inmediata.

En síntesis, las reformas que se han producido de la mano de la emergencia del populismo punitivo, tienen un impacto práctico trascendental. El análisis de populismo penal no se detiene en la constatación de cómo funciona como una tendencia penal, sino que abarca en la indagación de sus efectos, pues se basa en información empírica y de información oficial válida y confiable en el funcionamiento del sistema penal.

## **5 ¿El populismo penal ha desplazado de la agenda de seguridad de los Gobiernos otros ámbitos, como la prevención o la rehabilitación?**

Considero que las distintas tendencias que han venido afectando el funcionamiento de la política penal en las sociedades contemporáneas, tienen alto nivel de su enraizamiento en contextos concretos. No considero que la combinación de tendencias de Estados Unidos sea la misma que en Francia, Finlandia, Ecuador y Argentina.

El populismo penal es una tendencia muy importante en la política penal contemporánea, creo que el pronóstico que Anthony Bottoms de 1995, acerca de la tendencia de punitividad populista y que hoy llamamos populismo penal, era una tendencia que en

cierto sentido iba a ser intermitente, es decir que iba a aparecer y desaparecer de la mano de las coyunturas.

Parece ser que el populismo penal es una presencia muy sólida en el campo penal y en las políticas penales contemporáneas. Pero no creo que esa tendencia y su presencia desplacen radicalmente a otras tanto en el campo penal como en el control del delito.

En cierto sentido, si uno piensa que la idea de la rehabilitación, por ejemplo, es un ideal no asociado al populismo penal, se piensa que el ideal de la rehabilitación se constituyó en el siglo XIX en el marco de unas formas de pensar que son diferentes, iguales o antagónicas a la que encarna el populismo penal. Es muy notable como el ideal rehabilitador se encuentra muy presente en muchos contextos culturales de distinto modo produciendo distintos efectos.

En el ejemplo de Argentina, esto ha sido muy notorio, en cuanto al ideal rehabilitador que está hoy plasmado en los textos legales sobre todo en la Ley de Ejecución de penas Privativas de libertad en el año de 1996, y también todos los mecanismos que tradicionalmente en el escenario Argentino se asociaron al ideal rehabilitador para producir una serie de prácticas alrededor del mundo penitenciario. El ideal de la rehabilitación siempre dio lugar a una serie de discursos y prácticas al interior de la prisión que siempre se separaron de aquello que habían soñado.

La rehabilitación tiene una fuerte presencia en los textos legales e incluso en las prácticas. En las prisiones de Argentina siguen existiendo psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales que hacen evaluaciones periódicas de los presos que están condenados y que establecen una evaluación acerca de su grado de evolución en los procesos de la rehabilitación.

Interpretar que los cambios que generó el populismo penal han hecho desaparecer el ideal rehabilitador, es un error que no da lugar a interpretaciones alternativas. Entonces, creo que hay que pensar al populismo penal como

una tendencia penal que coexiste con otras tendencias y que esta coexistencia impone entender cuáles son esas otras tendencias, causas, condiciones y efectos en el funcionamiento concreto del sistema penal.

Con respecto a la prevención del delito, es evidente que en las sociedades contemporáneas en distintos contextos hay un variable complejo panorama de prácticas de seguridad privada. Ahora las ciudades están atravesadas por agencias de seguridad privada que producen distintos tipos de servicios para distintos tipos de clientes que se legitiman en nombre de la prevención del delito, que se venden y compran en nombre de la prevención del delito y que producen una serie de impactos en las interacciones sociales, como es el caso de las alarmas instaladas en los hogares o de circuitos cerrados de seguridad.

La emergencia del populismo penal no es para nada contradictorio con la emergencia de ese tipo de prácticas que se han venido produciendo.

## **6 ¿Cuál ha sido el papel que han desempeñado los medios de comunicación en el tema de populismo penal?**

Los medios de comunicación son actores fundamentales en la construcción de las condiciones de la posibilidad del populismo penal.

En los últimos 20 años han venido enfatizando la existencia de determinados mensajes, difundidos socialmente que se consideran como un punto de partida de la emergencia del populismo penal.

Un ejemplo concreto, es que los medios de comunicación suelen encarnar en forma reiterada un discurso acerca del crecimiento del delito. Esa creación de una conciencia y de que el delito está creciendo, independientemente de que sea o no así, es un elemento muy importante a la hora de generar las bases de sustento de determinado tipo de propuesta de carácter punitivo.

Afirmar que el delito está creciendo independientemente de lo que tradicionalmente se

hace en materia del control del delito, puede ser una herramienta para que los actores políticos involucrados en la construcción del populismo punitivo, afirmen la necesidad de incrementar la punitividad para responder a ese presunto aumento de la criminalidad.

Entonces, los medios de comunicación juegan un rol muy importante no solo en la producción de noticias dramáticas y sensacionalistas acerca de la criminalidad, que por lo general son noticias de delito violento y que tienen como ofensor a un sujeto económico y socialmente débil. No solo en la producción de esos estereotipos, sino en la producción de mensajes que funcionan también legitimando las bases de justificación del impulso de medidas dentro de la punitividad.

En algunos contextos se han visto experiencias más dramáticas en donde actores de medios de comunicación no sólo han producido estos mensajes sobre criminalidad, sino que han producido mensajes acerca de lo que se debe hacer explícitamente apoyando medidas que buscan incrementar la punitividad.

Ciertamente los medios de comunicación cumplen un rol fundamental, pero no son el único actor que está en juego, y tampoco son los actores que toman decisiones. Quienes las toman son los actores que participan en el mundo de la política y de la autoridad estatal. □



# Reseña

Foto por: [lamoraldelosbiuters.com](http://lamoraldelosbiuters.com)



## Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

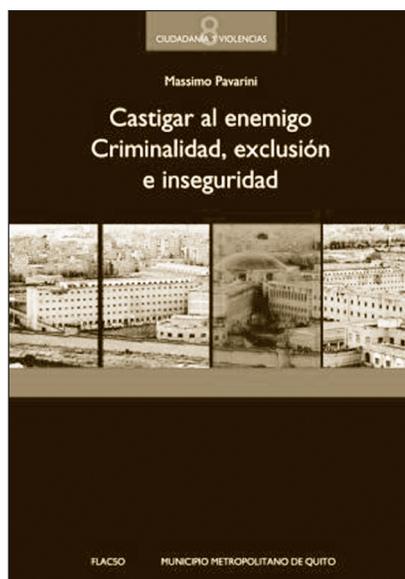
■ Adriana Sepúlveda Jiménez<sup>1</sup>

**C**astigar al Enemigo, como la advierte Pavarini, es una recopilación de once artículos escritos desde 1998 al 2008. Este, es fundamentalmente un producto de dos temas interconectados. El primero, hace referencia a la crisis de la penalidad, que es el resultado de la crisis del Estado social, y el segundo, trata sobre la emergencia de las políticas de seguridad. En esa dirección el texto se dividió, sin tomar en cuenta la progresión histórica, en once capítulos que recogen los dos temas mencionados en distintas discusiones.

En el primer capítulo, el autor, pone el centro de atención en la especificidad de la penología revisionista de la década de los años setenta del siglo XX. En donde, se lee críticamente a la cárcel y la cultura correccional como mecanismo de la modernidad para conservar un determinado orden político-económico. Sobre esa base, se redescubre que la cárcel puede funcionar como medio contra la criminalidad, ya que selecciona y neutraliza aquello que el sistema social, considera que no está en condiciones de incluir. Cabe agregar, que desde este paradigma, el crimen, es percibido como una actividad rutinaria y se produce de una elección racional del individuo.

En el segundo capítulo, el autor nos brinda una primera lectura descriptiva sobre un nuevo proceso de encarcelamiento masivo a nivel mundial, que para algunos, es un producto

<sup>1</sup> Magister en gobierno de la ciudad con mención en centralidad urbana y áreas históricas. FLACSO, Ecuador.



relativo de la crisis del *welfare*; y para otros, es el resultado de las legislaciones penales más represivas. El crecimiento de la multitud de excluidos vuelve cada vez mas irreal la idea de un sistema penal, que tengo como propósito mantener un cierto orden social a través del disciplinamiento del sujeto. Entonces la cárcel va a ser un sistema que acentúa la exclusión, es decir, va a ser el aparato que se encargue de retener y aislar aquellos que no funcionan y que el sistema social no está en condiciones de incluir, a este proceso el autor lo llama *neutralización selectiva*. Esta nueva configuración del sistema penal surge de la cultura tecnocrática y administrativa de la penalidad. En efecto, para el autor:

“ésta interpreta la justicia penal como un sistema que persigue objetivos de eficiencia, como por ejemplo, diferenciar la respuesta por niveles de peligrosidad

R E S E Ñ A

e implementar estrategias de control sobre grupos sociales. La retorica que deriva es la del cálculo probabilístico y la distribución estadística, aplicados respecto a poblaciones que crean problemas sociales” (Pavarini, 2009:51).

En el marco de las consideraciones anteriores, Pavarini señala que el énfasis va estar puesto en la racionalidad sistemática y formal. Mas que los individuos importa la eficiencia del sistema para atender la criminalidad y desaparecerla, control y exclusión, se trata ahora para el autor de *cárcel y guerra*. Pero la variable guerra que el autor relaciona se refiere más que al aislamiento o confinamiento, al señalamiento del *otro* como enemigo.

Esta transformación se da en varios niveles, en el sentido mismo del crimen, en los discursos de seguridad, y en el sistema penal. El crimen ya no es visto como algo superable, es un desorden inevitable y por tanto hay que atender los hechos que lo hacen factible, “La cuestión en juego no es más que aquella, tan pretenciosa como ingenua, de derrotar al crimen, sino simplemente racionalizar la operatividad de los sistemas que admiten “gestionar” la criminalidad sobre la base de valoraciones de tipo estadístico y actuarial” (Pavarini, 2009:52). En resumen más que el individuo o el crimen mismo, los criminalistas se concentran en analizar la “*criminología de la vida cotidiana*”, donde el acto criminal puede ser calculado y evitado.

En el tercer capítulo, Pavarini se detiene, en las repercusiones teóricas en el discurso de los penalistas, de la crisis del modelo correccional de justicia penal y de la emergencia del punto de vista posmoderno sobre la penalidad. En esa dinámica, el autor, expone que la penalidad moderna, estaría vinculada a criterios tanto, de autolimitación sistémica, como de la limitación extra-sistémica. A diferencia de la penalidad moderna, Pavarini sostiene, que la tesis posmoderna, se asienta en prácticas de exclusión selectiva, que son procesos de exclusión social sobre algunos, que sirven para producir mayor inclusión de la mayoría. Cabe

agregar, que estas normas y mecanismo se legitiman a través del sistema penal.

En el cuarto capítulo, dirige su atención a la realidad italiana, como ejemplo paradigmático de la mutación de distintas tendencias. En esa dinámica, Pavarini, argumenta que existen dos tendencias, para solucionar los problemas de seguridad. La primera, era favorable a la obsolescencia de la pena, en beneficio de modalidades en donde la sociedad se haga cargo del condenado. La segunda, se materializa a través de una mayor cantidad de normas y mecanismos de represión penal. Para Pavarini, esta tendencia, es el resultado, de la crisis del sistema político y de la demanda social de seguridad.

En el quinto capítulo, articula el discurso desarrollado en los capítulos anteriores; para luego, analizar los movimientos de oposición a la cárcel, como: la afirmación de los derechos de los detenidos y el abolicionismo carcelario. Cabe señalar, que en este análisis, trata de considerar críticamente tanto las ambigüedades irresueltas como las potencialidades de ambos. En el sexto capítulo, dirige su interés a la realidad de Estados Unidos y analiza los dos retóricas presentes en aquel país. La primera tiene un carácter progresista, mientras la segunda, es ciertamente más populista y se fundamenta en la modificación del imaginario urbano.

En el capítulo séptimo, concentra su atención sobre las consecuencias del modelo de exclusión al interior del discurso penal. Sobre ese marco, problematiza, la legitimidad del derecho penal y las posiciones favorables a un “derecho penal del enemigo”. Cabe agregar, que estas prácticas, se fundamentan en “los hechos”, de esta manera parecen necesarias para los agentes y grupos sociales, y como consecuencia se vuelven legítimas. Para Pavarini, el objeto principal de este paradigma es, producir las condiciones necesarias a través de las cuales se puede eliminar a todos aquellos que no ofrecen la garantía mínima necesaria para ser protegidos como “personas”. En ese orden de ideas, argumenta

que el debate se fundamenta desde dos tipos de posiciones antagónicas, la reduccionista y la expansionista.

En el capítulo octavo, se pregunta sobre el sentido político, del surgimiento del paradigma compensatorio en el sistema de justicia y en las experiencias de mediación penal. En esa dirección, expone, que los límites de la legalidad del sistema judicial, se revelan cada vez más incapaces de producir un orden. En ese contexto, la mediación se transforma en la solución, ya que toma informalmente a cargo las situaciones problemáticas abandonadas por los sistemas de control estatal.

En el noveno capítulo, su interés se concentra en la creciente demanda social de seguridad frente a la supuesta criminalidad del espacio social, a lo que se trata de responder de dos maneras, atribuyendo más valor al sistema represivo y reivindicando un espacio cada vez más privado para la defensa de la seguridad social.

En el décimo capítulo, se preocupa por describir los fenómenos del deterioro urbano. En esa dirección, Pavarini argumenta, que el espacio urbano deteriorado surge de una percepción subjetiva, pues para él, el espacio urbano no siempre está signado por la penuria o la carencia de algo. Por el contrario, a veces puede ser excesivo en recursos económicos, políticos, sociales y culturales. Sobre esa base, sostiene, que hoy no existe una idea que pueda dar orden al presente desorden.

En el último capítulo, concentra su atención, en las acciones de prevención situa-

cional, las que son dirigidas hacia los criminales y los desviados virtuales. Para Pavarini, este paradigma desarrolla una estrategia puramente defensiva, la cual es dudosa tanto en su eficacia preventiva, como en su repercusión y durabilidad. De este modo, las acciones de prevención corren el riesgo de ser ofensivas pero no percibidas, ya que atacan un malestar social amplio. Sobre esa base, Pavarini sostiene, que si tomamos seriamente en consideración el temor colectivo, no es sobre este, donde debemos asentarnos para construir políticas de seguridad. En esa dinámica, argumenta que es necesario distinguir la acción de la prevención cuando se trata de reducir el riesgo criminal.

Cabe agregar, que los capítulos, noveno, décimo y undécimo, afrontan tres cuestiones nodales en las políticas de seguridad urbana, como son: el gobierno de la ciudad y su nueva problemática, el deterioro urbano como reflejo de la crisis del orden de la ciudad industrial y los problemas relacionales a una política democrática de seguridad.

Como síntesis, considero que este libro, aborda con minuciosidad las relaciones existentes entre el surgimiento del tema de seguridad y las transformaciones del sistema penal. Sobre ese marco, el texto nos plantea el reto de la democracia frente a las nuevas emergencias de la inseguridad ciudadana. Por otra parte analiza como el sistema penal, se transforma en una democracia penal, la que se estructura cada vez más de aquellos procesos de uso tecnocrático de la penalidad. □

# Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto.* Barcelona: Gedisa.

■ Elena Azaola<sup>1</sup>

*“Un libro debe hurgar en las heridas, provocarlas incluso. Un libro debe ser un peligro”.*<sup>2</sup>

*“Cuando los hombres [y las mujeres, añadimos,] sufren injustamente, es el sino de aquellos que son testigos de su sufrimiento avergonzarse de ello”.*<sup>3</sup>

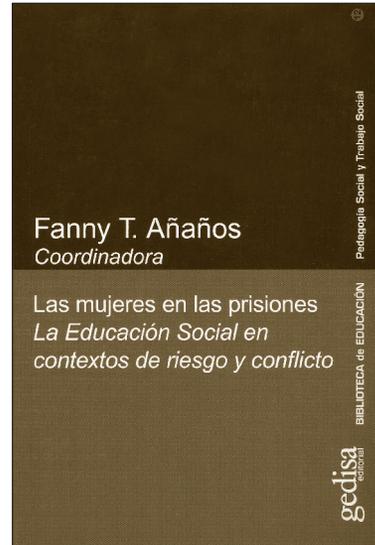
**S**eguramente sin proponérselo, este libro logra hurgar en las heridas y logra que nos avergoncemos de los sufrimientos que, muchas veces de manera injusta, padecen las mujeres que se encuentran en prisión en distintas latitudes. Trataré de explicarme.

Encuentro, por lo menos, cuatro razones para señalar que este texto constituye un valioso aporte. La primera de ellas es que nos pone al corriente de la dimensión y las características de la población de mujeres que hoy en día se encuentran en prisión en el Estado Español. Dar cuenta de ello es esencial si se tiene presente que la proporción de mujeres en prisión con respecto a los varones supera

1 Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en la Ciudad de México, eazaola@ciesas.edu.mx

2 E.M. Cioran (2001) *Conversaciones, Tusquets, Barcelona*, p. 19.

3 J.M. Coetzee (2006) *Esperando a los bárbaros*, Barcelona, p. 201-201.



en España, casi por el doble (8%), a la proporción de mujeres que tienen los centros penitenciarios de otros países europeos como Francia, Italia y Alemania, que ronda en el 4%. Importa también destacar la sobrerrepresentación de minorías, como la de las gitanas, con el 25% de las mujeres en prisión, o las extranjeras, con el 38%. De igual modo sobresale el alto porcentaje de mujeres, cerca del 60%, que se encuentran presas por delitos relacionados con las drogas y la alta proporción de mujeres que son madres, 70%, mientras que sólo 25% de ellas cuenta con apoyo de familiares para hacerse cargo de sus hijos. Ya estos breves datos permiten imaginar el cúmulo de problemas que enfrenta la población de mujeres en prisión, de los que este libro da cuenta de manera detallada y desde perspectivas distintas, lo que indudablemente enriquece su contenido.

La segunda razón por la que considero que este libro constituye un aporte sustantivo, es

porque logra elaborar un argumento convincente acerca de por qué debe ser la Educación Social la que se haga cargo de los programas educativos para las mujeres en prisión. Varios de los textos que se incluyen en el libro giran en torno a los retos mayúsculos que implica educar para la libertad en el encierro, y son también convincentes al sostener que los programas educativos, no sólo no pueden obviar las circunstancias específicas que enfrentan las mujeres en prisión, sino que éstas mismas circunstancias tienen que ser el punto de partida de toda experiencia realmente educativa y formadora. Para quienes provenimos de otras latitudes, y particularmente de Latinoamérica, no podemos dejar de observar, tras la lectura de este libro, que la creación de especialidades como la Educación Social tendría mucho que aportar en contextos como los nuestros, donde la educación para sectores excluidos no ha sido todavía suficientemente formalizada, a diferencia de lo que puede apreciarse en el caso de la Educación Social española.

Una tercera razón por la que el contenido de este libro me parece muy valioso es porque, quizás sin proponérselo, vuelve a colocar sobre la mesa del debate los viejos problemas que uno siempre encuentra cuando se propone mirar lo que hay detrás de las conductas delictivas cometidas por las mujeres. Se topa uno, de manera irremediable, con el tema de la violencia, los abusos sexuales y la negligencia o el abandono, todo ello a temprana edad y, más tarde, con la deserción escolar, el desempleo, la falta de oportunidades, el consumo de sustancias y los nuevos abusos o abandonos, ésta vez por parte de la pareja. El hecho de que algunos de los textos que incluye este volumen

aborden de manera directa o indirecta estos temas, coloca a este libro en diálogo con trabajos similares que se han realizado tanto en el contexto de países desarrollados, principalmente de Europa y Norteamérica, como de países en desarrollo, principalmente, en Latinoamérica. Lo que no deja de sorprender son las semejanzas que, en cuanto a los factores que inciden en la conducta delictiva femenina, encontramos, a pesar de importantes diferencias en lo que se refiere al desarrollo económico, el desarrollo humano o la cultura. Así también lo muestra el texto que se refiere a la población femenina reclusa en Argentina que se incluye en este volumen. Las coincidencias, como muchos estudios lo han señalado, tienen que ver con las relaciones de género, con la manera distinta en que hombres y mujeres son socializados y con la distinta posición que las mujeres ocupan dentro del conjunto social. De ahí que la evidencia que este nuevo libro aporta a esta discusión, pone de manifiesto la necesidad de elaborar políticas que atiendan desde la raíz los factores que una y otra vez seguimos encontrando asociados a las conductas delictivas femeninas.

La confluencia entre viejos problemas, nuevos datos y nuevas y distintas formas de aproximarse a ellos que proponen cada uno de los y las autoras de este trabajo, es una cuarta razón por la que este libro constituye, desde ya, un aporte significativo a los estudios de la población femenina en prisión. Quien lo lea, se dará cuenta que se trata de uno de esos libros que, inevitablemente, han tenido que hurgar sobre las heridas pero que, al hacerlo, han aportado algo más que avergonzarse por el sufrimiento injusto de los -y las- otras. □

# ÍCONOS 42

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 16  
No. 42  
Enero de 2012  
Cuatrimestral

DOSSIER

**Antropología visual en Latinoamérica**  
**Presentación del Dossier**  
X. Andrade y Gabriela Zamorano

**Un segundo encuentro: la fotografía etnográfica dentro y fuera del archivo**  
María Fernanda Troya

**Imagen, objeto y arte:**  
**la fotografía de Guido Boggiani**  
Alejandra Reyero

**Antropología visual y testimonio en la postdictadura chilena**  
Andrea Chamorro Pérez y Juan Pablo Donoso Alliende

**Derecho maya y video comunitario: experiencias de antropología colaborativa**  
Carlos Y. Flores

**Diseño curatorial en la poética y política de la etnografía actual: una conversación entre Tarek Elhaik y George E. Marcus**

DEBATE

**Los usos ambiguos del archivo, la Historia y la memoria**  
Eduardo Kingman

DIÁLOGO

**Antropología, ciudad y jóvenes**  
**Un diálogo con Teresa Caldeira**  
Mauro Cerbino

TEMAS

**¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo?**  
Bruno Fornillo

Número anterior:

ÍCONOS 41: (Re)Pensar el archivo

Próximo número:

ÍCONOS 43: Bolívar Echeverría:  
Obra y actualidad de un filósofo de la modernidad

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts, Ulrich's Periodical Directory.

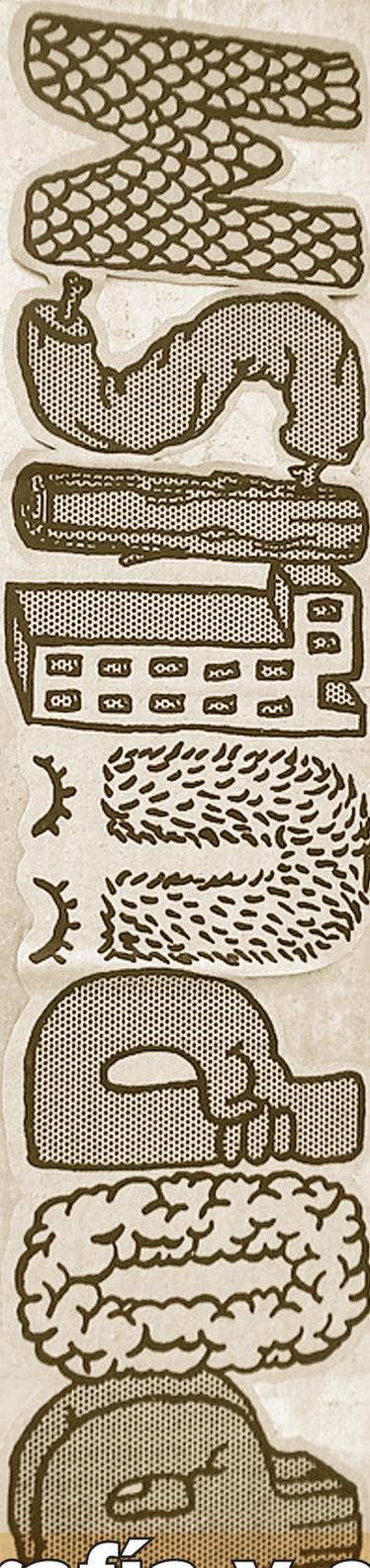


Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (biblioteca@flacso.org.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.org.ec)

Revista Íconos: [www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)



**Bibliografía y enlaces**

# Bibliografía / enlaces

## Bibliografía sugerida

- Sozzo, Máximo. (2008) *Inseguridad, prevención y política*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Carrión Mena Fernando ed. por; Espín Johanna (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. 286p.
- Comte, Freddy; Ortiz, Luisa comp. *Acción política no violenta, una opción para Colombia*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
- Cardos, Fernando Henrique; Foxley, Alejandro ed. (2009). *América Latina: desafíos de democracia e do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier : iFHC. 2 v.
- Luis. Suárez Salazar. (2001). *Los rostros de Abel: América Latina y el Caribe medio siglo de crimen e impunidad (1948-1998)*. Navarra: Zambon Iberoamericana; La Habana. 202p.
- Santillán, Alfredo; Jenny, Pontón; Daniel Pontón. comp. (2007). *Ciudad Segura: debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador: Programa Estudios de la Ciudad: Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 378 p.
- Mesa de trabajo “Mujer y conflicto armado” *Informe sobre VIOLENCIA sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*. Bogotá: Secretaría Técnica de la Mesa de Trabajo “Mujer y conflicto armado”. V.
- Massimo, Pavarini. (2009). *Castigar al enemigo: criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. 321 p.
- Rio Caldeira, Teresa Pires do. (2007). *CIUDAD de muros*. Barcelona: Editorial Gedisa. 479 p.
- Carrión Mena Fernando; Dammert G Manuel. comp. (2009). *Economía política de la seguridad CIUDADANA*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).350 p.
- Moraña, Mabel. (2002). *Espacio urbano, comunicación y VIOLENCIA en América Latina*. Pittsburgh: Instituto Internacional de literatura Iberoamericana. 236 p.
- Isla, Alejandro. (2007). *En los márgenes de la LEY: INSEGURIDAD y violencia en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós. 280 p.
- Pratt, J. (2007). *Penal Populism*. London: Routledg
- Roberts, J. et al (2002). *Penal Populism and Public Opinion*. Oxford University Press.
- Albrecht, Meter-Alexis. (2000). *El Derecho penal en la intervención de la política populista en La insostenible situación del Derecho penal*. Granada. Comares. (Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt (ed) Área de Derecho penal de la Universidad Pompeu Fabra (ed. española). Estudios de Derecho penal dirigidos por Carlos María Romeo Casabona.
- Brandariz García, José Ángel. *Itinerarios de evolución del sistema penal como mecanismo de control en las sociedades contemporáneas, en Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2004.
- Díez Ripollés, José Luis. (2005). *De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: Un*

- debate desenfocado*. En Revista Peruana de Ciencias Penales, N° 16, Lima- Perú,
- Pastor, Daniel R. (2005). El Derecho penal del enemigo en el espejo del poder punitivo internacional en Los desafíos del Derecho penal en el siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Günther Jakobs. Lima. ARA editores.
- Peter-Alexis, Albrecht. *El Derecho penal de la política populista en La insostenible situación del Derecho penal*.
- Fernández Fustes, María Dolores. (2004). *La intervención de la víctima en el proceso penal*.
- Beade, Gustavo A. (2010). *El populismo penal y el derecho penal todoterreno en la argentina*. Revista Derecho Penal y Criminología n.º 90, vol. xxxi, enero-junio de 2010. pp. 55-70.
- CORCOY BIDASOLO, M., (2006) “Sistema de penas y líneas político criminales de las últimas reformas del Código Penal. ¿Tiende el Derecho Penal hacia un “Derecho Penal de dos velocidades”?”, en *Derecho Penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, coordinadores CANCIO MELIÁ y GÓMEZ-JARA DÍEZ, vol. 1, Edisofer S.L., Madrid.
- Henry Torres Vásquez. (2009). *La seguridad nacional y totalitarismo, el resurgimiento del populismo*. Diálogos de Saberes ISSN 0124-0021 Julio-Diciembre de 2009. Págs. 141-155
- Gargarella, Roberto. *De la Justicia Penal a la Justicia Social*. 05 de mayo de 2011. <http://www.razonpracticayasuntospublicos.com/racionalidad/texto/Edicion%2012/De%20la%20Justicia%20Penal%20a%20la%20Justicia%20Social.pdf>
- Gargarella, Roberto. *Mano dura sobre el castigo. Autogobierno y comunidad (II)*. 06 de mayo de 2011. [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica07.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica07.pdf)
- Miranda Estrampes, Manuel. 2006. *El populismo Penal*. <http://www.pensamientopenal.com.ar/15082007/miranda.pdf>
- REYNA ALFARO, Luis Miguel (2008). *Las víctimas en el derecho penal latinoamericano: presente y perspectivas a futuro*. EGUZKILORE Número 22. San Sebastián Diciembre 135 – 153. [http://www.ivac.edu.es/p278-content/es/contenidos/boletin\\_revista/eguzkilore\\_numero22/es\\_numero22/adjuntos/06%20Reyna.indd.pdf](http://www.ivac.edu.es/p278-content/es/contenidos/boletin_revista/eguzkilore_numero22/es_numero22/adjuntos/06%20Reyna.indd.pdf)
- Taylor & Francis, Ltd. on behalf of Oxfam GBStable. (2007). *Mano Dura: El Salvador Responds to Gangs*. HumeSource: Development in Practice, Vol. 17, No. 6 (Nov., 2007), pp. 739-751. <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/25548280.pdf>
- AZPITARTE SÁNCHEZ, MIGUEL (2004). *Las estrategias jurídicas del populismo* Revista Española de Derecho Constitucional Año 24. Núm. 71. Mayo-Agosto.
- Julio González Zapata. 2010. *La criminalización de la crítica*. Estud. polit., Medellín no.36 Medellín Jan./June 2010. Estudios Políticos [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S0121-51672010000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S0121-51672010000100005&script=sci_arttext)
- Vélez López, Ana Cristina. (2010). *Los soportes de la popularidad: cómo los columnistas refieren el caso del Presidente Álvaro Uribe Vélez*. Artículos CON fines. 6/12 agosto-diciembre 2010 [http://www.ciaonet.org/wps/conf/0020343/f\\_0020343\\_17183.pdf](http://www.ciaonet.org/wps/conf/0020343/f_0020343_17183.pdf)

## Enlaces

# Política editorial

**URVIO**, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación internacional especializada del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos, decisores de políticas y opinión pública, tanto en el Ecuador, América Latina y el mundo en general.

La revista **URVIO** es de publicación cuatrimestral (enero, mayo o septiembre). Cada número contiene un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado a la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana en la región. Las otras secciones (artículos, reseñas, entrevistas) están abiertas a desarrollar diferentes temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en **URVIO** son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a **URVIO**, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

## Normas de publicación de la revista **URVIO**

Las personas interesadas en escribir en **URVIO** deberán enviar el documento original al correo electrónico [jerazo@flacso.org.ec](mailto:jerazo@flacso.org.ec), aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, francés, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de **URVIO** se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco a ocho descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
  - a. Artículos para tema central: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
  - b. Artículos para temas libres: 10 mil a 15 mil cce, no mayor a 2.500 palabras.
  - c. Reseñas: 6 mil a 7 mil cce, no mayor a 1.500 palabras.
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
  - a. Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - b. Deberán contener fuentes de referencia completa.
  - c. Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:  
*Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
  - d. Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor o autora hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en CD, disquete, zip, USB u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990: 15). Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas,

seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio* 14/09/2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.

11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and markets: a primer in political economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (2000). *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world. Nueva York: 1950-1990*, Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (1993). *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo el orden alfabético de los autores y las siguientes formas:

a. Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Ariel.

b. Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). Buenos Aires: *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.

c. Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). Título del artículo entre comillas, en: Nombre Apellido, palabra que corresponda editor / editores / coordinador / (comp). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Muratorio, Blanca (2000). "Identidades de mujeres indígenas y política de reproducción cultural en la Amazonía ecuatoriana", en: Andrés Guerreiro (comp). *Etnicidades*. Quito FLACSO, sede Ecuador / ILDIS.

d. Artículo en revista:

Apellido, Nombre año de publicación. Título del artículo entre comillas. *Nombre de la revista en cursiva*, el número de la revista. Lugar: Editorial, páginas que comprende.

Ejemplo: Coraggio, José Luis (2000). "Alternativas a la política social neoliberal". *Íconos*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 52-59.

e. Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia, en nota al pie bajo el siguiente formato:

Nombre del artículo, nota o reportaje entre comillas. *Nombre del diario o periódico en cursivas*, Lugar, día/mes/año.

Ejemplo: "Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios". *El Universo*. Quito, 21/04/2006.

f. Artículo no firmado en una revista:

En este caso, colocar la referencia en nota al pie bajo el siguiente formato: *s/a*(año).

"Título del artículo entre comillas". *Nombre de la revista en cursivas*, el número de la revista, lugar: páginas que comprende.

Ejemplo: *s/a*(1923). "Primero de Mayo". *Calenturas*, 30, Guayaquil: 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención y, de ser posible, adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como "recibidos" y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores y autoras y serán declarados como "no recibidos". Una vez "recibidos" los artículos serán puestos a consideración del Consejo Editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser "aprobados". El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en "Política editorial".

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses ni mayor a ocho. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.