

Fernando Carrión M.  
Editor

# La política en la violencia y lo político de la seguridad



**FLACSO**  
ECUADOR

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Telf.: (+1-613) 236-6163

(+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño: Antonio Mena

Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017

Quito, Ecuador

---

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado  
por Fernando Carrión M. Quito : Ottawa, ON, Canadá :  
FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTI-  
CO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ;  
DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ;  
ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

---

# Índice de contenidos

Presentación . . . . .	vii
Prólogo	
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia. . . . .	ix
<i>Fernando Carrión M.</i>	
I. POLÍTICA Y VIOLENCIA	
Lo político en la violencia y la seguridad . . . . .	3
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Política y violencia . . . . .	19
<i>Joseph Lahosa</i>	
II. ACTORES POLÍTICOS DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD	
Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá . . . . .	35
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	
Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad? . . . . .	67
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	
Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas . . . . .	95
<i>Camila Nunes Dias y Rosangela Teixeira Goncalves</i>	
La tierra tiembla ante las voces de las mujeres. “Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo” . . . . .	123
<i>Ana Falú y Leticia Echavarri</i>	

**III. ELECCIONES Y SEGURIDAD: OFERTAS ELECTORALES Y AGENDA PÚBLICA**

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador . . . . .	147
<i>Edgardo Amaya Cóbar</i>	
Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña . . . . .	169
<i>Emilio Dellasoppa</i>	
¿La competencia electoral procesa la violencia? . . . . .	201
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	

**IV. LO POLÍTICO EN LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD**

Entre revolución y represión en Venezuela . . . . .	239
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo . . . . .	263
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana . . . . .	281
<i>Felipe Salazar</i>	
Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay . . . . .	301
<i>Daniel Fessler</i>	
Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI . . . . .	329
<i>Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	

**V. MARCHAS BLANCAS**

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina . . . . .	359
<i>Alejandro Isla y Evangelina Caravaca</i>	
Las marchas blancas en México . . . . .	391
<i>María Elena Morera</i>	
Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador . . . . .	405
<i>Lautaro Ojeda Srgovia</i>	

# Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay

Daniel Fessler<sup>1</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido a la seguridad ciudadana como “una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana, que finalmente, es la última garantía del desarrollo humano”. De acuerdo con este enunciado, se trataría de que los individuos puedan ejercer en su integridad sus libertades y derechos, ampliando el concepto tradicional fuertemente centrado en la estabilidad estatal y la “conservación del régimen”.

En ese contexto, las intervenciones institucionales orientadas a la prevención y control del delito y la violencia podrían ser entendidas como una oportunidad para apuntalar el desarrollo económico sostenible, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos (Faroppa 2007, 57).

Sin embargo, el manejo más cotidiano y difundido de la expresión seguridad ciudadana, que en realidad termina por remitir a su contrario (la inseguridad), suele apuntar a una idea más restrictiva. Así, el “derecho a la seguridad” sería expresado “mediante la prevención y represión de delitos, así como de otras conductas de grave riesgo individual y colectivo, encomendándose la tarea de protección inmediata a las fuerzas policiales”

---

1 Licenciado en Historia, Magister en Ciencias Humanas, doctorando en Historia, Facultad de Humanidades y C.E - Universidad de la República (Uruguay). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores – ANII. Integrante del “Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente” (CSIC), Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR . Correo electrónico: danfessler@gmail.com

(Aller 2006, 107). Informes del propio PNUD revelan cómo la ciudadanía suele realizar una asociación espontánea entre inseguridad y delincuencia (PNUD Chile 1998, capítulo 5).

En el transcurso del presente trabajo, utilizaré la idea de “seguridad ciudadana” asumiendo esta última concepción. Si bien la opción por una definición, y frecuentemente la definición misma, tiene determinados grados de arbitrariedad, entendemos que es la que se trasmite más habitualmente desde los actores políticos y los medios de comunicación. La consolidación de esta forma de empleo termina generando el uso del binomio seguridad-inseguridad virtualmente como sinónimo de delito. Así Uruguay se suma a la tendencia latinoamericana de percibir una creciente sensación de inseguridad bajo la forma de temor a ser víctima de un hecho delictivo. Estudiando el proceso de las últimas décadas, Rafael Paternain evidencia que durante el período del terrorismo de Estado las encuestas (pese a los graves problemas de validez) dejan al descubierto que un porcentaje importante de montevideanos (37%) consideraban que la seguridad había empeorado. Analizando los primeros datos tras el fin de la dictadura cívico-militar confirmará esa tendencia. Así, con “distintas intensidades y anclajes, la inseguridad como problema acompañará todo el ciclo democrático” (Paternain 2012, 21).

De esta forma, la posición dominante se aleja sin dudas de una concepción “moderna e integral” de la seguridad ciudadana que no responda a la “sensación de temor sistemáticamente difundido en el discurso represivo” (Guianze 2005, 17). Aprender la cuestión en su dimensión histórica puede facilitar la comprensión de que este discurso registra raíces menos superficiales de las que se suelen considerar. Y que el crecimiento de la inseguridad y el delito, junto con la alarma que generan, distan de ser una novedad como se sostiene frecuentemente. Una mirada más profunda, de alguna manera, permitirá visualizar que el problema tiene una trayectoria más vasta de lo que frecuentemente se cree o se apunta. Con acierto Ricardo Salvatore y Osvaldo Barreneche han señalado que en los “arcones del pasado” podremos encontrar “experiencias similares” de olas de *criminalidad* y reclamos punitivos, propuestas de reformas policiales, judiciales y penitenciarias, amenazas delictivas construidas desde la prensa o pensadas desde el discurso científico. Tal vez, plantean estos investigadores, “los historiado-

res podamos alumbrar” algunos aspectos centrales mostrando, entre otros elementos, continuidades y rupturas (2013, 14). Entender históricamente la cuestión del delito ayuda a contextualizar un debate en que el uso del pasado tiene tan fuerte presencia permitiendo, por otra parte, poner en entredicho “soluciones” basadas en un férreo componente punitivo. Reflexionando sobre los desafíos de los historiadores del delito y el castigo, Robert M. Buffington destaca la necesidad de analizar los fenómenos en su contexto político, económico, cultural y obviamente histórico. Pero, concluye Buffington, el reto principal “es simplemente el de no entregarnos sin pensar al momento contemporáneo, a los pánicos morales sobre el crimen –el tipo de pánico que caracteriza a los políticos, los medios y el público” (2015, 26).

### “El dolor de ya no ser”<sup>2</sup>

Sin dudas, voluntaria o involuntariamente, el tema del pasado y su utilización, se ha incorporado como un actor de una importancia sostenida en el debate sobre la seguridad. Ha cobrado una centralidad tal que en Uruguay ha sido un referente casi permanente de los actores políticos, lo que se evidencia del estudio de un conjunto de programas electorales presentados en comicios nacionales y departamentales.<sup>3</sup> Para ello, ha debido disociarse del rigor científico que debería tener, pues su empleo presenta niveles de autonomía con la veracidad, apostado a un imaginario largamente construido y arraigado.

---

2 “Cuesta abajo” (1934). Tango con música de Carlos Gardel y letra de Alfredo Le Pera.

3 Para el presente artículo se trabajó con los programas electorales hasta las elecciones de 2009 (de la que sólo se tomaron algunos casos aislados). Precisamente algunos investigadores presentan este momento como clave. Como ha estudiado Lucía Vernazza, a partir de los comicios de ese año, se produciría un cambio sustancial en las propuestas del Frente Amplio en materia de seguridad. Vernazza señala que ante la centralidad de la preocupación de la ciudadanía por el tema y su incidencia electoral, se percibe en la coalición gobernante un discurso que modifica los ejes desde lo social hacia lo punitivo. Así se relegan sus causas sociales para priorizar los aspectos represivos bajo la idea de ser “implacables con el delito”. Ver Lucía Vernazza 2016, 212 a 233. En un artículo aparecido en “La Diaria” el senador frenteamplista Marcos Otheguy definió la cuestión de la seguridad como “un debate incómodo para la izquierda” (“Seguridad y convivencia un debate de izquierda”, 24 de julio de 2017).

El empleo de estadísticas en los estudios del pasado, dicho esto de manera muy esquemática, suelen tomar un “punto de partida” que hace posible remitirlo a una cantidad de años preestablecida. Ello permite, por ejemplo, analizar distintos momentos estableciendo comparaciones. Independientemente de las consideraciones que se puedan hacer sobre aspectos centrales como su confiabilidad, las representaciones en cifras y tasas resultan más “objetivables” (Morás 2009, 3). Sus fuentes, por otra parte, son explicitadas lo que permite conocer sus bases y discutir sus conclusiones. La creación en 2005 del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior fue fundamentada precisamente –por decirlo en palabras de Daisy Tourné (titular de la cartera entre los años 2007 y 2009) en la necesidad de “transparentar” ante la ciudadanía los datos reales de violencia y criminalidad en Uruguay” (Paternain 2008a, 15).

Es por ello que aunque parezcan existir coincidencias estas se remiten meramente a las formas siendo el único punto de contacto con los que utilizan el pasado con fines “propagandísticos” (Schaff 1983, 74).

El manejo estadístico comparte “popularidad” con los estudios comparados de la realidad internacional. Estos análisis son realizados frecuentemente en una modalidad regional estableciendo relaciones entre los niveles delictivos de los países del continente. Aunque es imprescindible separar la herramienta de su empleo regular, en Uruguay estos indicadores en manos de los partidos políticos son utilizados frecuentemente para dejar entrever la mejor condición relativa del país. Este mecanismo no es exclusivo de las mediciones sobre seguridad porque es aplicado también a encuestas sobre educación, salud, justicia por sólo citar algunos ejemplos.

Tampoco es nuevo para los estudios sobre la delincuencia ya que comenzó a ser habitual en los momentos de las grandes reformas penales y penitenciarias del siglo XIX. A finales de ese período, criminólogos y técnicos buscaban espejos para ver la realidad que en ese caso remitía a los países centrales. Las mediciones de los niveles de criminalidad les hacía posible sostener con orgullo que en “adelanto moral y social” Uruguay se colocaba a niveles similares de los principales países europeos.<sup>4</sup> Ello, señalaba Pedro

---

4 *El Día*. “Notas de la semana. Criminalidad comparada”, 22 de mayo de 1889.

Figari,<sup>5</sup> se hacía aún más notorio si se consideraban delitos emblemáticos como los homicidios. En este caso, destacaba Figari, Uruguay se encontraba en valores inferiores a los países “mediterráneos”, al que el país se encontraba ligado por su propia conformación, situándose por debajo de Italia y España (1905, 45-46). De esta manera, se señalaba, en sus índices de delincuencia (especialmente la caracterizada por su violencia) y de progreso era posible ubicar al pequeño Estado del Río de la Plata en los primeros lugares de “civilización”.

Igualmente, los cuestionamientos a los datos estadísticos (y su utilización) tampoco aparecen como un problema reciente. Particularmente, se agudizan en algunos momentos en que su empleo tuvo especial relevancia como ocurrió en los debates sobre la supresión de la pena de muerte en los comienzos del siglo XX. Contradiendo el manejo de Figari, el Dr. José Irureta Goyena, defensor de la conservación de la pena capital (y futuro codificador penal) sostuvo que la *criminalidad* en Uruguay triplicaba la italiana, cuadruplicaba la española y era once veces mayor que la francesa (s/d, 11 y 12). La intensa polémica incluyó entonces la interpelación a los datos. Así, por sólo citar un ejemplo, José Pedro Massera,<sup>6</sup> puso en entredicho el valor de unas encuestas de las que discutía su “plan científico” e inclusive su fidelidad resaltando las dificultades de las cifras suministrados por las distintas agencias.<sup>7</sup>

Pero, tal cual ocurre con la “utilización propagandística” del pasado, para hacer posible la comparación entre países es necesario producir una “neutralización” de la realidad que se estudia. Para que el funcionamiento del espejo sea posible, se marginan del análisis factores elementales como las características del Estado, las condiciones sociales y económicas, e inclusive las transformaciones del fenómeno de la violencia y de los índices considerados socialmente aceptables. Como ya ha sido estudiado a partir de la década de los treinta del siglo pasado, los propios ilícitos han sufrido cambios radicales que, por ejemplo, los llevó paulatinamente

---

5 Figari fue Defensor Público, diputado por el Partido Colorado y uno de los abanderados del movimiento abolicionista en la Cámara de Representantes.

6 Massera fue un destacado abolicionista y representante colorado por Montevideo.

7 *El Día*. “La estadística criminal”, 28 de mayo de 1903.

del dominio de los delitos contra la persona a la primacía de los delitos contra los bienes.<sup>8</sup>

Muchos discursos han “olvidado” la contextualización de acuerdo con los procesos históricos. Así, la consideración más básica del desarrollo de los países aportaría datos relevantes para entender, por ejemplo, porqué algunos países sur y centroamericanos figuran en las estadísticas ocupando los niveles más altos en delitos violentos.

Al cuestionar las frecuentes comparaciones que colocaban a Uruguay en una situación “ventajosa” en relación con países del área, Eduardo Bonomi ponía en entredicho la representatividad de esos indicadores. Quien es Ministro del Interior desde 2010, frente a las afirmaciones del entonces presidente brasileño “Lula” Da Silva que elogiaba las condiciones de seguridad de su pequeño vecino en relación al suyo y otros del continente, planteaba que las referencias del país no debían ser otras naciones latinoamericanas sino “nosotros mismos”. Interpretando el “sentir ciudadano”, Bonomi, de alguna manera, entendía como tal al Uruguay del pasado: “Los uruguayos no se comparan con Brasil, se comparan consigo mismos diez años atrás y sienten que tienen un problema”.<sup>9</sup> El déficit en materia de políticas sociales de los últimos veinte años, señalaba en marzo de 2010, tiene gran responsabilidad en que se cometan “más delitos en una época que en otra”.<sup>10</sup>

Resulta revelador que en el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay efectuado por el PNUD en 2008, al estudiar la cultura popular uruguaya, se detenga a describir lo que se llamó el “síndrome de Maracanã”. Se aludía a la victoria futbolística de 1950 que consagró a Uruguay como campeón del mundo tras la final con el locatario (y ampliamente favorito) Brasil. Este informe, coordinado por la politóloga y actual senadora por el oficialista Frente Amplio, Constanza Moreira, ilustra sobre la tendencia a la añoranza por un pasado mejor en donde estarían los tiempos realmente buenos. Pero ese “síndrome” expresa más. Expresa la nostalgia del país que fue visto desde el país que ya no es (PNUD, 2008).

---

8 Ver por ejemplo, Georg Rusche y Otto Kirchheimer (1984). Michel Foucault (1989) y Pedro Trinidad Fernández (1991).

9 *Semanario Brecha*. “La cosa viene agravándose y hay que ponerle freno”, 19 de febrero de 2010.

10 *Uruguay al día*, diario digital, 12 de marzo de 2010.

Se permite así la edificación del mito de una nación que consolidó creencias como las de “como el Uruguay no hay” o la “Suiza de América”. Un país en donde se recuerda que por su tranquilidad “se dormía con las puertas abiertas”. Precisamente, para las ciudades del interior, el indicador de la gravedad del problema de la inseguridad comenzó a ser la imagen de pasar llave, acción aún impensable en las pequeñas poblaciones y en las zonas rurales.

Pero, como bien advierte Eric Hobsbawm, lo que habitualmente se conoce como pasado no es más que una selección elaborada a partir de un importante número de recuerdos. Este “pasado social formalizado”, como señalaba el gran historiador británico, es más rígido ya que establece modelos para aplicarse en el presente “y suele ser el tribunal de apelación ante el que se dirimen los conflictos e incertidumbres de la actualidad” (Hobsbawm 1998, 24). Esta construcción permite su uso extendido incluso dissociándolo con la realidad. Es que el objetivo es el presente y la exactitud de las afirmaciones respecto a lo que ya ha acontecido pasa a ser aleatoria y funciona de manera independiente e incluso ajena a las variaciones que ha sufrido el problema del delito y de la seguridad.

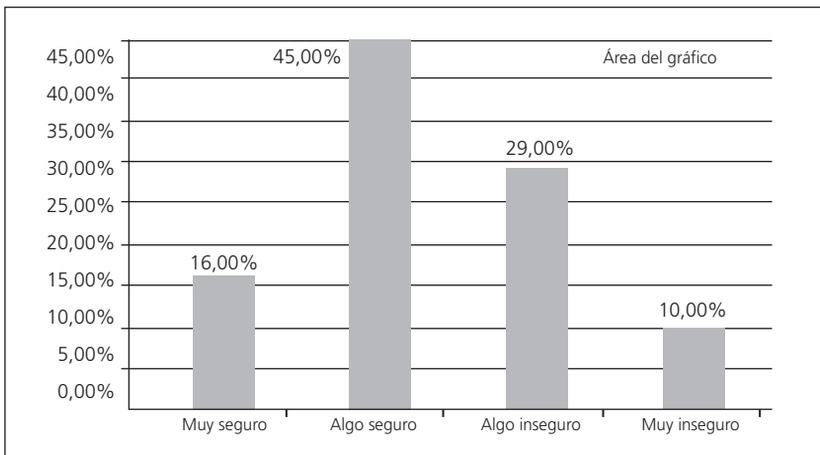
Más allá de las transformaciones existentes en los niveles de violencia, el pasado sirve para demostrar una situación actual en la que viviríamos en una sociedad cada vez más llena de riesgos y plagada de peligros en una población que se encuentra en estado creciente de “alarma”. Frente al desempleo y la delincuencia, los dos grandes problemas identificados por los influyentes informes de la Corporación Latinobarómetro, Uruguay se encuentra entre los países que tienen mayor preocupación por el crecimiento del delito desde por lo menos el año 1995 (Observatorio piloto de armas de fuego, 2016, 82).

Para reafirmar la idea del descaecimiento de las condiciones de vida, se regresa desde discursos y noticias a un Uruguay idílico caracterizado por la calidad de vida de una sociedad que disfrutaba y percibía altos niveles de seguridad y bajos índices de criminalidad. Esta mirada desde el presente “altera radicalmente los datos de la memoria” (Demasi 2012, 67) transmitiendo una imagen de seguridad que no resultaba tal para los que vivieron ese período. “Miradas” que por otra parte vienen habitualmente acompa-

ñadas de la pretensión de consagrar una sociedad más represiva y con penas más duras (Fessler 2009, 92). Así lo confirma la instrumentación de la ley 16.707 que entró en vigencia el 31 de julio de 1995. Conocida como “ley de seguridad ciudadana”, a pesar de crear un importante número de figuras delictivas, ella no trajo como consecuencia directa el abatimiento de las tasas de delitos. Sin embargo, el endurecimiento de las penas, el recorte de las garantías y la baja de la edad de imputabilidad para “menores” siguen registrando amplios niveles de aceptación.

Por sólo citar un ejemplo, la primera *Encuesta de victimización* realizada por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (período diciembre de 2008 a enero de 2009) destacó que el 35% de los consultados apoyaba la reducción de la edad de inimputabilidad para los menores de edad (CNCS 2009). Paradójicamente la encuesta revelaba que sólo un 10% de los entrevistados se sentía “muy inseguro” entre el sector de actividad que comúnmente es objeto de una atención prioritaria en

Gráfico 1. ¿Cómo se siente en su lugar de trabajo?



Fuente: Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. Encuesta de victimización, 2008.

La 9ª edición de la Encuesta de Victimización (período 2016-2017) confirma el alza en la sensación de seguridad entre los entrevistados ya que un 77% manifestó una opinión positiva en la materia. En el interior del país la cifra es aún más importante al trepar al 91,7%. Estudiando las transformaciones desde su primera edición aparece un revelador mínimo del 45% en el año 2010 para luego volver a subir hasta el máximo de 2016/17. Disponible en [www.cnscs.com.uy](http://www.cnscs.com.uy).

los informativos televisivos. A pesar de que para el período siguiente en la misma encuesta un 26% dijo sentirse “muy seguro” (contra el 16% del período anterior), el diario *El País*, vinculado con el Partido Nacional, ante el crecimiento de dos puntos de los que decían encontrarse muy inseguros, titulaba: “Empresarios se sienten menos seguros”.<sup>11</sup>

La consideración de la situación particular de adolescentes y jóvenes escapa a los límites del presente trabajo, pero sin dudas su presencia ocupa un sitio preferencial en los discursos sobre la inseguridad. De hecho tuvo una evidente importancia en las propuestas electorales promoviéndose en forma mayoritaria desde los partidos tradicionales la baja de la edad de inimputabilidad como pieza fundamental en la mejor de la seguridad.<sup>12</sup>

Paradójicamente, algunos de los argumentos parecen retrotraerse a los planteos registrados durante las discusiones que concluyeron con la aprobación del Código del Niño en 1934. En dirección contraria a lo que suele señalarse, de manera temprana la visión sobre los niños, adolescentes y jóvenes, fue integrada por la sociedad uruguaya como un problema. La información de los diarios desde por lo menos las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX alertó sobre la riesgosa presencia infantil en las calles montevideanas. Las notas abundaron sobre estos grupos que comenzando en la “podredumbre de los vicios” iban a “morir en los hospitales o acaban sus tristes días en las cárceles”.<sup>13</sup> *La Tribuna Popular*, diario capitalino con destacado interés en la “crónica roja”, testimonia la alarma por una situación que de “seguir así” terminaría formando “hombres peligrosos para la sociedad” (“Protección a la infancia”, 29 de mayo de 1907). Estos ejemplos, permiten constatar la presencia casi permanente de reclamos por la situación de niños y adolescentes, particularmente de los “pequeños vagabundos” que estarían iniciando el “camino” hacia el delito. Un discurso bipolar que demandaba la protección de los niños “desamparados” pero que exigía el control de un sector que comenzó a ser identificado por su

---

11 *El País*, 20 de marzo de 2010.

12 Finalmente en el año 2011 una iniciativa encabezada por importantes sectores de los partidos tradicionales de Uruguay (Partido Colorado y Partido Nacional) lanzó una campaña de recolección de firmas para realizar una consulta que pregona la baja de edad de inimputabilidad. Plebiscitada junto a las elecciones nacionales de octubre de 2014 la modificación fue rechazada por la ciudadanía.

13 *La Tribuna Popular*, “La infancia abandonada”, 10 de abril de 1907.

*peligrosidad futura*: “La policía puede valerse de muchos medios para aminsonar el mal”... “y tendría si así lo hiciera el aplauso público en razón de sus fines moralizadores”... “La actitud contemplativa de la policía no es la que cuadra en tales circunstancias”.<sup>14</sup>

Hoy su consideración se resume en el extendido manejo del término “menor” (e incluso el de “joven” con unas fronteras aún más imprecisas) definitivamente asociado con la imagen del infractor (Fessler 2008, 24).<sup>15</sup> Esta es reproducida por los medios de comunicación y aparece como fuertemente instaurada en el imaginario social que los ubica como uno de los principales factores de la violencia y la criminalidad.

En sentido contrario, un informe realizado por Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI) descartó que el grupo de entre 14 y 17 años de edad fueran autores de delitos más violentos y de forma cada vez más temprana. Las conclusiones de la investigación desmienten afirmaciones “pronunciadas infinidad de veces, aunque jamás fueron probadas” (Defensa de Niños y Niñas Internacional 2003, 208). Un estudio de Luis Eduardo Morás, Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho (Universidad de la República), viene a confirmar el “hiperdimensionamiento” en la consideración de que las infracciones protagonizadas por adolescentes (señaladas como cada vez más violentas) representan la mayor parte de los delitos ocurridos en Uruguay (2016, 25).

No parece aventurado señalar entonces que este reduccionismo interesado invisibiliza que en Uruguay los adolescentes y jóvenes suelen ser también las víctimas habituales de hechos violentos y delictivos (Faroppa 2007).<sup>16</sup>

---

14 *El País*, “Menores vagabundos”, 25 de enero de 1911.

15 La adopción en 1934 del nombre Código del Niño en lugar del Código del Menor resultó de cierta manera un operativo publicitario. Se entendía que el primero despertaba más simpatías en contraposición con el segundo que ya comenzaba a identificarse con los niños y adolescentes infractores.

16 El estudio del Observatorio Fundapro, Fundación Propuestas (vinculado con el Partido Colorado) titulado “Uruguay, un país abrumado por la inseguridad” (2015) menciona también a los jóvenes “incluso” como víctimas. De todas maneras, los lineamientos generales de Fundapro se concentran en destacar el papel clave de los adolescentes a la “hora de perpetrar delitos”. Basados en estudios del economista Ignacio Munyo que señalaba la “rentabilidad” del delito juvenil, el informe indica que la delincuencia juvenil se ha triplicado en Uruguay. Serie de Reportes Periódicos N° 12. Disponible en <http://seguridad.observatorionfundapro.com>. El trabajo de Munyo, con amplia repercusión mediática, ha recibido fuertes cuestionamientos por parte de numerosos investigadores de la Universidad de la República. Ver, por ejemplo, Luis E. Morás, “Representaciones sociales del delito, retórica punitiva y

Como lo revela el Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010 del PNUD, se registra entre los jóvenes un sentimiento creciente de inseguridad que va unido a una mayor situación de violencia que hace que en América Latina sus posibilidades de ser víctimas de un homicidio sean treinta veces mayores que las de un joven de Europa (PNUD 2010).

El discurso de la virtual impunidad de los “menores” que manejaron algunos actores en el pasado vuelve a instalarse en la actualidad y redundando en una fuerte apelación a “soluciones” punitivas.

La diferencia entre percepción de inseguridad y la información estadística parece ahondarse. El pasado de seguridad vuelve a servir de referencia para evidenciar la caída en las condiciones de vida. A éste también recurre el sector de mayor edad en una población como la uruguaya, marcada por los altos niveles de envejecimiento. Precisamente las encuestas revelan a este núcleo como uno de los más preocupados por el crecimiento de la delincuencia y el más permeable a las propuestas de endurecimiento de las penas.

### **Los rastros de un pasado seguro o la vuelta al país “ideal”**

Uruguay es un país que ha sido caracterizado por su estabilidad institucional. Sin guerras civiles desde 1904, las interrupciones a la vida democrática durante el siglo pasado se remiten al golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933 y a la cruenta dictadura militar que se ocupó del destino del país entre 1973 y 1985. Salvo la grave crisis económica de 1890 –según los economistas sólo comparable con la de 2002– y los efectos de la crisis mundial de la década de los años treinta, Uruguay se recuerda a sí mismo con una marcada prosperidad. Esta visión se acentuó por el alza de precios de los productos de exportación generado por la Segunda Guerra Mundial. 1955 aparece como un año “bisagra” al evidenciarse importantes dificultades en la balanza comercial producto fundamentalmente de la caída de las exportaciones. El período de 1955 a 1957 puede ser tomado como una frontera “marcando el fin de la expansión productiva y el comienzo de la crisis” (Couriel y Lichtensztein 1967, 89).

---

(des)humanización carcelaria” disponible en [www.fermentario.fhuce.edu.uy](http://www.fermentario.fhuce.edu.uy).

Este más que somero pantallazo permite brindar algunas pistas sobre la construcción de esa imagen de Uruguay como un país de capas medias, sin grandes desigualdades sociales y con reducidos niveles de violencia hasta la década de los años sesenta en que se combinaron la crisis social con la institucional.

Esta representación ha hecho posible a numerosos actores remitirse a un pasado de excepción en el momento de confrontar los altos niveles de violencia en general, y de delincuencia en particular, que se habrían generado en nuestro país en los últimos años. Pero la precisión de ese Uruguay del pasado acostumbra a ser difusa y su ubicación a ser elástica según el actor y el motivo de la propuesta. Su propio uso termina siendo determinante en la selección de las fronteras que establecen la vigencia de esa nación modelo cuyos límites no terminan de acordarse: es un tiempo pasado ideal cuya existencia concreta se mantiene imprecisa. Se trata de ese “antes” al que hacía referencia la publicidad para las elecciones nacionales de 2009 de la fórmula integrada por los doctores Luis Alberto Lacalle y Jorge Larrañaga:

*Antes* cuando sentías un ruido pensabas debe ser el perro de la vecina.

*Ahora* pensás están robando. Eso no puede ser así.

La inseguridad ha llegado hasta tu intimidad y es responsabilidad del Estado que duermas tranquilo. (Publicidad para la fórmula Luis A. Lacalle-Jorge Larrañaga del Partido Nacional para las elecciones de 2009. El resaltado es nuestro).

El quiebre con ese pasado idílico y la consolidación de la creciente idea de pérdida de la seguridad ponen el tema de la violencia en el centro de la atención. No casualmente los programas de los partidos políticos para los mencionados comicios nacionales incorporaron entre sus prioridades el problema del delito a sabiendas “que la inseguridad pública es un botón muy apetecible para hacerse de votos durante una campaña electoral”.<sup>17</sup>

Resulta entonces interesante pensar la relación con el pasado como el lugar desde donde se han posicionado los partidos políticos para su análisis sobre la cuestión del delito y la inseguridad. Así se percibe, tomando en

---

17 *El Observador*, “Ideas y mano dura”, 25 de abril de 2009.

consideración solamente este aspecto, una diferencia básica entre Gobierno y oposición.

El Frente Amplio se encontró durante la extensa campaña electoral en la encrucijada de la defensa de su gestión a sabiendas de que sería “el tema central que usará la derecha” (Roballo 2007).<sup>18</sup> Un principio que se repitió para los comicios departamentales en los lugares donde la coalición de izquierda gobernaba, especialmente en Montevideo y su vecino Canelones. De gran importancia demográfica y económica, los analistas solían afirmar que quien triunfa en este último departamento obtendría la presidencia de la República.

La impronta de la inseguridad en las elecciones parece responder a las “demandas” que desde la población se hacen al sistema político. Una encuesta realizada en agosto de 2007 destacó que casi un cuarto de la ciudadanía quería escuchar a los candidatos abordar el tema de la delincuencia y sus propuestas para solucionarlo.<sup>19</sup> Esta centralidad tan fuerte e insospechada, postergó como eje de campaña otras cuestiones como la reforma impositiva, cuyo manejo oportuno fue considerado por analistas políticos como un factor determinante en la victoria electoral en 1999 de Jorge Batlle candidato del Partido Colorado.<sup>20</sup>

El Frente Amplio, en su presentación para las elecciones nacionales de 2009, optó por abordar el problema de la seguridad desde la corta duración como un instrumento para destacar el descenso de los índices de criminalidad durante su Gobierno. Se inclinó así por elegir como punto de partida la restauración democrática, excluyendo como referente lo ocurrido durante el pasado régimen militar:

Por primera vez desde 1985 disminuyeron los delitos contra la propiedad, se “sinceró” el sistema con la habilitación de denuncias y registros de los

---

18 Juan Andrés Roballo fue diputado por el Frente Amplio y luego Inspector Nacional de Trabajo. Es actualmente prosecretario de Presidencia de la República.

19 Ver en: [www.cifra.com.uy](http://www.cifra.com.uy)

20 Programa que, a pesar de suceder a otra administración del Partido Colorado, colocaba a la seguridad entre los grandes temas (junto al empleo y el ingreso, la salud, la educación y la vivienda) en un Uruguay de “clase media” donde fue posible “a lo largo de nuestra historia construir una sociedad más justa”.

delitos de violencia doméstica (*Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, 2009).

El programa de la coalición de izquierda ubicaba al crecimiento del delito como parte del fenómeno de deterioro generado por las políticas neoliberales aplicadas por los anteriores gobiernos. Entretanto, el accionar de los dos partidos tradicionales, que alternaron en la presidencia tras la salida de la dictadura, operó en la doble dirección del pasado reciente (en que se concentran en el Gobierno frenteamplista) y en un tiempo pretérito ideal más laxo e indefinido. Agregaba además, como una suerte de proyección, un vínculo con un futuro más tormentoso y apocalíptico en caso de no registrarse un viraje en el rumbo:

Una cosa es el abordaje de las causas, las formas de prevenir y de evitar la caída en el delito. Y es un aspecto esencial en cuya resolución nos va la forma de vivir en el país si continúa el tema al ritmo en que vamos (Scavarelli 2009).

En un pasado de “Suiza de América” como rememoraba Ruperto Long, dirigente del Partido Nacional, el crecimiento del delito se ha convertido en “una amenaza real”: “Imaginemos cómo puede ser el Uruguay dentro de diez años si este ritmo de crecimiento de delitos continúa. Esto no es una sensación térmica, es una amenaza real” (Long 2007). Como lo destacaba el entonces senador Long (2005-2010) en la conferencia dictada en octubre de 2007, el problema de la inseguridad debería ser un elemento “básico” en el momento de la decisión del voto.

Si bien por su sistema de Gobierno centralista la cuestión de la seguridad se deposita en el Ministerio del Interior y luego en las Jefaturas de Policía Departamentales, en la consulta del 9 de mayo de 2010 para elegir intendentes y por primera vez alcaldes, el problema parece también haberse “municipalizado”. Dos de los tres grandes partidos políticos (la excepción es precisamente el Frente Amplio que gobierna Montevideo desde 1990) han dado importancia fundamental a resolver el tema de la inseguridad. Los partidos históricos, aún asumiendo que no se trata de la responsabilidad principal de las comunas, explicitan en su programa algu-

nas propuestas para combatir los niveles de criminalidad que denuncian para la capital del país.

El candidato nacionalista Javier de Haedo, bajo un título sugestivo, proponía la creación de una Secretaría de Seguridad Pública que tendría funciones de asesoramiento, monitoreo y coordinación con el Ministerio del Interior. (Una propuesta que nos haga posible volver a vivir seguros y tranquilos, *El País*, “Despertá Montevideo”, 5 de abril de 2010).<sup>21</sup>

Mucho más fuerte y explícito resultaba el planteo de Luis Alberto “Ney” Castillo, perteneciente al Partido Colorado, el “partido del Estado” desde 1830, las referencias históricas resultan ineludibles desde el propio nombre del programa: “La Montevideo que supimos tener”. Si Uruguay supo ser la “Suiza de América”, su capital se presentó como la “Tacita del Plata”. Un siglo XIX, dice el programa de Castillo, con una Montevideo hogar de inmigrantes europeos, lugar de trabajo y seguridad. Un siglo XX con una ciudad “modelo de calidad de vida y orgullo de sus habitantes” que se destaca hoy por la “falta de seguridad en los espacios públicos”. En contraposición, en las cinco “propuestas concretas para comenzar a *recuperar* calidad de vida” se incorpora el Plan Más y mejor seguridad”.<sup>22</sup>

Junto con la idea de “recuperación”, resulta ilustrativa la referencia al siglo XIX realizada desde este programa departamental colorado que trasciende la apelación más común al período batllista iniciado en el Novecientos. De esta manera, incorpora como pilar el momento de la llamada “modernización” en la que se produjeron intensas transformaciones en el país tanto en la producción rural (alambramiento de los campos, mestizaje del ganado vacuno e incorporación del ovino) como en la industria. En el transcurso de esos años se registraron también importantes modificaciones demográficas con el arribo a Uruguay de un fuerte flujo migratorio que

---

21 El editorial del matutino nacionalista alude a la convocatoria de Javier de Haedo, uno de los dos candidatos blancos. De Haedo fue integrante del equipo económico del Presidente Luis Alberto Lacalle.

22 Programa del doctor Luis Alberto Castillo ([www.neyintendente.com](http://www.neyintendente.com)). Castillo, junto con José Villar, fueron los candidatos a la Intendencia de Montevideo por el Partido Colorado que gobernó de forma continua la capital de Uruguay hasta 1989, cuando se produjo el triunfo del doctor Tabaré Vázquez, y con él, el primer gobierno municipal del Frente Amplio en todo el país. El resaltado es nuestro.

llevó a que, según el censo de 1889, la mitad de los habitantes de la capital fuesen extranjeros.<sup>23</sup>

La definición de este período es particularmente interesante porque, durante el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX, se produjo lo que podría llamarse una primera “modernización punitiva”. Durante esta etapa ocurrieron tres variaciones fundamentales. Primero, se sancionó el Código de Instrucción Criminal (1878) y el Código Penal (1888) modificando la arquitectura legal heredada en buena medida de la vieja legislación española. Esta, con ajustes que lo adecuaban a una legalidad republicana, estaba en buena parte vigente pese al tiempo transcurrido desde que Uruguay obtuvo su independencia. Segundo, se desarrolló una transformación radical en el sistema carcelario con la inauguración de la Cárcel Penitenciaria (1885), luego destinada a establecimiento Correccional, y su posterior traslado a la Cárcel de Punta Carreta (1910). Esta sobrevivió hasta pocas décadas atrás siendo transformada en un *shopping center*. En tercer lugar, se produjo la discusión y sanción del proyecto que abolió el empleo de la pena de muerte (1907).

Ese pasado ideal, más seguro y menos violento, es el que toma como punto de partida aquel programa partidario. Su ubicación con mayores niveles de precisión hace necesario establecer algunas consideraciones sobre ese “tiempo mejor”.

## Un tiempo pasado sin delito

Señalábamos que el crecimiento del delito es habitualmente presentado como un fenómeno reciente que se ubica preferentemente en el Uruguay post dictadura. Excepcionalmente, las referencias más tempranas suelen retrotraerlo a la década de los años sesenta (con sus condiciones políticas particulares). El citado estudio del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad registra un trabajo realizado por la empresa Gallup entre

---

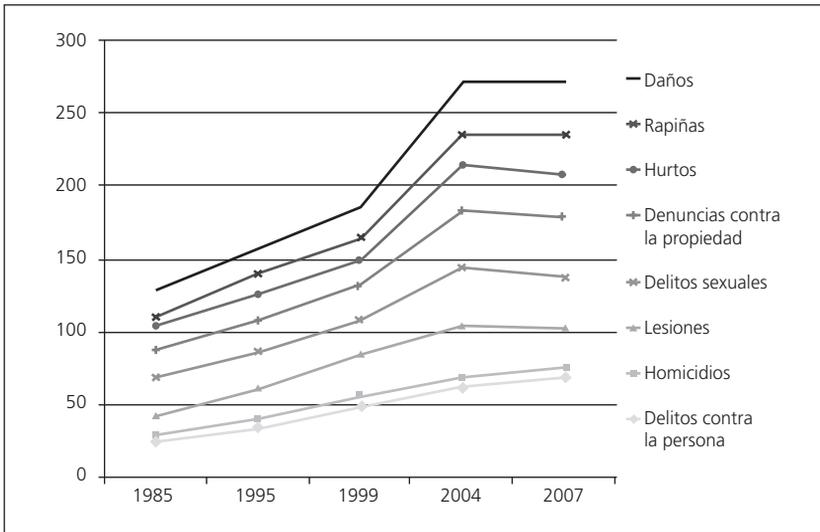
23 Poco después, en 1890, comenzaron las leyes de control de la inmigración. Estas tendrán su punto más crítico en 1932 con la sanción de la ley 8868 (conocida como “Ley de inmigración indeseable”) que estableció condiciones estrictas para el ingreso a Uruguay.

los primeros sondeos. Así, una encuesta de 1967 ya subrayaba que un 67% de los uruguayos consideraba a la Policía como poco o nada efectiva (Paternain 2008a, 101). Lo sucedido con el delito durante la última dictadura continúa siendo aún escasamente conocido e inclusive mitificado desde posiciones conservadoras como un referente en materia de seguridad. Paradójicamente, pese al más descarnado terrorismo de Estado, lo distinguen como una suerte de oasis de seguridad en que se verificaba una virtual ausencia de “delincuencia común”. La investigación realizada por Álvaro Rico y Nicolás Duffau representa un avance significativo al aportar al conocimiento de documentación inédita y profundizar en el análisis sobre el desarrollo del delito durante el período (1973-1985). Rico y Duffau rescatan un informe de octubre de 1978 realizado por el Fiscal Penal Miguel Langón en el que se destacaba el alarmante crecimiento de los procesamientos por delitos contra la persona y especialmente contra la propiedad. La exposición de Langón para la reunión regional realizada en Costa Rica y preparatoria del VI Congreso Mundial de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente señalaba que “nuestra delincuencia es fundamentalmente contra la propiedad, en la que recrudece en los últimos tiempos la violencia propia de la rapiña por sobre los delitos de hurto, estafa y apropiación indebida” (Citado por Duffau 2012, 70).

Más allá de estos antecedentes citados, el trabajo coordinado por Rafael Paternain toma como punto de partida el año 1985 para llegar a 2007.

La información surgida del Observatorio permite visualizar un crecimiento de los principales delitos para el período. Aunque parecen verificarse ciertos niveles de estabilización para los delitos sexuales y los homicidios, su tasa es considerada alta en relación con la población del país. Las rapiñas y los hurtos mostraron comportamientos antagónicos. Estos últimos habrían comenzado a presentar una tendencia al descenso a partir de 2006, aunque manteniéndose en niveles superiores a su registro histórico. La rapiña, que frecuentemente se ha convertido en un motivo central de discusión, evidenció un importante ascenso desde 1989. Una encuesta realizada por la consultora Cifra en septiembre de 2008 reveló que un 86% de los uruguayos creía que la delincuencia había aumentado, contra un ínfimo 3% que consideraba que había disminuido ([www.cifra.com.uy](http://www.cifra.com.uy)).

Gráfico 2. Evolución de delitos entre 1985 y 2007



Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad  
 Homicidios y delitos sexuales cada 100 mil habitantes; delitos contra la persona, lesiones, rapiñas y datos cada 10 mil habitantes; y delitos contra la propiedad y hurtos cada mil habitantes.

Tenemos entonces un punto de partida, más allá de altibajos en algunos ilícitos, donde el crecimiento del delito era una realidad ampliamente aceptada, independientemente de las diferentes lecturas de las cifras, de las causas y sobre todo de la atribución de las responsabilidades.

El tema de la violencia y del delito comenzó a ser asumido como un problema que no es explicable exclusivamente como el resultado de la acción de los medios de comunicación Independientemente de los cruces de acusaciones entre Gobierno y oposición sobre el manejo de la información. Mientras que esta última apuesta a encaramarse como sostenedor de la libertad de expresión ante la intensión oficial de “censurar” críticas para disimular ineficiencias, desde el Ministerio del Interior se ha rechazado el manejo informativo sobre la seguridad. Más allá de estas tensiones, parece indiscutible la fuerte incidencia que han tenido en la amplificación del temor que se genera desde la presentación misma de la noticia y que de manera reiterada parece haber marcado la “agenda política”. En un país

donde los medios de comunicación están fuertemente concentrados, la población se encuentra a la cabeza de América Latina en el consumo de noticias. Simultáneamente, una encuesta del año 2011, revelaba la alta credibilidad que la sociedad uruguaya deposita en la prensa (Maldonado 2011, 1, 2 y 7).

Durante estos años ha ido aumentando en los informativos televisivos de la capital (retransmitidos a todo el país) la importancia asignada a la cobertura de las noticias vinculadas con la inseguridad. De algunos se ha visto crecer un estilo sensacionalista que pone un fuerte acento en los delitos más violentos que reciben una amplia cobertura. Es sin dudas el caso del noticiero central de canal 4 de Montevideo, que parece encontrarse a la cabeza de esta tendencia y que con diferente intensidad ha “arrastrado” a los informativos de las televisoras privadas.<sup>24</sup> De esta manera, junto con las transformaciones en sus características, se comprueba un importante aumento del tiempo dedicado a la llamada “crónica policial”, como lo puso en evidencia el estudio del Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Por sólo citar una cifra ilustrativa, el análisis comprobaba que de cada diez noticias sobre seguridad ciudadana, la mitad se ubicaba entre los titulares y una “fue la primera noticia del día” (CLAEH 2009). El trabajo del CLAEH dejó en evidencia que de los distintos temas que se vinculan con la seguridad ciudadana, casi el 25% se relacionaba con inseguridad; el 19,6% con violencia y el 13,7% con criminalidad. El estudio, lejos de ambientar una discusión sobre el papel de los medios, devino en una intensa polémica en relación con el manejo de la idea de “sensación térmica” y el aumento efectivo del delito.

Pero, como señala Máximo Sozzo, para comprender la cuestión de la seguridad ciudadana hay que partir de la ambigüedad constitutiva del concepto. Una realidad objetiva, radicada en el riesgo de ser víctima de un delito, y una subjetiva de “la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito”. Existe, concluye Sozzo, un vínculo,

---

24 Si bien el informativo de canal 4 ha tenido cambios importantes en los últimos años (entre ellos en el año 2015 la sustitución del emblemático presentador de “Telenoche”, su noticiero central) mantiene en lo esencial una fuerte presencia de la crónica policial y una impronta sensacionalista. Una nueva transformación se efectuó en abril de 2017.

pero son independientes pues una disminución en el primero no acarrearía necesariamente un descenso en el segundo (2000, 5).

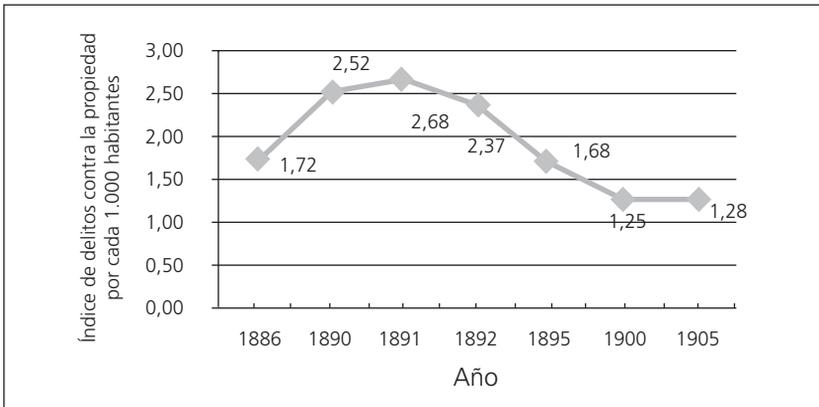
¿Pero qué ocurrió al respecto con nuestro espejo del pasado, en el cual algunos actores políticos ubicaban en el Uruguay del último cuarto del siglo XIX? Aún asumiendo las limitaciones de fuentes, que ampliamente provienen de las agencias oficiales, estas parecen coincidentes en cuanto a un descenso de la “criminalidad” tanto en lo que hace a los delitos contra la propiedad como contra la persona. En el caso de los primeros, encontramos un incremento que tiene su pico durante la crisis de 1890, para luego comenzar un descenso hasta la primera década de 1900.

Los delitos contra las personas parecen observar un comportamiento de mayor irregularidad, aunque de todas formas parecen iniciar un sostenido descenso hasta estabilizarse a principios de siglo.

Igualmente resulta razonable aceptar como un hecho la disminución de los niveles de violencia si incorporamos también la evolución de los homicidios. Si tomamos el índice cada 100 mil habitantes realizado en 1905 por Pedro Figari se habría producido un descenso casi permanente desde 1893 a 1902, con excepción de un alza en 1897 y 1898 (Figari 1905).

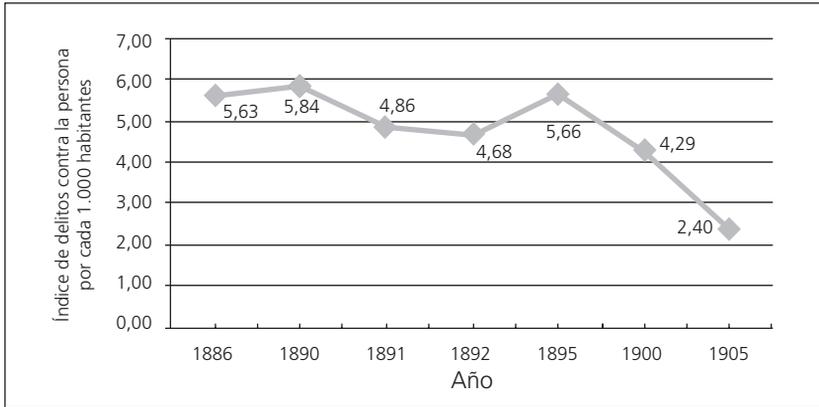
Partiendo de la aceptación de estas cifras, es interesante estudiar la respues-

Gráfico 3. Evolución de los delitos contra la propiedad en relación con la población de 1891 y 1905



Fuente: Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1886 a 1905

Gráfico 4. Evolución de los delitos contra la persona en relación con la población entre 1891 y 1905



Fuente: Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1886 a 1905

ta de la prensa y, a través de su versión, posibles reacciones de la sociedad montevideana. Lejos de ratificar la idea de esa sociedad segura, en consonancia con el descenso de los índices de criminalidad, de forma extendida los diarios capitalinos transmitieron la imagen de una sociedad insegura, azotada por una “ola” de delitos y una Policía incapaz de ponerle freno. Es precisamente a finales del siglo XIX cuando comenzó lo que Sandra Gayol y Gabriel Kessler llamaron “una irrupción discursiva e iconográfica” sobre los delitos y la violencia (2002, 15). La presencia de crímenes violentos “irrumpió” en los diarios que comenzaron a prestarle una atención central que redundó además en la extensión de su cobertura. Por su intermedio, el delito y el delincuente, muchas veces bajo el formato de “causas célebres”, cobraron en el período una presencia cada vez más cotidiana. Se empezó a registrar un cambio notorio en lo que Stella Martini llamó “geografía de la noticia” para definir el espacio ocupado en la portada y el cuerpo del diario (s/f, 27). De forma más regular, a finales del siglo XIX, el crimen avanzó desde la breve reseña en las “gacetillas” en el interior del periódico, al tratamiento en espacios más importantes y especializados para llegar a conocimiento de sus lectores.

Si bien los crímenes “atroces” fueron los que ocuparon las portadas y los que motivaron el seguimiento más minucioso, los ilícitos contra la propiedad marcaron la cotidianidad. Estos delitos, regulares y considerados como “controlables”, son los que terminaron por erosionar el prestigio de las agencias al poner en entredicho su capacidad de vigilancia y prevención. Las voces cuestionadoras de la eficacia policial tuvieron un importante respaldo en los testimonios generados en la prensa. Un ejemplo al respecto es la práctica de *La Tribuna Popular* que comenzó, bajo el titular “Otro robo”, a numerar los hechos que se suceden frente a una ciudad impotente ante la inoperancia de “una Policía que cuesta un dineral”.<sup>25</sup> Ya a principios de 1900, el diario *El Día* del Presidente José Batlle y Ordóñez denunciaba la actividad de los diarios opositores como propaganda política. (Editorial de *El Día*, 9 de febrero de 1906).<sup>26</sup>

Queda entonces de manifiesto cómo de forma temprana la prensa empezó a aumentar el espacio dedicado al delito y la seguridad. Parecen también haber jugado un rol que debe ser considerado en la ampliación de la idea de la inseguridad. Incluso algunos periódicos procuraron establecer formas de autorregulación, como se evidencia en la fallida convocatoria de principios de siglo efectuada desde el diario *El Día* que aspiraba a fijar criterios para la cobertura de las ejecuciones. Por el contrario, los fusilamientos continuaron desatando una verdadera carrera por su cobertura pautada generalmente por el relato minucioso del hecho.

Sin duda las grandes diferencias generadas entre los medios actuales y del pasado, por sólo tener en cuenta los cambios tecnológicos y su alcance e incidencia entre la población, obligan a relativizar las comparaciones que se puedan realizar. Igualmente una mirada al pasado evidencia una línea de continuidad en el papel de la prensa en la construcción de la percepción de inseguridad. Tampoco parece ser nueva la reacción de los actores políticos.

---

25 *La Tribuna Popular*, “Otro robo. Y van siete”, 6 de agosto de 1904.

26 Desde la *Revista de Policía* se cuestionaba a la prensa no sólo por la falta de exactitud sino por la “inflación” de la cantidad de delitos contra la propiedad al no distinguir el monto de los ilícitos (*Revista de Policía*, 15 de junio de 1906. Montevideo).

## A modo de conclusión

Entre el realismo y la resignación, Sergio Abreu, excanciller del Gobierno de Luis A. Lacalle Herrera, al hablar del tema de la inseguridad como una de las mayores preocupaciones, asume que la utopía del pasado ya no es posible (Abreu s/f).

“El Uruguay ya no es lo que era”, señala Rafael Paternain. Tampoco “tendrá la posibilidad de volver a serlo”, agrega a continuación (2008a, 163).

Sin embargo, a pesar de no resistir un análisis básico, la apelación a ese pasado casi mitológico sigue siendo un punto de referencia de un sector importante de los actores políticos, los medios de comunicación y posiblemente de parte de la población uruguaya. La contraposición de ese pasado seguro con la riesgosa criminalidad moderna continua unida, por lo menos para algunos sectores, a las demandas de penas más duras y aumento de los mecanismos de represión. Lejos de la sociedad integradora del pasado, con la que se sigue percibiendo Uruguay, se ha generado una excluyente en un país que ya tiene uno de los índices de encarcelamiento más altos de América Latina.

El “precio” del miedo es la instauración de una visión de seguridad ciudadana que pone en entredicho las garantías, validando un recorte de derechos. El último cuarto del siglo XIX y las décadas anteriores a nuestro presente funcionan como una suerte de espejo. Ante el temor al crecimiento de la delincuencia, se comienza a validar una mirada al período conocido como “militarismo” y a la última dictadura militar como paradigma de la seguridad. Se fortalece el modelo de una sociedad segura aunque sea una sociedad sin garantías. Una encuesta de la consultora Factum de 2008 ponía una señal de alarma. Un 68% de los encuestados señalaban su acuerdo con afectar derechos y garantías de delincuentes y presos para mejorar la seguridad pública ([www.factum.com.uy](http://www.factum.com.uy)).

Lo que Lolita Aniyar llamó el “manejo utilitario del miedo” deviene en formas de represión que habitualmente vulneran los derechos y garantías de los sectores más desprotegidos (2009, 9).

Nos encontramos en una encrucijada donde se hace posible renunciar a las tradiciones garantistas y donde cada vez los derechos humanos son

un bien más que resulta negociable ante la amenaza. Los gobiernos no deberían desistir de su obligación de asegurar los derechos en su totalidad, cercenando algunos con el pretexto de garantizar otros. El desafío resulta entonces no familiarizarse con el recorte de las libertades, desistiendo de una visión integral de los derechos y las garantías, postergándolos por la consolidación de un concepto estrecho de la seguridad ciudadana.

## Bibliografía

- Aller Maisonnave, Germán. 2006. “Reflexiones sobre peligrosidad, riesgo social y seguridad”. En *Criminología y derecho penal*, Miguel Langon y Germán Aller. Montevideo: Ediciones del Foro, tomo 2.
- Aniyar de Castro, Lolita. 2009. “Sobre el miedo, la muerte, la violencia, la dominación política y una nueva religión”. En *Nosotros y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, Luis Eduardo Moras. Montevideo: Ediciones del CIEJ-Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho.
- Buffington, Robert M. 2015. “Cómo narrar la historia del delito en tiempos difíciles”. En *Voces y memorias del olvido. Historia, marginalidad y delito en América Latina*, coordinado por Jorge Alberto Trujillo Bretón. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Couriel, Alberto y Lichtensztein, Samuel. 1967. *El FMI y la crisis económica nacional*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria.
- Defensa de niñas y niños internacional. 2003. *Investigación sobre infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. Montevideo: DNI-UNICEF.
- Demasi, Carlos. 2012. “Violencia e inseguridad en la historia reciente”. En *Inseguridad, delito y Estado*, coordinado por Rafael Paternain y Álvaro Rico. Montevideo: CSIC/Trilce.
- Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1886 a 1905.
- Duffau, Nicolás. 2012. “El Poder Judicial bajo la dictadura civil militar (1973-1985)”. En *El poder Judicial bajo la dictadura*, Nicolás Duffau y

- Álvaro Rico. Montevideo: Ediciones del CIEJ, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Faroppa, Juan. 2007. “La gestión de la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos”. *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2007*. Montevideo: SERPAJ.
- Fessler, Daniel. 2008. “El siglo de los niños”. En *Sistema penal juvenil*, Carina Gómez Heguy y Daniel Fessler. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- \_\_\_\_\_. 2009. “Las policías en lo general no sirven para maldita la cosa. Delito y prensa en el Uruguay de la “modernización”. En *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, compilado por Luis Eduardo Morás. Montevideo: Ediciones del CIEJ, Instituto de Sociología Jurídica.
- Figari, Pedro. 1905. “La pena de muerte”. *El Siglo Ilustrado*. Montevideo.
- Foucault, Michel. 1989. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Gayol, Sandra y Gabriel Kessler. 2002. “Introducción. Violencias, delitos y justicias. Una aproximación histórica”. En *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, compilado por Sandra Gayol y Gabriel Kessler. Buenos Aires: Manantial, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Guianze, Mirtha. 2005. “Seguridad ciudadana. Apuntes críticos desde la práctica cotidiana en perspectiva de derechos humanos”. *Espacio Abierto 3*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- Hobsbawm, Eric. 1998. *Sobre la historia*. Barcelona: Crítica.
- Morás, Luis Eduardo. 2009. *La inseguridad tan temida. Anomia y miedos en el Uruguay reciente*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Los enemigos de la seguridad*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Observatorio piloto de armas de fuego. 2016. *Menos armas, más seguridad. Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay*. Montevideo: IELSUR.
- Paternain, Rafael, coordinador. 2008a. *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Montevideo: Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad / PNUD.

- \_\_\_\_\_. 2012. “La inseguridad en Uruguay: Genealogía básica de un sentimiento”. En *Inseguridad, delito y Estado*, coordinado por Rafael Paterlain y Álvaro Rico. Montevideo: CSIC, Trilce.
- Rusche, Georg y Otto Kirchheimer. 1984. *Pena y estructura social*. Bogotá: Temis.
- Salvatore, Ricardo y Osvaldo Barreneche. 2013. “Introducción. Delito, seguridad y penalidad”. En *El delito y el orden en perspectiva histórica*, editado por Ricardo Salvatore y Osvaldo Barreneche. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Schaff, Adam. 1983. *Historia y verdad*. Barcelona: Crítica, segunda edición.
- Trinidad Fernández, Pedro. 1991. *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*. Madrid: Alianza.
- Vernazza, Lucía. 2016. “Populismo punitivo en Uruguay: Discursos y políticas de los gobiernos de izquierda 2005-2014”. En *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2016*, SERPAJ. Montevideo: SERPAJ.

### *Publicaciones digitales*

- Abreu, Sergio. s/f. *Los caminos genuinos de la recuperación social; empleo y educación. Algunas ideas para discusión*. Disponible en: [www.partidonacional.com.uy](http://www.partidonacional.com.uy)
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. 2009. *Encuesta de victimización*. Disponible en: [www.cnscs.com.uy](http://www.cnscs.com.uy)
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). 2009. Disponible en: <http://www.claeh.org.uy/html/>
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2009*. Disponible en: [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org)
- El Observador, “Ideas y mano dura”, 25 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=738>
- Faroppa, Juan. 2009. “La responsabilidad penal de los adolescentes y los folletines atrasados”. *La Bicicleta*. Disponible en: [www.denuovo.com.uy](http://www.denuovo.com.uy)
- Frente Amplio. 2009. *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*. Disponible en: [www.frenteamplio.com.uy](http://www.frenteamplio.com.uy)

- Long, Ruperto. 2007. *7 definiciones básicas en un momento de decisión*. Disponible en: [www.rupertolong.com.uy](http://www.rupertolong.com.uy)
- Maldonado, Arturo. 2011. ¿Quiénes consumen noticias en los medios en América Latina y el Caribe”. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*: 2011, número 70. Disponible en: [www.vanderbilt.edu](http://www.vanderbilt.edu)
- Martini, Stella. s/f. *Argentina. Prensa gráfica, delito y seguridad*. Disponible en: [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net)
- Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano. s/f. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)
- PNUD Chile. *Informe 1998, capítulo 5. El miedo al otro: la inseguridad ciudadana*. Disponible en: [www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl)
- PNUD. *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Disponible en: [www.Undp.org.uy](http://www.Undp.org.uy)
- PNUD. 2010. *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir; jóvenes y desarrollo humano*. Disponible en: [www.oei.es](http://www.oei.es)
- Portal digital El País, 20 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy>
- Portal digital El País. *Despertá Montevideo*. Disponible en: [http://www.elpais.com.uy/10/04/05/predit\\_480592.asp](http://www.elpais.com.uy/10/04/05/predit_480592.asp)
- Roballo, Juan Andrés. 2007. *Izquierda, seguridad pública y tiempos electorales*. Disponible en: [www.alianza738.com](http://www.alianza738.com)
- Scavarelli, Alberto. 2009. *Delitos, penas alternativas y trampas al solitario*. Disponible en: [www.offnews.info](http://www.offnews.info)
- Sozzo, Máximo. s/f. *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*. Disponible en: [www.ilsed.org](http://www.ilsed.org)
- Uruguay al día. Diario digital, 12 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.uruguayaldia.com/>