

# Seguridad y violencia institucional policial

Aproximaciones conceptuales  
para un debate democrático



Equipo de trabajo: Andrea Sorondo, Camila Brusoni,  
Florencia Casarotti, Florencia Lemos, Mariana Mosteiro,  
Tamara Samudio.

Edición: julio de 2020

Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay

Joaquín Requena 1642, 11200 Montevideo, Uruguay

Tel. +598 2408 5301

serpajuy@serpaj.org.uy

www.serpaj.org.uy

Facebook: Serpaj-Uruguay

Twitter: serpaj\_uruguay

Instagram: serpaj.uy

YouTube: SERPAJ Uruguay

Diseño y maquetación: Martín Buquet

Seguridad y Violencia Institucional Policial:

aproximaciones conceptuales para un debate democrático

Montevideo, Uruguay.



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa  
Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de  
Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Impreso en setiembre de 2020 por imprenta Tradinco.

Depósito legal:

ISBN:

Se autoriza la reproducción total o parcial de los  
contenidos siempre que sea citada la fuente.



# Índice

- 5 **Introducción**
- 7 **¿Qué es la seguridad?**
- 8 Seguridad ciudadana vs. seguridad pública
- 9 Populismo punitivo
- 11 **Seguridad ciudadana democrática**
- 12 Rol del Estado: del Estado social al Estado policial
- 13 Complemento con otras políticas
- 15 **El rol de las fuerzas de seguridad**
- 15 ¿Para qué sirve la Policía?
- 16 La Policía en Uruguay
- 16 Militarización de la acción policial
- 17 **Violencia institucional y violencia policial**
- 17 Sentido de la acción policial
- 18 ¿Qué es la violencia institucional?
- 18 ¿Qué es la violencia policial?
- 21 **Respuestas sociales: vigilancia vecinal vs. prevención comunitaria**
- 25 **Responsabilidad del Estado: propuestas para limitar y erradicar la violencia institucional policial**
- 27 **Bibliografía**

# Introducción

El Servicio Paz y Justicia Uruguay es una organización no gubernamental para la promoción, difusión, educación y defensa de los derechos humanos. Es la primera organización abocada a ese propósito que se formó en Uruguay. Su creación data de 1981, durante la última dictadura civil-militar (1973-1985).

## Principios rectores:

- La no-violencia activa como forma de construir una sociedad solidaria, participativa e igualitaria.
- La cooperación entre las personas, los pueblos y las organizaciones para la defensa y promoción de derechos fundamentales.
- La solución no-violenta de los conflictos.

Apostamos a la construcción de una sociedad que haga posible la superación de la violencia en las relaciones entre los seres humanos; una sociedad liberadora, igualitaria y participativa basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos. Desde hace más de 20 años trabajamos temas vinculados a seguridad democrática y derechos humanos. Desarrollamos tareas de educación, investigación, monitoreo

y denuncia, así como actividades de visibilización y talleres sobre la realidad del sistema carcelario adulto, el sistema penal juvenil, la violencia institucional, específicamente la violencia policial.

Además, realizamos el Informe Anual de Derechos Humanos hace más de 30 años, una publicación que recoge aportes de diversos colectivos, organizaciones, activistas sociales e integrantes de la academia sobre los hechos, nudos, desafíos y avances en esta materia.

Desde SERPAJ consideramos necesario construir relatos alternativos en relación a la seguridad, con una perspectiva democrática y de derechos humanos, que cuestione las prácticas y discursos de corte represivo-punitivista —que prevalecen a nivel del poder político y estatal, así como de la sociedad en su conjunto. Debido a ello elaboramos este cuadernillo que busca presentar y hacer dialogar los diferentes conceptos base en relación a esta temática y en particular a una de sus manifestaciones: la violencia institucional policial.

En este sentido, resulta fundamental definir y objetivar la violencia institucional para instalar el tema en la agenda pública en Uruguay. De esta forma podremos visibilizar, monitorear y denunciar este tipo de violencias ejercidas por el Estado y reclamar políticas públicas para su prevención y erradicación.

Este cuadernillo tiene por objetivo dar ese primer paso de elaboración y definición conceptual sobre la temática, en el marco del proyecto «Las responsabilidades del Estado: prácticas y efectos de la violencia institucional en Uruguay» que llevamos a cabo con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL)<sup>1</sup>.

1. La FRL es una institución alemana de formación política con oficinas regionales en todo el mundo. Busca contribuir a la construcción de una sociedad más democrática e igualitaria, promoviendo investigaciones, reflexión y debate sobre alternativas al capitalismo. <https://rosalux-ba.org/>

# ¿Que es la seguridad?

La seguridad es una temática que está fuertemente presente en la agenda de nuestro país: en las últimas décadas los debates y sentidos en torno al tema han estado estrechamente instalados, se ha constituido como problema público y hoy en día es una de las mayores inquietudes que registra la ciudadanía según varias encuestas de opinión pública. Además, las dos últimas elecciones nacionales estuvieron signadas por dos plebiscitos sobre seguridad.

Paralelamente, la reciente política de control del delito ha estado dominada por un enfoque punitivo, dando lugar a la derechización del discurso hegemónico conservador, donde prima la lógica de control y castigo que se ha consolidado año tras año. Esto se visibiliza mediante diversas iniciativas de corte punitivista como principal respuesta del Estado en materia de seguridad.

La seguridad es un concepto que forma parte del sentido común, está presente en nuestra vida cotidiana y se relaciona habitualmente con amenazas a la integridad física o a la propiedad privada. Desde una visión reducida sobre el tema se identifica como problema generalmente a determinadas<sup>2</sup> actores —por lo general jóvenes, de bajos o nulos ingresos—, a determinados barrios —catalogados como «zonas rojas»— y a determinados delitos. Sin embargo, la seguridad no debe relacionarse sólo con la prevención y persecución del delito, menos aún de un solo tipo, como sucede

**2. La redacción de este cuadernillo incorpora lenguaje inclusivo por definición del equipo de trabajo.**

con el delito común o callejero. Existen otros tipos de delitos que no se «persiguen» de tal forma, no están tan presentes en la opinión pública, en los discursos políticos, ni en los medios masivos de comunicación: el delito organizado, los delitos de cuello blanco, la violencia de género, la violencia ejercida por el propio Estado, entre otros. El concepto de seguridad se vincula con un objetivo deseable que busca la reducción o elusión de la incertidumbre, la desprotección, la inseguridad y las amenazas<sup>3</sup>. También se concibe como una necesidad humana que no tiene contenido propio, es decir, una necesidad secundaria o accesorio respecto a todas las otras necesidades básicas que pueden definirse como primarias (alimento, salud, vivienda, trabajo). Entonces, la seguridad no es un fin en sí mismo sino que se deben elaborar condiciones para el ejercicio pleno de estos derechos básicos, analizando las conflictividades sociales y violentas que pueden generar un obstáculo o ponerlos en tela de juicio<sup>4</sup>. La seguridad como concepto representa un problema estructural complejo, propio de las sociedades contemporáneas, que responde a múltiples causas y que requiere de respuestas consensuadas entre distintos actores. Para comenzar a discutir acerca de seguridad, ahondaremos en dos diferentes perspectivas: seguridad pública y seguridad ciudadana.

## Seguridad ciudadana vs. seguridad pública

Los derechos humanos y la democracia constituyen el marco de la seguridad ciudadana, son pilares fundamentales que organizan las tareas para gestionar los conflictos sociales. Los derechos humanos representan un límite y señalan un horizonte en materia de seguridad. Pensar la seguridad ciudadana no implica la reducción de derechos para atenuar los riesgos, sino que trata de consolidar y ampliar los derechos para asumir entre todos los riesgos. Asimismo, esta perspectiva coloca un énfasis en la corresponsabilidad de la seguridad entre el Estado y la ciudadanía. De esta forma se resalta la participación ciudadana en su elaboración.

Esta perspectiva coloca a las personas como destinatarias de las políticas de seguridad, por lo tanto la seguridad no es un fin en sí mismo sino que es un instrumento para alcanzar la plena vigencia de todos los derechos humanos. Se coloca a la seguridad como un derecho ciudadano.

La seguridad pública está vinculada con la idea de orden público, que es el principal

3. Victoria Ranguini (2010).

4. Alessandro Baratta (2003).

valor y objetivo del Estado. Es decir, la seguridad pública está ubicada por encima de la seguridad de las personas. Implica llevar adelante un conjunto de acciones, intervenciones y normativas que están destinadas a: producir y garantizar determinadas condiciones de convivencia, la persecución de delitos, la reducción de formas de violencia, y la protección de los bienes y la integridad física de la ciudadanía. Una política que tenga como único criterio el orden público puede ir en detrimento de los derechos humanos, alentando a la realización de razias y las detenciones masivas o sistemáticas de poblaciones vulneradas —para evitar su presencia en el centro de la ciudad o combatir a las «bandas que amenazan la tranquilidad», a juicio de las autoridades o vecinos<sup>5</sup>.

## Populismo punitivo

El punitivismo se rige por las doctrinas de control y castigo, con la exigencia del aumento de penas y su ejecución más estricta, especialmente de la pena de privación de libertad. En este sentido, hay un acuerdo entre varios autores que observan que esta mentalidad es la predominante a la hora de administrar las políticas de control del delito. Este fenómeno es notorio en la política de seguridad de Uruguay y en la región en las últimas décadas.

La idea de populismo penal está vinculada al afán de la clase política que encuentra un nicho electoral en la aplicación de este tipo de discursos de «mano dura» y «tolerancia cero con la delincuencia». Sin embargo, no es solamente este afán el que está detrás de estas prácticas: el populismo penal «es una forma de gobernar una sociedad fragmentada, diversa e individualista, a la que el gobernante le proporciona señas de identidad, que ese populismo se encarga de generar y alimentar, identificando al enemigo común y colocándose, el propio gobernante, del lado de las víctimas (actuales o potenciales), a quienes promete proteger anunciando el fin de la tolerancia y la expulsión del seno social del victimario»<sup>6</sup>.

El desarrollo de la mentalidad punitiva tiene dos caras que se vinculan de forma circular: punitivismo de abajo, el que surge desde la opinión pública, y el punitivismo de arriba, el de la clase política, el Estado, los medios de comunicación. Esta sinergia tiene como resultado el aumento de penas<sup>7</sup>.

5. Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación. (2011).

6. Del Rosal (2009, p. 51) en Vernazza (2015, p. 12).

7. Vernazza (2015).



# Seguridad ciudadana democrática

Como dijimos anteriormente, los derechos humanos y la democracia son los pilares fundamentales del enfoque de la seguridad ciudadana. Una política de esta índole requiere de la construcción democrática de lineamientos previamente consensuados entre la sociedad y sus gobernantes. Dicha construcción está lejos de las repuestas inmediatas de más mano dura y tolerancia cero con las que año tras año —y campaña tras campaña— los gobiernos de turno han reforzado la represión y el castigo de un sistema obsoleto e ineficaz.

La mano dura en materia de seguridad ha dado como resultado un aumento sistemático del total de los delitos y, en particular, de los delitos violentos. Además, ha repercutido en la disminución de la calidad de la democracia, deslegitimando al Estado en su capacidad y competencia para la administración y gestión de los problemas públicos.

La seguridad ciudadana democrática tiene como objetivo el respeto y la promoción de los derechos humanos y requiere de la construcción democrática y participativa de la ciudadanía en la discusión pública en materia de seguridad. Ello requiere que el Estado garantice la libertad de expresión, el libre ejercicio del derecho a la protesta, el derecho a la asociación, al activismo social, comunitario y político<sup>8</sup>.

**8. Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación. (2011).**

Una política de seguridad ciudadana democrática centrada en los derechos humanos, además de velar por la seguridad física de las personas y la protección de sus bienes privados, debe velar por la reparación del daño a las víctimas, por el derecho a la salud y al debido proceso de quienes cometen delitos, así como controlar fuertemente el abuso de poder de los organismos públicos encargados de aplicar la política de seguridad.

## Rol del Estado: del Estado social al Estado policial

Durante los estados de bienestar<sup>9</sup> la idea de seguridad se vinculó centralmente con la cuestión social. El Estado tendía a solucionar los desequilibrios e inequidades del mercado, garantizando el pleno empleo y la seguridad social de los trabajadores, e incrementando la capacidad de consumo. La perspectiva de seguridad estaba asociada directamente a la seguridad social.

En las décadas del 70 y del 80, con la instalación del neoliberalismo, la crisis del mercado de trabajo, el desmantelamiento de las políticas sociales y la privatización y liberalización de la economía, la seguridad fue mutando hasta convertirse en un problema policial. Poco a poco se instaló la asociación de la inseguridad con la pobreza y se propuso un tratamiento criminalizador que canalizó los conflictos sociales hacia el ámbito judicial. Es lo que algunos autores llaman la «judicialización» y «criminalización de la pobreza».

**Con el neoliberalismo la seguridad pasa a ser un problema policial: judicialización y criminalización de la pobreza.**

**9. Políticas de Estado que emergen en los años 20 y 30 y se consolidan en varios países luego de la Segunda Guerra Mundial. El New Deal en los EEUU, Welfare State en Suecia y Reino Unido y los modelos de la CEPAL en América Latina son expresiones de este modelo. Refiere a un Estado centrado en desarrollar políticas y reformas en la seguridad social con el objetivo de garantizar la seguridad de las personas trabajadoras. Los estados de bienestar se articulan en un contexto de transformación y desarrollo del sistema capitalista.**

**En palabras de Esping-Andersen (1993: 44): «El Estado del Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales».**

## Complemento con otras políticas

Las políticas públicas centradas en la seguridad ciudadana democrática apuntan a crear condiciones para la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Para ello el Estado deberá complementar con políticas públicas universales, protegiendo especialmente a personas o grupos vulnerados, que están en una relación desigual y desventajosa.

En un sentido amplio, la política criminal se compone de dos elementos: la represión del delito y la prevención del delito. Para ello los Estados despliegan dispositivos institucionales diversos que pueden ser judiciales o extrajudiciales. El ámbito penal es el encargado de la represión del delito, pero en las últimas décadas se le ha atribuido de forma incremental la función de la prevención del delito.

La adjudicación de la función de prevención al ámbito judicial-penal es una política fallida, como dice Máximo Sozzo: «Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad. (...) no es efectivo para lograr la intimidación de potenciales delitos (...) ni para la reinserción social de las actuales personas infractoras (...), logrando únicamente actuar (...) en la intimidación o neutralización de un delito particular y (...) como reafirmación simbólica de la existencia de las propias normas. Las políticas de prevención del delito deben buscarse entonces en los instrumentos institucionales extrajudiciales»<sup>10</sup>.

Las medidas extrajudiciales en un sentido amplio del término abarcan a «todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el estado»<sup>11</sup>.

Existe una gran variedad de enfoques y tácticas extrajudiciales de prevención del delito. Una de ellas es la táctica comunitaria de prevención del delito, que se enfoca en generar un sentido de comunidad mediante la organización colectiva, entendiendo a la comunidad no como una suma de individuos, sino como un actor en sí mismo, potenciador de cambios sociales, políticos y culturales.

10. Sozzo, M. (2000, p. 104).

11. Van Dijk, J. (1990, p. 106).

# El rol de las fuerzas de seguridad

## ¿Para qué sirve la Policía?

En el marco de la gestión de la seguridad ciudadana, la policía es la institución pública legalmente autorizada para regular relaciones y conflictos interpersonales, estando para ello habilitada a usar eventualmente la fuerza o coacción física<sup>12</sup>. En este sentido, ofrece un servicio de protección ciudadana ante posibles situaciones de violencia, siendo una institución cuyo accionar es parcial en la prevención y resolución de delitos o conflictos de violencia. La policía actúa sobre eventos y hechos conflictivos materializados y su marco de acción es «un componente específico e importante, pero extremadamente limitado si se observa la integridad del fenómeno»<sup>13</sup>.

La facultad específica de la policía radica en la legalidad y legitimidad dada para la utilización de la fuerza, por lo que su uso debe estar sumamente regulado y limitado en la normativa, basada en criterios de excepcionalidad, racionalidad, progresividad y proporcionalidad para su aplicación.

12. Marcelo Saín (2015).

13. Marcelo Saín (2015, p. 214).

## La Policía en Uruguay

Nuestra Policía se rige actualmente por la Ley de Procedimiento Policial del 2008 —que establece y regula sus marcos de acción y el uso de la fuerza— y la Ley Orgánica Policial del 2015 —que define y caracteriza su función. Esta última actualiza y transparenta parte del funcionamiento institucional policial, aunque establece criterios que refuerzan prácticas de control y patrullaje, además de la función policial extendida.

### Militarización de la acción policial

La Ley Orgánica Policial además define a la Guardia Republicana como cuerpo especial con «la misión de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el combate al delito dentro de todo el territorio nacional». La Guardia Republicana, en funcionamiento desde 2011, es parte de la creación de diversas unidades policiales, entre las que se destacan también el GEO (Grupo Especial de Operaciones), PUMA (fuerza motorizada de la Guardia Republicana), el GRT (Grupo de Reserva Táctica) y el GIR (Grupo de Intervención Rápida).

# Violencia institucional y violencia policial

## Sentido de la acción policial

El sistema penal es estructuralmente selectivo, operando por segmentos: segmento legislativo, policial, judicial y ejecutivo. El segmento policial es el que tiene mayor poder de selección, apuntando hacia determinados sectores de la población<sup>14</sup>.

Las prácticas de patrullaje y respuesta policial responden a criterios y pautas sociales y políticas arraigadas en nuestro sistema político, nuestros territorios y medios de comunicación masivos de la información. Las categorías de percepción y de apreciación por medio de las que les policías operan, no son exclusivas de éstos, sino que son compartidas por gran parte del conjunto social<sup>15</sup>.

En este sentido, la violencia institucional policial responde a pautas socialmente instaladas, a partir de las que la institución policial y otras instituciones del Estado desarrollan patrones culturales y organizativos.

Las prácticas de patrullaje y policiamiento focalizado construyen y alimentan un ordenamiento social desigual, que discrimina según territorio, edad, clase social, identidad de género, orientación sexual y ascendencia étnico-racial<sup>16</sup>.

**14.** Uriarte (1999) y Daroqui (2012).

**15.** Linzer et al. (2007).

**16.** Ver en particular, la publicación de Didier Fassin (2005) «La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas».

## ¿Qué es la violencia institucional?

La violencia institucional es una práctica de exceso de poder ejercida por el propio aparato estatal. En un sentido amplio, podemos decir que toda «institución, para obtener sus fines y objetivos, requiere el ejercicio del poder a través de los sujetos que la conforman. Este poder puede ser arbitrario, injusto, fragmentado, inadecuado a las necesidades de la población destinataria, generando desencuentros, rechazo, reforzando posiciones violentas»<sup>17</sup>. Toda práctica institucional está expuesta al ejercicio de la violencia física, psicológica, política, económica o simbólica. Implica prácticas, rutinas, normas, problemas de diseño institucional y otras condiciones.

Este tipo de violencia vulnera los derechos de todas las personas, pero en particular de poblaciones más vulneradas: niños, niñas y adolescentes; personas LGBTIQ+; personas racializadas; población institucionalizada y sectores económicamente excluidos.

## ¿Qué es la violencia policial?

La noción de violencia institucional adquiere un sentido más evidente cuando es ejercida por los organismos estatales que portan el uso legítimo de la coacción física (Policía, Fuerzas Armadas). La violencia policial implica prácticas estructurales de violación de derechos por parte de funcionarios pertenecientes a las fuerzas de seguridad (Policía), Fuerzas Armadas y los servicios penitenciarios (cárceles). En este sentido, no sólo involucra a la Policía, sino también al Poder Judicial.

Se manifiesta en los casos más graves, más noticiables, pero también se observa en prácticas rutinarias (utilización de lenguaje ofensivo o inapropiado, agresión física, entre otras). Es un universo de formas de violencia que abarca una gran amplitud de hechos y prácticas de distinta gravedad. Es fundamental el rol del propio Estado en prevenir, investigar y denunciar la violencia estatal y proteger a las víctimas.

Algunos autores investigan sobre los discursos policiales que justifican este tipo de violencia, desde una visión compartida sobre el aumento del delito y de la violencia. Bajo esta premisa, se torna central en el discurso de las policías la necesidad de contar con libertad de acción al momento de atacar el delito y que la normativa se adapte para ello<sup>18</sup>.

17. Mercedes Pazos (2002).

18. Montero (2013) y Linzer et al (2007).

En las distintas investigaciones respecto a las justificaciones policiales sobre la violencia que ellos mismos ejercen, encuentran que ésta es necesaria, aunque esté al límite de la legalidad, ya que puede lograr que las acciones violentas disminuyan: «quien comete el delito se coloca en una posición de vengador y la víctima es en realidad quien actúa mal, convirtiéndose en una persona que se merece la acción dañosa»<sup>19</sup>.

En 2014 SERPAJ realizó en conjunto con la Universidad de la República, MIDES e Ielsur un estudio sobre el cumplimiento de la ley de procedimiento policial (n.º 18.315, vigente desde 2008) para los adolescentes y jóvenes de 13 a 29 años de Montevideo. La investigación, que contó con un total de 750 respuestas representativas del total del territorio, identifica una fuerte focalización de las intervenciones policiales en las zonas noroeste y noreste de la capital (82 eventos de 100 ocurrían en estos barrios). Además, se observa la focalización de las intervenciones sobre determinadas personas, siendo parados por la policía mayoritariamente jóvenes mayores de 18 años pertenecientes a las zonas de Montevideo mencionadas.

El estudio verifica la presencia en importantes proporciones de violencia verbal (34% de las personas intervenidas) y violencia física (13%) sobre los adolescentes y jóvenes montevideanos, siendo muy baja la proporción de ellos que realizó posteriormente alguna denuncia sobre lo vivenciado (5% de ellos).

Para conocer más del estudio, descargá la publicación completa en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7628/1/Cuaderno%20CSPS%206.pdf>

19. Montero (2013, p. 99).

## Respuestas sociales: vigilancia vecinal vs. prevención comunitaria

«desandar la violencia policial o la violencia institucional implica no solamente reformar a la policía (...) no alcanza si al mismo tiempo no ponemos en crisis ese imaginario social que activa esas pasiones punitivas. Tan importante como encarar un proceso de reforma policial es al mismo tiempo empezar a desandar ese imaginario, empezar a desandar esos clichés, esos sentidos comunes que van creando condiciones para que la policía actúe de esa manera y no de otra porque el policía no es un extraterrestre...»<sup>20</sup>.

En los apartados anteriores hemos abordado las formas mediante las que se desarrolla la violencia institucional, donde el Estado y particularmente los órganos que ejercen el monopolio de la coacción física (Policía y Fuerzas Armadas) llevan adelante prácticas de exceso de poder sobre la población, que redundan en una violación

20. Rodríguez Alzueta, E. (2020).

sistemática a los derechos humanos, desde una perspectiva de populismo penal. En este apartado nos dedicaremos a analizar el rol que juega en el desarrollo de la violencia institucional, y en particular de la violencia policial, lo que anteriormente nombramos como punitivismo desde abajo, aquel que proviene de la opinión pública, de la comunidad.

El rol de la comunidad durante las últimas décadas, frente a la problemática de la seguridad, se ha transformado en lo que Esteban Rodríguez Alzueta llama *vecinocracia*<sup>21</sup>, según la que desde nuestro rol de vecinos adoptamos el lugar de vigilancia y denuncia acrítico, reclamando a las autoridades soluciones inmediatas, señalando a un «otro» como enemigo. Esta situación es causa y consecuencia de una participación cada vez más despolitizada e individualista de la comunidad, que exime de toda responsabilidad ciudadana y de debate a las personas que la componen.

En este marco, se llevan a cabo acciones de «justicia» por mano propia: señalamiento, hostigamiento, degradamiento moral y linchamiento. Ejemplos de esto son las organizaciones como vecinos en alerta<sup>22</sup>, pero también se ven este tipo de conductas en los escraches en los barrios, lugares de trabajo y redes sociales, así como en los comentarios de los lectores en los diferentes portales de noticias, programas de radio, entre otros.

Este punitivismo vecinal sucede cuando identificamos «el problema» con algunas personas, un otro a quien le ponemos rostro y le asignamos todas las responsabilidades, invisibilizando las diversas y complejas tramas y conflictos sociales que están por detrás. La construcción de ese otro se da a través de procesos de estigmatización profundos, producto de una fragmentación social que viene desde hace varias décadas, en los que se señala sobre todo a personas jóvenes, pobres y muchas veces racializadas como las «culpables».

Como dijimos anteriormente, este punitivismo desde abajo, producto del abordaje de la seguridad ciudadana por parte de «los vecinos» y de la construcción de la opinión pública, es la otra cara de la política criminal de corte punitivista y de la consecuente violencia policial. No se puede entender a una parte sin la otra, se retroalimentan entre sí —sin darse necesariamente una antes que la otra. La Policía no es un ente aislado de la sociedad, si no que forma parte de ésta, a decir de Rodríguez Alzueta

21. Rodríguez Alzueta, E. (2019).

22. «Por eso hablamos de vecinos alerta, hablamos de vecino que se transformaron en policías amateur. Vecinos que hicieron de la vigilancia y de la delación la manera de estar también en el barrio, no de cuidar al prójimo sino de cuidarse de la persona que tenemos al lado.» Rodríguez Alzueta, E. (2020).

cuenta con el mismo mapa subjetivo que la comunidad en la que está inmersa, tiene sus mismas pautas culturales: no hay olfato policial sin olfato social, detrás de las detenciones arbitrarias hay profundos procesos de estigmatización social<sup>23</sup>.

En este sentido, resulta fundamental el rol de las organizaciones sociales en los barrios para trabajar en la prevención de la violencia institucional, funcionando como espacios de monitoreo y denuncia de posibles situaciones de abuso policial, así como estableciendo espacios de debate que transformen ese rol de vecine policía en el de ciudadane comprometide políticamente, en el marco de una concepción sobre la seguridad que sea colectiva, antipunitiva, democrática y de respeto a los derechos humanos.

23. Rodríguez Alzueta, E (2020).

# Responsabilidad del Estado: propuestas para limitar y erradicar la violencia institucional policial

Tal como se ha mencionado anteriormente, la violencia institucional policial no es una categoría conceptual que en nuestro país se encuentre instalada tanto en la discusión como en la agenda pública y, por ello, las políticas de Estado para su condena y limitación son muy reducidas o deficitarias.

Si bien el Ministerio del Interior cuenta con una Dirección de Asuntos Internos donde se pueden denunciar prácticas abusivas por parte de efectivos policiales, no hay un espacio institucional con la especificidad que requiere la temática. A nivel de la Fiscalía General de la Nación tampoco encontramos un área específica pues, si bien existe la Unidad Especializada en Derechos Humanos, se circunscribe a investigar sobre delitos de lesa humanidad cometidos en la última dictadura civil-militar.

Algo similar sucede con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo que, si bien es un organismo estatal que recibe denuncias sobre violencia policial, no tiene la potestad de ser querellante en causas de este tipo. No hay recursos disponibles para llevar a cabo una instancia judicial de casos que refieran a violencia policial. Lo que sí puede efectivizar es el monitoreo acerca de cómo se investiga y qué procedimientos se instrumentan a nivel ministerial sobre las denuncias que realizan. Aquí nos encontramos con otra dificultad y es que mucha de la información relativa a esta temática se caratula como sensible y confidencial, reduciendo la transparencia de datos que hacen a la construcción de un mapeo del estado situa-

cional, tanto del accionar de las fuerzas de seguridad como de las políticas que se desarrollan y hacen a la protección de los derechos humanos.

La complejidad de este asunto, vinculado tan estrechamente a la construcción de una seguridad democrática, demanda políticas estatales integrales y multiagenciales. En primer lugar, es imprescindible que el Estado reconozca los atropellos y violaciones a los derechos humanos que sus propias agencias pueden ejercer sobre la ciudadanía en la actualidad. En segundo lugar, hay que diseñar e implementar diversas leyes y políticas públicas que permitan abordar la complejidad de este fenómeno con el fin último de limitarlo y erradicarlo. En este sentido, hay al menos cuatro dimensiones que podemos identificar de forma muy precisa:

1. La profesionalización de la labor policial a través de la concientización, formación y capacitación permanente tanto en términos normativos, como en derechos humanos, así como de buenas prácticas.
2. La modificación de algunas leyes vigentes que regulan el trabajo policial, como por ejemplo la ley orgánica, que refuerza el Estado policial obligando a intervenir a los funcionarios aún cuando se encuentran fuera de su horario laboral. De esta forma, quedan expuestos a situaciones conflictivas que pueden derivar en una amenaza a su integridad personal así como a la de terceros. Mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los cuerpos policiales también hace a la construcción de un mejor vínculo con la comunidad.
3. La generación de espacios institucionales estatales que se encarguen de monitorear y controlar el accionar policial, tanto en la órbita del Ministerio del Interior, así como en otras agencias del Estado. Un paso que consolide el abordaje de esta problemática podría ser la creación de una procuraduría contra la violencia institucional a nivel de la Fiscalía General de la Nación, que canalice e impulse acciones de acompañamiento a víctimas, investigación y juzgamiento de prácticas ilegales y abusivas cometidas por las fuerzas de seguridad<sup>24</sup>.
4. El mejoramiento de la transparencia y acceso a datos vinculados con violencia institucional policial, así como a la rendición de políticas que se estén desarrollando para mitigarla.

**24. Citamos como ejemplo la creación de la Procuraduría de Violencia Institucional en el caso argentino. Por más información: <https://www.mpf.gob.ar/procuvin/>**

# Bibliografía

**Daroqui, A. (2012).** *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil.* Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina.

**Del Rosal, B. (2009).** *¿Hacia el Derecho Penal de la Posmodernidad?* Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 11-08: <http://criminet.ugr.es/recpch-tp://criminet.ugr.es/recpc>

**Esping-Andersen, Gøsta (1993).** *Los tres mundos del Estado del bienestar.* Alfons el Magnanim, Valencia.

**Lagos, F.; Mosteiro, M.; Paternain, R; Salamano, I.; Samudio, T.; Zoppolo, G.; (2016).** *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva.* Cuadernos de ciencias sociales y políticas sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

**Fassin, D. (2016).** *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas.* Editorial siglo veintiuno, Buenos Aires.

**Linzer, M., Rios, A., Mouzo, K., Rodríguez, G. y Seghezso, G. (2007).** *Discursos policiales y sentido práctico en el contexto de la (in) seguridad.* IV Jornadas de Jóvenes Investigadores . Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación. (2011).** *Seguridad y Derechos Humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática.* Buenos Aires, Argentina.

**Montero, A. (2013).** *¿Con las manos atadas? Indagaciones sobre “motivos” y “audiencias” para las violencias policiales contra los menores en la ciudad de Santa Fe.* Revista Delito y Sociedad, n° 35, págs. 76–102. Universidad Nacional del Litoral, Argentina

**Perelman, M., Tufro, M. (2017).** *Violencia Institucional. Tensiones actuales de una categoría política central.* Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires, Argentina.

**Rodríguez Alzueta, E. (2019).** *Vecinocracia: olfato social y linchamientos.* Editorial Eme, La Plata.

**Saín, M. (2015).** *El leviatán azul. Policía y política en Argentina.* Editorial siglo veintiuno, Buenos Aires.

**Sozzo, Máximo (2000).** *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito.* Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal.N. 10. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires.

**Uriarte C. (1999).** *Control Institucional de la Niñez Adolescencia en infracción.* Editor Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay.

**Vernazza, Lucia. (2015).** *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda Uruguay 2005- 2014.* Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

## Ponencias en eventos académicos

**Rodríguez Alzueta, E. (Mayo 2020).** *Reflexiones sobre punitivismo, diferencias entre prevención comunitaria y vigilancia-vecinocracia.* En Seminario Virtual sobre Violencia Institucional, SERPAJ-Uruguay. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=M3FFhkw14bw&feature=youtu.be>

[www.serpaj.org.uy](http://www.serpaj.org.uy)

 @SerpajUy

 @serpaj.uy

 @Serpaj\_Uruguay

 SERPAJ Uruguay