

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Tema libre

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2023 - No. 35

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 35, enero 2023
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #35

- Número de trabajos recibidos: 26 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 27%
- Índice de rechazo de manuscritos: 73%.
- Número de revisores internacionales: 23
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 4 (Argentina, Ecuador, España, Estados Unidos).
- Internacionalización de autores: 3 países (Argentina, Ecuador, España).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y 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 como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Freddy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Cuidado de la edición

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.

- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.

- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
 - Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
 - Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
 - Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
 - Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
 - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
 - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
 - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina
 - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
 - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
 - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
 - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
 - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
 - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
 - Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
 - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
 - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
 - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
 - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
 - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
 - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
 - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
 - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
 - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
 - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
 - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México
 - Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia
 - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina
 - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina
 - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
 - Dr. Valery N. Konyshyev, Saint-Petersburg State University, Russia
 - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España
 - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
 - Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia
 - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España
 - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España
 - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España
 - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia
 - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México
 - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España
 - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España
- Redes y Consejo Técnico
(Social Media and Technical Board)**
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Edición de estilo**
- Alas Letras Consultoría Académica
- Dirección de arte**
- Ileri Ceja y Martín Scarpacci
- Imagen de portada y carátulas**
- Emilio Ceja, Hugo Pérez y Daniel Fautsch
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Próximas convocatorias**
- **Convocatoria #37:** Comunicación estratégica y big data
 - **Coordinan:** Palmira Chavero (Flasco Ecuador) y Raquel Rodríguez (Universidad Rey Juan Carlos)
 - **Entrega de artículos hasta:** lunes, 5 de junio de 2023.
- Publicación: septiembre de 2023
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flasco.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2023 - No. 35

Misceláneo

- Asistencia en seguridad de Estados Unidos a Bolivia:
continuidades y rupturas durante el gobierno del MAS 8-24
Tamara Lajtman-Bereicoa
- Una mirada antropológica a la reforma policial uruguaya
y su ocaso 25-41
Federico del Castillo
- Discursos sobre violencia filio-parental en la red social Twitter 42-59
José-Abdón Palma-Durán y Raúl Ruiz-Callado
- Victimización diferencial y encuadres en la información periodística
sobre violencia policial en la prensa argentina 60-75
Ailén Cirulli y Rosario Sánchez

Estudios Globales

- Asesinos en serie, múltiples en un solo acto y terroristas: algunos
datos y reflexiones comparativas 77-93
Armenio Pérez-Martínez y Aimara Rodríguez-Fernández
- China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas
desde América del Sur 94-109
Florencia Rubiolo y Gonzalo Fiore-Viani
- Del Estado a los actores sociales en la prevención del extremismo:
una revisión de la literatura 110-128
Alice Martini y Laura Fernández de Mosteyrín
- Normas de publicación de *Urvio*. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad 130-139

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2023 - No. 35

Misceláneo

- Security Assistance from the United States to Bolivia: Continuities and Breaks During the MAS Government 8-24
Tamara Lajtmán-Bereicoa
- An Anthropological Look at the Uruguayan Police Reform and its Decline 25-41
Federico del Castillo
- Discourses on Child-to-Parent Violence on the Social Network Twitter 42-59
José-Abdón Palma-Durán and Raúl Ruiz-Callado
- Differential Victimization and Framing in Journalistic Information on Police Violence in the Argentine Press 60-75
Ailén Cirulli and Rosario Sánchez

Estudios Globales

- Serial Killers, Mass Murderers and Terrorists: Some Data and Comparative Reflections 77-93
Armenio Pérez-Martínez and Aimara Rodríguez-Fernández
- China in the International Liberal Order: Global Debates and Perspectives from South America 94-109
Florencia Rubiolo and Gonzalo Fiore-Viani
- From State to Social Actors in Extremism Prevention: A State of the Art 110-128
Alice Martini and Laura Fernández de Mosteyrín
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad** 130-139



Misceláneo

Una mirada antropológica a la reforma policial uruguaya y su ocaso

An Anthropological Look at the Uruguayan Police Reform and its Decline

Federico del Castillo¹

Recibido: 23 de diciembre de 2022

Aceptado: 20 de enero de 2023

Publicado: 31 de enero de 2023

Resumen

¿Por qué fracasa una reforma policial? La literatura sobre políticas públicas nos suele proponer respuestas racionalistas y científicas a este tipo de preguntas, frecuentemente disimulando elementos culturales y simbólicos difíciles de ponderar e incluso de identificar. En este artículo propongo una lectura sobre la interrupción de la reforma policial uruguaya (2010-2020) que visibiliza dichos elementos y procura brindar pistas para comprender el fracaso de reformas policiales en Latinoamérica. Los datos en los que me apoyo fueron construidos en el marco de una investigación etnográfica sobre la Policía Nacional de Uruguay, y los interpreto apelando a soportes teóricos de la antropología clásica, como las nociones de holismo, persona e individuo. Concluyo que la reforma policial uruguaya no logró interpretar cabalmente elementos simbólicos y culturales propios de la Policía (como la cosmología policial, los modos de relacionamiento social entre sus miembros y el valor simbólico asignado a la muerte), y que en esa incapacidad radican algunas claves para comprender su interrupción.

Palabras clave: muerte; policía; políticas públicas; reforma policial; Uruguay

Abstract

Why do police reforms fail? The literature on public policies proposes rationalist and scientific approaches to questions of this kind, frequently disguising cultural and symbolic elements hard to ponder, and even difficult to identify. In this article, I propose a look at the interruption of the Uruguayan police reform (2010-2020) highlighting these elements while seeking to provide clues for understanding the failure of police reforms in Latin America. Data for the study was gathered within an ethnographic investigation about the National Police of Uruguay, and I analyze them through theoretical notions from classic anthropology, such as the notions of holism, person and individual. I conclude that the Uruguayan police reform failed to adequately interpret symbolic and cultural elements of the Police (such as police cosmology, the modes of social relationships between its members and the symbolic value assigned to death), and that is in this inability where we can find some keys to understand its interruption.

Keywords: death; police; police reform; public policy; Uruguay

¹ Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, fodelcastillo@gmail.com,  orcid.org/0000-0001-9759-720X



Introducción

Los gobiernos latinoamericanos comparten una certeza: encuentran en sus Policías un antídoto para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad. Mientras algunos apuestan por fortalecer las fuerzas de seguridad desde lógicas punitivas, otros procuran transformarlas a través de reformas. Como consecuencia, el continente con mayores niveles de violencia y criminalidad se ha convertido en poco más de dos décadas en un laboratorio de reformas policiales.

Dammert (2005) observa cuatro tipos de iniciativas involucradas en esas reformas. Primero, la creación de nuevas organizaciones policiales en países que atravesaron guerras civiles (especialmente en Centroamérica). Segundo, reformas parciales o circunscritas a departamentos o provincias (por ejemplo, en Argentina y Colombia). Tercero, el impulso a experiencias de Policías comunitarias en diferentes variantes (casos de Brasil, Chile y Guatemala). Finalmente, la descentralización del poder policial en organismos privados o en la sociedad civil. Actualizando el diagnóstico, podríamos sumar la introducción de iniciativas reformistas en el norte global, alimentadas por la creciente presencia de organismos multilaterales en la región, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El caso de Uruguay es un claro ejemplo de ese tipo de reformas (del Castillo 2019; Sanjurjo, Trajtenberg y del Castillo 2021).

A pesar de su heterogeneidad, estos procesos tienen algunas características comunes. Entre ellas, Ungar (2009) identifica recursos humanos profesionalizados, jerarquías policiales simplificadas, descentralización de la Policía, nuevos mecanismos de supervisión y

disciplinamiento, estrategias de policiamiento comunitario y, paralelamente a las reformas policiales, reformas de los sistemas de justicia. Podríamos añadir a la lista la desmilitarización policial, reformas de la educación policial e implementación de programas basados en la evidencia empírica. Y podemos subrayar un punto adicional: se trata en general de procesos discontinuados, que naufragan en la marea de los cambios de gobierno, habitualmente restaurados hacia su punto de partida.

¿Por qué? La literatura propone, a grandes rasgos, dos explicaciones para el ocaso de los esfuerzos reformistas. La primera sitúa la razón del problema en el terreno político. Tanto desde administraciones conservadoras que ceden la gobernabilidad a los mandos policiales como desde gobiernos progresistas que son incapaces de transformar sus ideales en programas efectivos de reforma, la razón del problema sería política (Sain 2010, 2015). La segunda explicación desplaza la razón del fracaso reformista al terreno policial. Según este punto de vista, las Policías resistirían sus reformas a través de estructuras que conjugan mecanismos de lealtad, identificación, pertenencia y jerarquización que corporativizan la institución. Dicha estructura, con su propio lenguaje y reglas de conducta, orientaría y explicaría las conductas de sus miembros, especialmente aquellas desviadas de la legalidad. En pocas palabras, la raíz del fracaso de las reformas radicaría en la existencia de una cultura policial que las resiste. Como apunta Bianciotto (2014), diversas investigaciones abonan a esa perspectiva culturalista (Ganón 1999; Kaminsky 2005; Suárez de Garay 2006). El resultado es la descripción de la Policía como una institución opaca, inaccesible y esencialmente distinta al resto de la sociedad civil.

Ahora bien, este tipo de perspectiva culturalista encierra una serie de problemas teóricos y metodológicos; problemas similares a los que supone la noción de “cultura” para la Antropología. Tradicionalmente, la disciplina se aproximó al estudio de la cultura como un hecho objetivo, disponible en los entonces llamados “pueblos primitivos” para ser descrita y analizada. El mapa de las culturas equivalía a un mapa político de los grupos humanos, que anudaba las nociones de territorio, sociedad, identidad y cultura, ignorando la historicidad de estos grupos. Ello resultaba en su esencialización y cosificación (Grimson 2011). A partir de los años 80, enfoques desarrollados en las antropologías del norte global (y antes en antropologías periféricas) evidenciaron los límites de la idea tradicional de cultura. La disciplina se distanció de miradas esencialistas ligadas a la noción clásica de cultura, y múltiples autores comenzaron a, en palabras de Abu-Lughod (2008), escribir contra la cultura. Se constataron así los riesgos conceptuales (y políticos) de asimilar lógicas de acción y rasgos particulares a unidades limitadas, como una institución o una nación (Kuper 1992 en Frederic et al. 2014). La crítica a la autoridad etnográfica, la necesidad de incorporar voces nativas en las descripciones sobre grupos humanos y la relevancia de perspectivas procesuales ejemplifican el cambio de enfoque.

Estos dilemas no son ajenos al campo de los estudios policiales. Múltiples investigaciones (Bover 2021; Frederic et al. 2014; Galvani 2016; Garriga Zucal 2016; Garriga y Galvani 2014; Sirimarco 2009, entre otros) han cuestionado el carácter inmutable y esencialista asociado a la cultura policial, y su utilización como variable explicativa de las conductas de los uniformados, entre quienes se encuentran frecuentes resistencias a reproducir el manda-

to institucional. De manera alternativa, las referidas investigaciones proponen leer las Políticas lejos de concepciones deterministas sobre la conducta de sus funcionarios, resaltando su carácter mutable y la porosidad entre esa institución y otras dimensiones de la vida social.

Se trata de una posición que desafía la noción de cultura policial como variable explicativa de la conducta policial. La experiencia que analizo aquí abona a esa perspectiva, resaltando el carácter mutable y poroso de la Policía Nacional de Uruguay (PNU). La reforma transformó efectivamente a la PNU, y fue producto de la construcción de un lenguaje común entre policías y civiles (políticos, técnicos y académicos).

Lejos de adoptar una perspectiva culturalista, me interesa en este trabajo ensayar un contrapunto con esta posición, interrogando la contracara de la porosidad y heterogeneidad policial. Si bien encontramos resistencias al mandato institucional entre funcionarios, tampoco podemos ignorar que existen resistencias de la institución y sus miembros a programas reformistas. En ese sentido, la reforma policial uruguaya se coció a la sazón del diálogo entre policías y civiles, pero también enfrentó límites y resistencias que aceleraron su interrupción. ¿Por qué se produjo este ocaso? ¿Cómo interpretaron la reforma los policías a quienes esta atravesó?

Para responder las preguntas, dialogo con la crítica a la noción de cultura policial, con el fin de matizarla. Descreo del sentido común que busca explicar la conducta humana apelando a la supuesta existencia de culturas en todas partes: cultura del trabajo, cultura de la cancelación, cultura organizacional, cultura del emprendedurismo... cultura policial. Pero -y aquí lo relevante en mi argumento- ello no debe hacernos desestimar los efectos

de realidad que producen algunos símbolos, rituales, representaciones sociales, prácticas, costumbres, decires y pensares que prevalecen en algunos espacios sociales y no en otros. En la Policía, por ejemplo, este tipo de elementos confluyen configurados de determinada manera. Si bien no determinan completamente las conductas de sus miembros, sí les proponen determinado modo de ser y estar en el mundo, ineludible para quienes integran la institución. Me interesa, entonces, reflexionar acerca del papel que jugaron estos elementos en el modo en que la reforma policial fue interpretada por los policías uruguayos, para identificar allí algunas razones que expliquen su interrupción. También intento aportar a la literatura sobre reformas policiales en la región, a partir de la experiencia de Uruguay.

Me propongo hacerlo desde una perspectiva antropológica. Es decir, construyendo el dato etnográfico en interacción con quienes experimentan el fenómeno estudiado e inmerso en su cotidianeidad (Guber 2001), en este caso: policías uruguayos. Así, exploro los sentidos que adquirieron para los funcionarios policiales algunos de los rasgos de la reforma policial que se llevó adelante en Uruguay entre 2010 y 2020. El método etnográfico emerge aquí como una llave de acceso a puntos de vista que suelen quedar opacados cuando el análisis se realiza con base en entrevistas a actores institucionales, revisión documental o datos cuantitativos. La etnografía nos permite desplazarnos de las narrativas institucionales sobre lo acontecido en el período, y matizarlo a la luz de las experiencias de los actores afectados directamente por la reforma.

A la vez, mi perspectiva conlleva un distanciamiento de las posiciones racionalistas y científicas dominantes en los estudios sobre políticas públicas, que las asumen como

una caja negra, un modelo lineal y puro de toma y ejecución de decisiones; procesos unidireccionales que viajan de arriba hacia abajo, y cuya evaluación puede leerse de manera ininterrumpida, desde sus objetivos hasta sus resultados. Shore (2010) sostiene que el análisis antropológico de las políticas públicas debe partir de que su formulación es una forma particular de acción social y simbólica. En tanto tales, son ambiguas y adquieren significados múltiples que no pueden determinarse con precisión científica.

Siguiendo esa perspectiva, enfatizaré aquí las complejidades de la reforma policial, el desorden en su implementación y la polisemia de significados que adquirieron algunas de sus iniciativas. Lo que sucede en una reunión de gabinete, en las oficinas del Ministerio del Interior o en la sala de reuniones de un jefe de Policía no resulta menos importante que lo que sucede en la esquina donde patrullan los policías, en el comedor de una comisaría o en una reunión con vecinos. Habiendo visitado estos y otros ámbitos durante mi investigación, el alcance de mis interpretaciones está forjado al calor de las resignificaciones de la reforma y sus iniciativas, según la experiencia y los significados para sus protagonistas: los policías. Me interesa, entonces, conocer la biografía cultural (Kopytoff 1986) de la reforma, los modos en que entró en diálogo con distintos actores de la Policía, y los significados que ellos les fueron imprimiendo a algunas de sus características y efectos.

Este estudio forma parte de una investigación etnográfica sobre el proceso de sindicalización de la Policía Nacional Uruguaya (PNU). Desde el año 2019, he realizado 66 entrevistas con policías activos, en formación y retirados, y con jefes y exjefes políticos del Ministerio del Interior. Los entrevistados

fueron seleccionados en primera instancia por el método de muestreo intencionado. A medida que el trabajo de campo progresó, el método utilizado fue el de bola de nieve. Las entrevistas fueron realizadas en contextos seleccionados por los informantes, que incluyeron sus lugares de trabajo, espacios domésticos, cafés y espacios públicos al aire libre. Diez entrevistas fueron realizadas por Zoom. Se trató de entrevistas semiestructuradas y no estructuradas, estrategias utilizadas frecuentemente en el método etnográfico.

Asimismo, realicé observación participante en diferentes espacios de actividad de siete de los 24 gremios policiales registrados en Uruguay (oficinas sindicales, eventos de recaudación de fondos y servicio a la comunidad, y recorridos de dirigentes sindicales por distintas unidades), en distintos ámbitos formativos y operacionales institucionales de la PNU, como escuelas de formación policial, comisarías y despliegues y operativos territoriales, principalmente instancias de patrullaje vehicular y a pie por barrios de diferente estatus socioeconómico. Las reflexiones que expongo aquí están atravesadas por la construcción de ese trabajo de campo.

El despertar de la siesta

Hace muy poco tiempo que la PNU despertó de un prolongado letargo institucional. Desde el retorno democrático en 1985, la política decidió no perturbar la siesta policial, delegando en la Policía su propia administración y descansando así en el comfortable desgobierno civil que por varios años caracterizó a las administraciones gubernamentales de la PNU. Gobierno tras gobierno, los políticos estrecharon las manos de jerarcas policiales, vieron

pasar desfiles de oficiales y cadetes, firmaron resoluciones y aplaudieron operativos, todo ello sin apenas incidir un ápice en el rumbo institucional.

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en 2005 comenzó a sacudir la modorra policial. Por entonces, la situación de la Policía y de la inseguridad en Uruguay evidenciaba un profundo deterioro. El crecimiento de los delitos y la elevada sensación de inseguridad eran acompañados por una estructura desorganizada, tecnologías obsoletas, condiciones laborales deterioradas, salarios magros, altos niveles de corrupción, formación militarizada e inexistencia de expectativas reales de carrera para los funcionarios (Paternain 2017). La primera gestión del FA en el Ministerio del Interior (MI) (2005-2010) fortaleció un enfoque de derechos humanos y construyó mecanismos de contralor de la Policía (Vila 2016).

La reforma policial uruguaya conoció su génesis en este período de gobierno, pero fue durante los dos consecutivos -encabezados por el exministro del Interior Eduardo Bonomi (2010-2015 y 2015-2020)- cuando la reforma desestabilizó los cimientos de la arquitectura tradicional de la PNU. Cambios doctrinarios y legislativos, transformaciones organizacionales, y una serie de innovaciones técnicas y programáticas configuraron un combo sin precedentes desde el retorno democrático.

Sain (2010; 2015) señala que las reformas policiales suelen involucrar transformaciones en tres órdenes: el doctrinario, el organizacional y el funcional. En el orden doctrinario, la reforma uruguaya modificó normativa fundamental como la Ley Orgánica Policial (Ley 19.315). Esta institucionalizó el carácter civil de la PNU, redujo su escala de ascenso de 14 a 10 grados, unificó la Escala Básica del personal subalterno con la Escala de Oficiales

facilitando la movilidad entre ambas, modificó el sistema de ascensos, renovó el régimen disciplinario policial sustituyendo el “arresto a rigor” por sanciones pecuniarias, y consagró derechos de los funcionarios subordinándolos al régimen administrativo civil, entre otros cambios.

En el orden organizacional, la reforma fortaleció el mando civil del MI sobre la PNU, creando direcciones bajo su órbita y mecanismos de control aplicados al trabajo policial. Entre ellos, destacan la jerarquización de la Dirección General del MI, encargada de administrar los recursos de la cartera, y de la Dirección de la Policía Nacional, lo cual hizo posible uniformizar e integrar las 19 jefaturas departamentales y sus cientos de comisarías. Específicamente, a nivel de Montevideo, la reestructura orgánica de la Jefatura de Policía de Montevideo (JPM) solucionó el problema de la fragmentación del trabajo policial, mejoró la coordinación entre unidades, desmanteló redes de corrupción y redujo los tiempos de respuesta. Una alianza entre líderes políticos y jefarcas policiales reformistas hizo posible la gobernabilidad civil de la institución y la efectivización de sus ideas.

En el orden funcional, los cambios abarcaron diferentes dimensiones. La jerarquización del análisis criminal y de programas basados en la evidencia empírica destacan en la gestión de la seguridad (BID y Ministerio del Interior 2018; Del Castillo 2020; Sanjurjo, Trajtenberg y del Castillo 2021). Por otro lado, en materia de recursos humanos, el salario creció de manera significativa por encima de la inflación, la instalación de relojes biométricos permitió controlar el presentismo y otros recursos, y la de sistemas de control vehicular racionalizó el uso de combustible y permitió el seguimiento vehicular por GPS. También

hubo mejoras en el equipamiento policial y los uniformes, y se introdujeron mecanismos de gestión por resultados.

Adicionalmente, una reforma educativa policial desmilitarizó y profesionalizó la fuerza mediante prácticas formativas focalizadas y planes de estudio integrados por saberes académicos y técnicos provenientes del ámbito civil. Asimismo, redujo la distancia jerárquica entre el personal subalterno y los oficiales, habilitando mecanismos de ingreso a la carrera de oficiales para subalternos, homogeneizando sus currículos y suspendiendo regímenes de internado que establecían experiencias formativas diferentes entre oficiales y subalternos.

Estas y otras transformaciones modernizaron y profesionalizaron la PNU y dignificaron el trabajo de sus funcionarios a niveles inéditos en la historia de la institución. Pero al mismo tiempo -y este punto es central para mi argumento- interpelaron una serie de símbolos, rituales, representaciones colectivas, formas de pensar, de hacer y de sentir que habitaban el corazón identitario de la institución policial y el de sus funcionarios. En las siguientes secciones analizaremos cómo las transformaciones introducidas por la reforma fueron resignificadas y (des)apropiadas por muchos policías. También conoceremos algunas de las razones (sentidos) que explican su discontinuidad en el tiempo.

La civilización policial

Algo agitado, tras dictar una clase a cadetes y transpirando a causa del calor de una veraniega mañana de marzo, un experimentado instructor policial conversaba conmigo sobre la educación policial en Uruguay en la Escuela Nacional de Policía (ENP). Para formar cade-

tes, me decía, hace falta disciplina. La disciplina “forma a ese papanata civil, recién salido del liceo, que viene a la escuela con una carne amorfa, lo va esculpiendo, lo forma para que mande, para que sea un líder. Para eso hay que formarle el carácter” (instructor policial, Escuela Nacional de Policía, 22 de marzo 2021).

Sus palabras presentan al mundo civil y al policial como representaciones antagónicas. El aspirante a policía es presentado como un papanata sin experiencia ni conocimientos (recién salido del liceo), proveniente de un mundo amorfo, sin mando ni liderazgos. Al ingresar a la institución, pasa a integrar un mundo ordenado, jerarquizado; un mundo habitado por policías que han aprendido a asimilar un valor moralpreciado para la institución: el carácter.

Este, junto a otros valores como la disciplina, el sacrificio, el espíritu de cuerpo o la postura se posicionan frente a los aspirantes como referencias morales del auténtico policía, de un ideal del policía-que-debería-ser. La insistencia en modalidades de instrucción como la marcha a “paso ligero” son estrategias pedagógicas orientadas a fortalecer estos valores (fotografía 1).

Fotografía 1. Cadetes de la ENP marchando a “paso ligero” camino a una clase de educación física



Fuente: fotografía tomada por el autor.

Ahora bien, el instructor consideraba que esos valores habían atravesado una crisis reciente. Durante los gobiernos del FA se había “puesto en riesgo la esencia policial”. En esas administraciones, argumentaba, “se había dejado de formar policías” y la ENP “se transformó en una facultad, y esto es muy distinto a una facultad, muy distinto, porque al egresar vas a estar sujeto a normas que no son al común denominador de un ciudadano común”. Sostenía que “se había perdido la disciplina, el sacrificarse, el levantarse temprano, el ser prolijo”. Además “se había perdido postura y espíritu de cuerpo” al transformarse los modos de andar y las técnicas corporales -diríamos siguiendo a Mauss (1985)- con las que se circulaba por los espacios de la ENP. Los cadetes caminaban libremente por la Plaza de Armas -un espacio reservado a rituales, desfiles y ceremonias- cuando allí debían marchar a “paso ligero”, tomaban mate (una infusión civil proscripta para cadetes dentro del predio de la ENP) y “andaban de a uno ahí perdidos por el predio”, en lugar de marchar de a dos o en pelotón, como era costumbre. Es decir, la disciplina y otros valores policiales habían sido amenazados por novedosas e inquietantes formas civiles de ser policía.

Las instituciones policiales insisten en desmarcarse del mundo civil. Para ingresar, hay que romper con el sustrato de civilidad que uno lleva a cuestas, y así lo escuchan y enuncian muchos aspirantes que atraviesan etapas de formación. Pero esta representación tiene un carácter trágico. Termina mal. La Policía no es una isla. Por el contrario, es un mundo socialmente poroso, tan atravesado por las diferentes dimensiones de la vida social como cualquier otro.

Una metáfora que condensa esta idea es la que formulan Garriga y Galvani (2014) cuan-

do señalan que la escuela de policía (aunque podríamos hacerlo extensivo a la Policía en general) no es una abadía del siglo XIII habitada por monjes (policías) de clausura aislados de la sociedad. Sirimarco (2009) expone los límites de esta representación al pensar la separación entre el mundo policial (esa totalidad imaginada) y el civil (otra totalidad imaginada) que proponen las escuelas de formación como un discurso, una narrativa institucional. Entenderlo de esta manera invita a comprender los contenidos y expresiones del proceso de construcción del sujeto, pero también a marcar los alcances de los supuestos sobre los que se construye este relato y los límites que encuentra en la práctica.

Pero giremos el tablero. Porque lo que aquí nos ocupa son los límites y alcances de un proceso que corrió paralela y a la vez inversamente al de construcción del sujeto policial: la transformación de buena parte de los discursos, prácticas y representaciones acontecido durante la reforma policial uruguaya. Mientras el primer proceso enfatiza lo policial por encima de lo civil, el segundo enfatiza lo civil por encima de lo policial. Uno aleja a la Policía de la civilidad; el otro la aproxima. Un proceso de modernización que podríamos adjetivar con mayor precisión como civilizatorio, no por un supuesto sentido evolutivo, lineal, ni tampoco asimilable a la noción de progreso. Con civilización quiero decir la introducción de ciertos elementos provenientes del mundo civil a la cosmología policial.

Las innovaciones situaron rápidamente a la PNU a la vanguardia de las Policías del continente, en términos de innovación (BID y Ministerio del Interior 2018). Sin embargo, no se sostuvieron en el tiempo y en su mayoría fueron debilitadas y desmanteladas tras el cambio de administración gubernamental

acontecido en marzo de 2020. ¿Por qué? Sos-tengo que una clave de la respuesta radica en el modo en que estas transformaciones interpelaron la vida social y las relaciones sociales al interior de la PNU.

Las instituciones policiales se caracterizan por su *ethos* colectivista que pone al “todo” social por encima del individuo. Un “todo” que resuena con la noción de holismo, desarrollada por el antropólogo francés Louis Dumont (1980) en su estudio sobre el sistema de castas de la India. El autor llamó “holístico” a este sistema basado en uno de sus principales rasgos: el todo social engloba a sus componentes (castas, en su caso). Las castas eran grupos separados, aunque interdependientes, organizados conforme a una jerarquía de valores en la que cada casta ocupaba una posición determinada. Para definir “la ideología del sistema de castas”, Dumont contrapuso sus principios de organización jerárquica holistas a la “teoría igualitaria” o “ideología moderna” de Occidente. Mientras que en la primera importan las relaciones entre sus elementos y la forma en la que estas se organizan, en la segunda prima el individuo autónomo como unidad mínima y en tanto valor por encima de la sociedad (Dumont 1980).

Esta distinción es central en nuestro argumento. La reforma policial introdujo elementos nacidos en una ideología igualitarista dentro de una organización de tipo holista; muchos de ellos propios de ámbitos empresariales, diseñados en una de las instituciones más representativas del igualitarismo occidental: el mercado. Como ejemplos podemos mencionar mecanismos gerencialistas de administración y evaluación del proceso de trabajo policial a partir de productos o resultados, horizontalización de las relaciones sociales dentro de la Policía, incorporación de

saberes académicos y técnicos a la gestión y educación, orientación del trabajo a partir de datos y evidencia empírica (*evidence-based-policing*, desarrollo de modelos preventivos respaldados en la evidencia como el patrullaje en puntos calientes o la Policía orientada a problemas), etcétera.

La alquimia resultante de la combinación de elementos civiles (individualistas-igualitaristas) con policiales (holistas-jerárquicos) caracterizó a la reforma policial uruguaya, y de ella surgieron algunas de sus innovaciones más interesantes. Pero fue a la vez uno de los principales factores que explican sus límites. Y es que ello, interpeló una forma de ver el mundo que caracterizó tradicionalmente a la institución, sustentada en valores holistas y jerárquicos, más ligados a una concepción de persona que de individuo (volveré a esto más adelante). Exploremos dos ejemplos que ilustran esta limitación: los cambios introducidos en la escala policial de ascenso y el tratamiento de la muerte policial por parte de las autoridades políticas reformistas.

Alpinismo policial

Decíamos que parte de la interrupción de la reforma policial uruguaya se explica porque vulneró fundamentos regulatorios de las relaciones sociales en la PNU. Uno de los espacios donde esta tensión se hizo evidente fue el sistema de ascensos.

La reforma introdujo dos transformaciones de alto impacto en este sistema. Primero, redujo de 14 a 10 grados la escala de ascenso, un mecanismo que supuso a la vez un distanciamiento de rasgos militaristas y una aproximación al ideal de la Policía que las autoridades procuraban construir. Se facilitaba,

además, la movilidad entre grados, lo cual generó condiciones para la descentralización y la horizontalización del comando, procurada por los jerarcas.

La segunda transformación consistió en flexibilizar el sistema de ascensos introduciendo nuevos criterios para ascender en el escalafón. Antes de la reforma, los ascensos se producían principalmente mediante la “antigüedad calificada”. Este mecanismo privilegiaba la permanencia en el grado, aunque combinándola con el rendimiento académico de los aspirantes a ascender. La nueva Ley Orgánica Policial complejizó el sistema. Para el personal de Escala Básica y Oficiales Subalternos el mecanismo pasó a ser por concurso. En cuanto a Oficiales Jefes y Superiores, dos tercios de las vacantes pasaron a ascender por concurso, y el tercio restante por selección directa del Poder Ejecutivo entre los postulantes calificados para ascender. Para el grado de Comisario General -el de mayor jerarquía- el 50% de los ascensos sería por selección directa entre los calificados.

Como era esperable, las resistencias se hicieron oír. “Fijate que tenés gente que con 20 años de antigüedad ya tiene la máxima jerarquía. ¡Yo llevo más de 30 y todavía me falta un grado para llegar!”, me dijo un veterano policía, apelando a la antigüedad como cualidad legitimante del ascenso en la escala, mientras impugnaba la idoneidad de otro oficial favorecido por el sistema (policía experimentado, Escuela Nacional de Policía, 19 de marzo 2021). Algo similar me expresaron Osvaldo y Raúl, dos policías mientras conversábamos en la sede del gremio policial que dirigen:

Osvaldo: en el sistema de ascenso de hoy al oficial que tiene vocación de ser un buen profesional se lo está induciendo a hacer una carrera más afín a la política. Afín es demasiado delicado para decirlo. Tiene que

acercarse al poder de una manera más obsecuente para poder obtener este ascenso. Con el Frente Amplio empezó a prevalecer el ascenso por selección, que es nada más y nada menos que lo que siempre se ha criticado: el ascenso a dedo. Yo elijo a fulano, selecciono a fulano, fulano y fulano que ascienden y el resto vaya y dé concurso.

Raúl: y después el tiempo que uno tiene que llevar en cada grado. Porque si usted es un subcomisario que está trabajando pero aspira a ser comisario, se requiere que pase por determinada experiencia en el campo. No puede ser que a usted lo asciendan a subcomisario hoy, este año, y el año que viene ya lo asciendan a comisario. Porque usted no pasó por el grado. Entró por atrás, no vivió la experiencia, no conoció a sus subalternos, no se capacitó realmente para ser comisario. O sea, en la Policía, para mandar y liderar, hace falta tener experiencia.

Entrevistador: ¿Y por qué creen que se introdujo este sistema?

R: Porque se quiso, primero que nada, politizar.

O: ¿Por qué de esa manera, usted qué hace? Se capta todo el que quiera ascender, es mucho más rápida y más segura la vía de tener que... me acomodo con aquel político, le llevo todo, soy obsecuente con él, nunca discrepo con él, nunca marco lo que me parece que está mal. No, al contrario, digo que está todo perfecto, y con eso yo me gano la simpatía y puedo ascender. O sea, es la politización. En vez de ser una carrera administrativa, profesional, pasamos a tener una carrera inducida a la política (Osvaldo y Raúl, 7 de junio de 2021).

Dos observaciones. La primera es la valoración moral positiva que alcanza la antigüedad en el grado como principio fundamental de la movilidad ascendente en la escala de ascenso. Opera como vía de acceso a la “experiencia”, capital necesario para ascender en una institución donde el aprendizaje práctico es frecuentemente mejor valorado que el teórico. No

debe leerse el ascenso como el simple salto de un escalafón a otro, sino más bien como un movimiento que oscila entre el dinamismo y la estabilidad, entre la horizontalidad (permanencia) y la verticalidad (ascenso).² Ascender exige haber permanecido, habitar un grado durante determinado tiempo. Es durante esa permanencia donde el sujeto policial se gana y legitima su eventual promoción. Una legitimidad de la que carecía el nuevo sistema. Como dice Raúl, quien asciende meteóricamente “no pasó por el grado. Entró por atrás, no vivió la experiencia, no conoció a sus subalternos”. Sube con rapidez por la pendiente del escalafón, como un alpinista.

La segunda observación es que estos alpinistas policiales ascendieron desde la política, una vía ajena a policías y reservada para civiles. Alinearse con el político de turno, ser obsecuente con él, acomodarse constituyen expresiones de este accionar. Como expresan Osvaldo y Raúl, quienes ascendieron a través del sistema de selección directa persiguieron sus carreras personales violando las obligaciones correspondientes a su posición en la jerarquía, y además lo hicieron transgrediendo la división entre el mundo político (civil) y el policial. Ocuparon sus cargos “a dedo”. En un mundo habitado por individuos civiles (pensemos en una empresa privada, o incluso en cargos políticos de la administración pública) estas modalidades no resultarían necesariamente problemáticas. Pero en la institución sí lo fueron, pues ella no está compuesta por individuos, sino por personas.

Mauss (1985) analizó la evolución del concepto de persona en Occidente, distinguiendo el yo (*moi*) -la conciencia propia de la

² Durão (2011) aporta una perspectiva muy aguda sobre esta orientación, digamos, perpendicular del ascenso policial.

individualidad- de la persona (*personne*) -el rol social que uno juega en una colectividad. La autoconciencia individual occidental (*moi*), argumentaba Mauss, es un producto reciente históricamente que distingue a Occidente de sociedades no industrializadas. En estas últimas, la persona social adquiere sentido a través de ciertos rituales o ceremonias que asignan a la persona una determinada posición en la sociedad. Una posición revestida de expectativas, obligaciones y deudas con el grupo. En pocas palabras, la persona maussiana es una persona moral.

La oposición ideal a la persona social es la categoría moderna del individuo como agente autónomo, invariable y ecualizado al resto; un individuo que encarna los valores asociados a la ciudadanía republicana, como la libertad y la igualdad (Dias Duarte 2003). Se trata de una categoría limitada para responder a preguntas que atienden a dimensiones morales y simbólicas de la vida social como la que nos ocupa aquí. Y es que la vida social dentro del mundo policial se explica mejor atendiendo a las posiciones sociales de sus integrantes y sus roles y obligaciones morales para con los demás, que mediante un esquema que ecualice a los policías y asuma que sus trayectorias discurren libremente por el sistema social.

Decía que, desde el punto de vista de muchos policías, la reforma tensionó el *ethos* policial colectivista. Muchos oficiales que ascendieron por selección directa fueron etiquetados y estigmatizados por buena parte del personal. Su ascenso fue interpretado como una vulneración de los principios holistas que organizan la vida social de los uniformados, y una transgresión a las obligaciones sociales asociadas a su posición social. Según esta representación, estos oficiales olvidaron que el todo policial trasciende a sus elementos. Ol-

vidaron la importancia de la “experiencia” que trae aparejada la permanencia (“antigüedad”) en un grado. Olvidaron que la posición que uno ocupa impone obligaciones sociales. Olvidaron comportarse como policías (personas) y se comportaron como civiles (individuos). El modo en que estos oficiales fueron valorados por otros policías erosionó la legitimidad de las transformaciones que viabilizaron, obstaculizando su sostenibilidad en el tiempo.

Muertes secularizadas

La policía está llena de fantasmas. Al recorrer sus pasillos, conversar con sus funcionarios o revisar su acervo documental, una figura sobresale insistente: el policía caído en cumplimiento del deber. Héroes, mártires, ángeles azules, los policías caídos se presentan tanto en forma de monumentos y placas conmemorativas, como en anécdotas, relatos, rituales y ceremonias que celebran su memoria.

Caer en cumplimiento del deber no es morir de cualquier forma. Es hacerlo sirviendo a la sociedad, por una causa noble, un propósito superior y trascendental. Es, en pocas palabras, un sacrificio. Hubert y Mauss (1964) señalaban que el sacrificio transforma el estatus moral de la persona que se sacrifica. En este sentido, morir (caer) en cumplimiento del deber supone una transformación moral del caído. El policía que sacrifica su vida desempeñando su labor alcanza el estatus de símbolo eterno. Se consagra como un policía perfecto, idealizado, un policía-para-siempre que al morir no solamente habrá perdido la vida, sino que pasará a integrar la memoria colectiva como un héroe que se sacrificó en pos de un propósito trascendental: proteger a la sociedad.

La reforma policial uruguaya conoció una de sus principales limitaciones en su incapacidad de interpretar la cosmología policial sobre la muerte en términos policiales. La “civilización” de la Policía implicó nuevos modos de tratar a los caídos. Los “ángeles azules” (fotografía 2) pasaron a ser funcionarios públicos.

Fotografía 2. Pista de entrenamiento de alumnos de la ENP que recuerda a los camaradas caídos como “ángeles azules”



Fuente: fotografía tomada por el autor.

Ello interpeló valores policiales tradicionales asociados a la muerte. Atendamos al testimonio de Oscar, dirigente de un sindicato policial, que servirá de punto de apoyo para la afirmación que acabo de hacer:

El relacionamiento con [el ministro] Bonomi era malo por lo que salían a decir [los jefes políticos] cuando moría un policía. Yo siempre lo digo como ejemplo; te mataban a un compañero y bueno, ahí salía Bonomi en la tele a decir que estamos chequeando si tenía puesto el chaleco antibalas o no, si estaba en servicio o no. Capaz que no era el momento de decir eso. Analízalo en frío después, hacé la tarea administrativa si querés. Pero en ese momento ponete del lado de que perdiste un funcionario, ponete del lado de la familia (Oscar, 8 de diciembre 2020).

La Policía es una institución oral y performativa. En ella el gesto, la palabra y el símbolo

suelen importar más que los hechos objetivos. De acuerdo con este testimonio, Bonomi y otros jefes políticos que lo acompañaron en su gestión respondían inadecuadamente ante el fallecimiento de los funcionarios. Cuando los policías precisaban proximidad con la familia y compañeros del caído, el exministro respondía con frialdad. Cuando se precisaba sensibilidad y empatía con el sentir policial, ofrecían argumentos administrativos.

En su afán por civilizar a la institución, la administración del exministro Bonomi procuró reducir el tratamiento de la muerte policial a la muerte de un funcionario público más. Es cierto que ello no constituyó una premisa explícita de la reforma, pero sí fue una expresión implícita del movimiento civilizatorio de la PNU que ella intentó impulsar. Civilizar la muerte implica secularizarla, racionalizar los honores, las expresiones simbólicas de reconocimiento al policía caído, pero también los beneficios pecuniarios (pensiones) para sus familiares. Así, ser policía dejó de ser motivo suficiente para recibir un tratamiento especial al morir.

De manera alternativa, los policías fallecidos recibieron el mismo tratamiento que recibiría un funcionario de cualquier otro organismo público: una evaluación de cómo se produjo la muerte (si en acto de servicio o fuera de él) que en última instancia condicionaría la efectivización de prestaciones sociales y los honores tradicionales. Las lecturas jurídico-técnicas de esas muertes funcionan como argumentos para el procesamiento burocrático de un funcionario público fallecido, pero no alcanzan la eficacia simbólica suficiente como para comunicarse efectivamente con los policías afectados por la muerte de un camarada. Desde el punto de vista de Oscar y de muchos de sus compañeros, el exministro les daba la

espalda. Ello constituyó un talón de Aquiles para los esfuerzos reformistas.

Examinemos otra arista de la decepción policial con el tratamiento de la muerte por parte de las autoridades políticas de entonces. Decíamos que la muerte ocupa un lugar privilegiado en el imaginario policial. Una de las marcas más claras de ello son las ceremonias en homenaje a policías caídos. Calandrón y Galar (2017) señalan que la institución otorga a la muerte un valor particular. Este se expresa mediante sirenas encabezando cortejos fúnebres, uniformes y boinas distintivas, guardias de honor y reconocimientos institucionales post mortem, elementos simbólicos que enaltecen al personal fallecido, y al mismo tiempo, estrechan los lazos entre la institución y su personal. Similarmente, Bover y Maglia (2017) sostienen que honrando a sus camaradas caídos los policías aprenden formas de sentir colectivas frente a la muerte a través de prácticas ceremoniales rituales (homenajes a caídos, minutos de silencio) que transforman algo negativo (morir) en algo positivo: la “buena” muerte (Galvani y Mouzo 2014).

El tratamiento de los sepelios de policías caídos es uno de los principales motivos de desencanto policial con las autoridades políticas al frente de la reforma. Muchos policías uruguayos les reprochan a estos jerarcas no haber honrado debidamente a los policías caídos en esos años. De acuerdo a este sentir, el ministro Bonomi y su equipo no fueron capaces de interpretar debidamente el valor simbólico que suponen estas instancias para los funcionarios. En pocas palabras, podríamos decir que secularizó la muerte policial.

“Bonomi no iba a los velorios” es una afirmación con la que numerosos policías replicaron mi pregunta sobre cómo evaluaban la gestión del exministro del interior. La escuché

pronunciada con amargura y rencor en boca de policías de diferentes unidades, oficiales y suboficiales, varones y mujeres, retirados y en actividad, de Montevideo y del interior. La frase individualiza en el exministro una actitud desdeñosa hacia estas instancias, pero al repreguntar, los nombres de otros jerarcas asociados a él (aunque no todos) emergían como protagonistas de lo que los policías entienden como una falta de respaldo.

A pesar de que la mayoría de policías con quienes conversé coincide con este sentir, algunos se mostraron más comprensivos con la actitud del exministro. La razón por la que no concurría a los velorios, me explicaron, está vinculada con su actuación en el Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros (MLN)³ durante los años previos a la dictadura militar. Un oficial de alto grado procuró, durante nuestra conversación, ponerse en el lugar del exministro para analizar su ausencia en sepelios:

Bonomi no iba por un tema de evitar un mal mayor. ¿Porque qué mejor momento que en el entierro o en el velorio de un policía reprocharle a él que el mató a un policía? Pero te puedo asegurar que Bonomi lo sufría más que nadie la muerte de un policía, porque yo lo vi, lo hablé mil veces con él. ¿Pero vos te imaginas a Bonomi llegando al entierro de un policía? Los desubiques de esas mentes doloridas y esas mentes débiles, o que no razonan, que le pueden decir mil cosas que no se las merecería (oficial entrevistado, 21 de junio 2021).

Destaco dos elementos emergentes de este testimonio. El primero es que nos alerta de la diversidad de evaluaciones morales sobre la

³ El MLN fue una organización de izquierda que encabezó la guerrilla urbana en los años previos a la dictadura militar, y que integra el FA junto con otras organizaciones en la agrupación Movimiento de Participación Popular.

figura de Bonomi entre policías. En el caso de este oficial, observamos que su conocimiento personal del exministro le permitió distanciarse de la posición dominante en la fuerza hacia su figura y comprender las razones de la relucencia de Bonomi a participar de los sepelios.

El segundo elemento es el contenido de estas razones. Sobresale aquí un factor de la historia de Bonomi que marco simétricamente tanto los primeros como los últimos años de su vida política⁴: el asesinato del inspector Rodolfo Leoncino en 1971, entonces jefe del Penal de Punta Carretas. Bonomi fue señalado como el autor material del hecho, y aunque el exministro nunca lo confirmó, este rumor fue razón suficiente para su encarcelamiento ilegítimo en 1972, durante la dictadura militar. El fantasma de Leoncino asedió a Bonomi desde su designación como ministro del Interior en 2010 y durante el transcurso de su desempeño al frente de esa cartera, convirtiéndolo en depositario de críticas y reprobaciones entre buena parte del personal policial. Como indica el testimonio del oficial citado, la presunta autoría del homicidio de Leoncino constituyó una limitante para la presencia de Bonomi en muchos sepelios policiales.⁵ A pesar de ello, el ministro y su equipo lograron impulsar transformaciones sustanciales en la PNU. No

⁴ Eduardo Bonomi es una de las figuras de mayor destaque en los 15 años del FA en el gobierno. A sus diez años como ministro del Interior debemos sumarle cinco al frente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y un período breve como Senador de la República. Antes de integrar el gobierno nacional, Bonomi había destacado como dirigente del gremio pesquero, y previamente como militante del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros. Su actividad en esta organización lo convirtió en objetivo militar durante la dictadura militar y en sus años previos, y en preso político entre 1972 y 1985.

⁵ Cabe señalar que la ausencia de Bonomi y su equipo en este tipo de ceremonias no fue constante durante sus 10 años al frente del MI, sino que fue menguando hacia los últimos años de su mandato.

obstante, también deterioró la legitimidad de Bonomi entre policías, y esta imagen condicionó, a la postre, la sostenibilidad de la reforma más allá de su administración.

Conclusiones

¿Por qué se interrumpió la reforma policial uruguaya? Me temo que no estoy en condiciones de aportar una respuesta definitiva, aunque sí intenté aquí proponer algunas claves de interpretación.

Es ineludible plantear una explicación política. En marzo de 2020, una coalición de partidos de derecha liderada por el Partido Nacional (PN), llegó al gobierno con orientación restauradora. La asunción de nuevas autoridades implicó, primero, el descabezamiento de los cuadros jerárquicos reformistas de la PNU y su reemplazo por policías afines al modelo tradicional. Segundo, a la retórica del “respaldo y respeto total a la autoridad policial”, enunciada por las nuevas autoridades, se sumaron instrumentos legales que aumentaron la discrecionalidad policial y debilitaron los mecanismos de control externo, la interrupción de programas basados en la evidencia empírica y la intensificación de las prácticas jerárquicas policiales de mando y obediencia.

El contraste se hizo especialmente evidente en la educación policial. Las nuevas autoridades revirtieron muchos cambios introducidos durante la reforma educativa: obstaculizaron el ingreso de policías subalternos a la carrera de oficiales, reformaron los planes de estudio con un perfil policialista, y reinstalaron el régimen de internado, entre otras transformaciones de corte restaurador. Por último, la nueva administración precarizó el trabajo en

la institución, disminuyó el salario real de los policías y deterioró su equipamiento y herramientas de trabajo.

Si bien ineludible, la explicación política no agota las razones de la interrupción de la reforma. La Policía podría haber resistido la tendencia restauradora, poniendo por encima de ella las mejoras en las condiciones laborales y los procesos de profesionalización y democratización que tuvieron lugar durante los tiempos reformistas. Sin embargo, no lo hizo.

No debemos leer esto como un contrasentido. Como vimos, las Policías son instituciones con una enorme riqueza simbólica y ritual. La vida social dentro de ellas está atravesada por valores morales como la disciplina, el sacrificio, el espíritu de cuerpo, entre muchos otros. Asimismo, las relaciones sociales entre policías están marcadas por prescripciones y proscripciones que imponen determinadas formas de circular por el espacio, modos específicos de dirigirse a superiores y subalternos, códigos de conducta y vestimenta, etcétera. Finalmente, predominan en la institución rituales y ceremonias con alto valor simbólico, como por ejemplo las vinculadas con la muerte.

La reforma policial uruguaya interpeló esas representaciones y relaciones sociales de diferentes modos y con distintas intensidades, y en esa tensión es donde emergen algunas claves interpretativas para comprender sus límites. En los márgenes de esos territorios el impulso reformista encontró sentidos interpelantes que fueron a la vez razones para su ocaso.

La explicación es insuficiente, y de ninguna manera agota los motivos que llevaron a que la reforma se interrumpiese. Es posible que apoyarnos en conceptos antropológicos desarrollados durante la primera mitad del siglo XX pueda resultar extraño para los marcos teóricos que habitualmente se utilizan para

analizar las reformas policiales. Sin embargo, puede aportarnos herramientas para reflexionar sobre cómo transformar instituciones de este tipo.

Reformar a la Policía desde el progresismo no debería consistir únicamente en ejecutar políticas modernas, innovadoras y alineadas con los derechos humanos, sino en dialogar con su matriz cultural. La reforma policial uruguaya no consiguió interpretar de manera efectiva el sentir de buena parte de los policías para motivarlos a apropiarse de sus transformaciones y presentarlas como una alternativa competitiva frente a las prácticas tradicionales. El sentido de esos cambios no es el mismo para un jerarca político o para un funcionario especializado en políticas públicas que para un agente que trabaja turnos de 24 horas en una comisaría del interior del país, para un policía cuyo compañero perdió la vida como víctima de un robo, al retornar de su trabajo, o para un oficial veterano socializado en la Policía conforme a determinadas pautas de mando y obediencia.

Retomando a Garriga y Galvani (2014), la Policía no es una abadía del siglo XIII. Pero tampoco es una *start up*, una empresa privada que presta servicios públicos, o un partido político. En esas diferencias podemos encontrar, quizás, algunas claves para comprender cómo las instituciones policiales (y los policías) experimentan determinados cambios institucionales y, a partir de ello, producir transformaciones efectivas inspiradas en una matriz progresista y democrática.

Bibliografía

Abu-Lughod, Lila. 2008. *Writing women's worlds: Bedouin stories*. Londres: University of California Press.

- Bianciotto, María Laura. 2014. "Repensando la homogeneidad policial: a propósito de las prácticas de comisaría y "calle" en la ciudad de rosario". *Publicar* 17: 9-26.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Ministerio del Interior, eds. 2018. *¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Uruguay: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bover, Tomás. 2021. *Distintos y uniformes: una etnografía en la Policía Federal Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bover, Tomás, y Elea Maglia. 2017. "¿Están preparados para morir? La muerte en la profesión policial". *Avá. Revista de Antropología* 30: 159-80.
- Calandrón, Julieta Sabrina, y Santiago Galar. 2017. "El morir como bien patrimonial en las fuerzas de seguridad en Argentina". *Avá. Revista de Antropología* 30: 137-58.
- del Castillo, Federico. 2019. "Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo". *Policing: An International Journal* 42 (3): 334-46.
- del Castillo, Federico. 2020. "¿Uruguay tiene una policía preventiva? La situación de la prevención del delito en la reforma policial uruguaya". *Fronteras* 14 (1): 28-40.
- Dammert, Lucía. 2005. "Reforma policial en América Latina". *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano* 12: 53-64.
- Dias Duarte, Luiz Fernando. 2003. "Indivíduo e pessoa na experiência da saúde e da doença". *Ciência & Saúde Coletiva* 8: 173-183.
- Dumont, Louis. 1980. *Homo hierarchicus: The caste system and its implications*. Londres: The University of Chicago Press.
- Durão, Susana. 2011. "The Police Community on the Move: Hierarchy and Management in the Daily Lives of Portuguese Police Officers". *Social Anthropology* 19 (4): 394-408.
- Frederic, Sabina, Mariana Galvani, José Garriga Zucal, y Brígida Renoldi. 2014. *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Ediciones EPC.
- Galvani, Mariana. 2016. *Cómo se construye un policía: La Federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Galvani, Mariana, y Karina Mouzo. 2014. "Locos y mártires. Un análisis comparativo entre dos fuerzas de seguridad argentinas". En *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*, editado por Sabina Frederic, Mariana Galvani, José Garriga Zucal y Brígida Renoldi, 89-114. La Plata: Ediciones EPC.
- Ganón, Gabriel. 1999. "El nuevo mito argentino: la Reforma Policial o cómo recuperar la legitimidad de la policía de la mano en la lata y el gatillo fácil". *Pensamiento Penal*.
- Garriga, José, y Iván Horacio Galvani. 2014. "La escuela de policías no es una abadía del siglo XIII". Ponencia presentada en *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Garriga Zucal, José Antonio. 2016. *El verdadero policía y sus sinsabores*. La Plata: Ediciones EPC.
- Grimson, Alejandro. 2011. *Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Guber, Rosana. 2001. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Hubert, Henri, y Marcel Mauss. 1964. *Sacrifice: its nature and function*. Estados Unidos: The University of Chicago Press.

- Kaminsky, Gregorio, ed. 2005. *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Kopytoff, Igor. 1986. "The cultural biography of things: commoditization as process". En *The Social Life of Things: commodities in cultural perspective*, editado por Arjun Appadurai, 64-94. Cambridge: Cambridge university press.
- Mauss, Marcel. 1985. "A category of the human mind: the notion of person; the notion of self". En *The category of the person. Anthropology, philosophy, history*, editado por Michael Carrithers, Steven Collins y Steven Lukes, 1-25. Cambridge: Cambridge University Press Cambridge.
- Paternain, Rafael. 2017. "Políticas de policía y gobiernos de izquierda. El caso de Uruguay". *Delito y sociedad: revista de ciencias sociales* 44: 161-202.
- Sain, Marcelo Fabián. 2010. *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sain, Marcelo Fabián. 2015. *El Leviatán azul: política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sanjurjo, Diego, Nicolás Trajtenberg y Federico del Castillo. 2021. "Policing in Uruguay: History, modernization, and features". En *Global perspectives in policing and law enforcement*, editado por Jospeter Mbu-ba, 55-79. Maryland: Lexington Books.
- Shore, Cris. 2010. "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". *Antípoda. Revista de antropología y arqueología* 10: 21-49.
- Sirimarco, Mariana. 2009. *De civil a policía: una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.
- Suárez de Garay, María Eugenia. 2006. *Los policías: una averiguación antropológica*. Jalisco: ITESO/Universidad de Guadalajara.
- Ungar, Mark. 2009. "La mano dura: current dilemmas in Latin American police reform". En *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America*, editado por Marcelo Bergman y Lawrence Whitehead, 93-118. South Bend: University of Notre Dame Press.
- Vila, Alejandro. 2016. "La política de Seguridad Ciudadana del mujiquismo: entre acuerdos y disensos". En *El decenio progresista*, de Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets, 255-277. Uruguay: Fin de Siglo.