



Civitas - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 1519-6089

civitas@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul
Brasil

Victoria Pita, María; Mendes de Miranda, Ana Paula

Alcance y limitaciones de las consultorías en materia de seguridad pública y derechos humanos. Es posible resistir a las generalizaciones y a los productos estandarizados? – Relato de una experiencia

Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 15, núm. 1, enero-marzo, 2015, pp. 128-154

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponibile en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74237096008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Alcance y limitaciones de las consultorías en materia de seguridad pública y derechos humanos

Es posible resistir a las generalizaciones y a los productos
estandarizados? – Relato de una experiencia

Outreach and limitations of the consultancies on public security and human rights

*Is it possible to resist generalizations and standardized products?
– Narrative of an experience*

Maria Victoria Pita*
Ana Paula Mendes de Miranda**

Resumen: Si bien las nociones de *seguridad ciudadana* y *gobierno político de la seguridad* han resultado formulaciones políticas de parcial y relativo consenso en la región, es bien sabido que los procesos a través de los cuales estas nociones encarnan en las instituciones no son lineales. Las decisiones y las prácticas concretas en lo que hace al registro y producción de información han encontrado diversos tipos de obstáculos: algunos fincan en la propia naturaleza de los datos; otros, en las prácticas consuetudinarias de las agencias intervinientes, finalmente, otros resultan de resistencias políticas y/o institucionales más o menos explícitas. En este artículo nos interesa abrir la discusión acerca de trabajos de consultoría que –a “contrapelo” de los modelos estandarizados– sean capaces de producir tanto reflexiones en torno a las burocracias

*Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, Programa de Antropología Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Es además investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Administración Institucional de Conflictos (INCT-InEAC) y profesora del Departamento de Ciencias Antropológicas y de la Maestría en Antropología Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires <mpita@conicet.gov.ar>.

**Doctora en Antropología por la Universidad de São Paulo (USP, São Paulo, SP, Brasil), profesora del Departamento de Antropología y de el Programa de Posgrado en Antropología de la Universidade Federal Fluminense en Niterói, RJ, Brasil. Es investigadora del Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep) de la misma universidad e investigadora del Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflictos (INCT-InEAC) <anapaulamiranda@id.uff.br>.

estatales y al diseño de políticas públicas, como *información* y *conocimiento* en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos.

Palabras-clave: Seguridad ciudadana. Información. Conocimiento. Políticas públicas. Consultorías.

Abstract: While notions of citizen security and political governance of security turned out to be political formulations with relative consensus in the region, it is well known that the processes through which these notions are embodied in the institutions are not linear. Decisions and practices in the process of register and production of information present various types of obstacles: some related on the nature of the data; others are customary practices of the participating agencies, and finally, there are cases of more or less explicit political and/or institutional resistance. In this paper we want to discuss about consultancy services that against the standardized models are able to produce reflections about state bureaucracies and the design of public policies as well as information and knowledge on the subject of citizen security and human rights.

Keywords: Citizen security. Information. Knowledge. Public policies. Consultancy services

Introducción – los inicios de la investigación

A principios del año 2011 el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), un organismo nuevo en la región,¹ abrió una convocatoria a investigadores para producir un documento de trabajo de carácter exploratorio que analizara, atendiendo a los datos e información existentes, “los aspectos principales de la relación entre seguridad pública y derechos humanos en países de la región”. El IPPDH buscaba con ello abrir una línea de investigación que proveyera insumos para uno de los ejes básicos de su plan estratégico: las políticas de seguridad ciudadana y el control de la violencia institucional. Fuimos nosotras, que hace ya varios años trabajamos en colaboración sobre la temática en cuestión, quienes acabamos siendo las investigadoras escogidas para llevar adelante la pesquisa.

El trabajo de investigación –esto es, las discusiones en él contenidas, los asuntos problematizados, su alcance final y su estilo –se ajustó durante el proceso de su producción junto a los responsables ejecutivos del IPPDH. Ese proceso por cierto, no estuvo exento de dificultades. La mayor parte de ellas

¹ El IPPDH es un organismo regional creado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur en 2009, con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (República Argentina), que tiene como funciones la cooperación técnica, la investigación, la capacitación y el apoyo a la coordinación de políticas regionales en derechos humanos. Actualmente tiene cuatro ejes temáticos prioritarios: políticas de prevención y violencia institucional y seguridad ciudadana; políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante grave violaciones; políticas de igualdad e no discriminación, infraestructura institucional en derechos humanos. Cf. <http://www.ippdh.mercosur.int/>.

básicamente respondían a las tensiones que resultan de la tarea que se orienta a articular de manera consistente objetivos político-institucionales y tiempos de investigación. Dificultades que conseguimos sortear sin mayor problema. En gran medida porque así como nuestros interlocutores forman parte de espacios académicos, nosotras tenemos una historia profesional que no ha eludido la intervención en espacios de producción y gestión en oficinas estatales y/o de organizaciones no gubernamentales.

El contar con trayectorias con puntos convergentes no fue un dato menor; de hecho hizo posible la “traducción” entre lenguajes y modalidades de trabajo. Y esta ya es una primera cuestión a destacar como relevante: aún hoy a la hora de evaluar y/o analizar políticas públicas, al momento de pensar las formas eficientes de intervención político-institucional en áreas específicas el trabajo conjunto, la articulación entre espacios de producción de conocimiento ligados a universidades e institutos académicos por un lado y a oficinas estatales o de organizaciones no gubernamentales por el otro, resulta problemática. Porque lo cierto es que, al menos en líneas generales, unos y otros espacios están ligados a oficios con lenguajes y temporalidades para la producción diferentes. Unos tradicionalmente caracterizados como extremadamente analíticos, poco “prácticos”, con tiempos de producción relativamente demorados y que por ello acaban siendo extemporáneos. Otros, definidos como destacables por la rapidez en su capacidad de diagnóstico y respuesta, pero muchas veces tildados de algo superficiales y más preocupados por producir recomendaciones y soluciones antes que por comprender analíticamente la lógica, las tradiciones y la dinámica propia de las instituciones y burocracias que son sujeto de las políticas y/o productos que analizan. De hecho es habitual que este tipo de estudios sean encargados a consultores –la mayor parte de las veces “internacionales”– que han desarrollado en su oficio estrategias estandarizadas para elaboración de informes que generalmente suelen consistir en un listado sistematizado de: por un lado, funcionamientos institucionales que se califican de deficientes; y por el otro: pretendidas soluciones para una producción eficiente. Así las consultorías estandarizadas juegan el papel de estímulo y promoción de las *reformas*, palabra clave en el campo de las políticas públicas. Lo cierto es que estos informes no hacen más que contribuir –por la vía de una tradición más o menos reciente que podríamos llamar “la cultura de las consultorías”²– a afianzar un modelo de estudios que se detienen

² Cultura que se fortaleció en el período en que en la región proliferaron las *reformas estatales*, eufemismo con que se nominó a los procesos de presunta eficientización de las burocracias estatales que no buscó sino convertirlos en empresas eficaces en la gestión de negocios antes que en la generación de burocracias eficientes en la gestión de la *cosa pública*. Las

en el análisis y la evaluación del *producto* y no en el análisis del proceso acerca de *cómo* se produce. En este sentido, otra diferencia en lo que hace a la factura de esta experiencia de consultoría que aquí se relata ha sido el hecho de acordar con quienes lo requirieron la producción de un material que antes que brindar “recomendaciones” ofreciera otro tipo de resultado, uno que fuera a la vez orientador de reflexiones propositivas, y fundamentalmente que se convirtiera en antecedente e insumo para la generación de investigaciones en profundidad del propio IPPDH; es decir, que fuera capaz de proveer fundamento y consistencia al impulso de políticas específicas a nivel regional en la materia impulsadas por el propio IPPDH (capaces a su vez de promover el desarrollo de investigaciones en convenio o sociedad con universidades y/o organizaciones no gubernamentales).

Así convinimos que nuestra investigación se orientaría a indagar dentro del campo problemático definido, sobre el estado de situación en materia de *producción y gestión de información y conocimiento en seguridad ciudadana y derechos humanos* tomando como casos de referencia los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Para ello, analizaríamos –a la vez– la información existente en las oficinas estatales (y particularmente la generada por las policías) así como los modos de producirla. Y junto con ello buscaríamos conocer por la vía de entrevistas y consultas, tanto a los funcionarios técnicos y políticos de las oficinas estatales (tanto en ejercicio como ya fuera de la gestión pública), como también a los investigadores y activistas de organismos de derechos humanos y organizaciones sociales, acerca de temas, campos de conflictividad, o tipos de hechos significativos en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos que, desde sus lecturas, no contaran con registro, o estuviesen escasamente considerados al momento de registrar hechos, o subregistrados o bien registrados bajo ítems errados que estarían alterando la percepción de los acontecimientos.

No nos detendremos aquí sobre todo lo resultante de esa investigación que, en una versión reducida, el IPPDH ha publicado recientemente.³ Pero sí nos interesa –y ese es el objetivo de este trabajo– exponer algunas cuestiones que resultaron de esa investigación y que encontramos centrales para la discusión en torno a información, conocimiento, seguridad ciudadana y derechos humanos. Las páginas que siguen buscarán explicar

³ Sería fútil la duplicación de contenidos. Por lo demás el texto resultante de la investigación –financiada como se dijo conjuntamente entre Acnudh-Pnud y el IPPDH es propiedad de los contratantes. Sin embargo algunas investigaciones previas desarrolladas por las autoras fueran incorporadas al informe. Una versión pública está disponible en el sitio http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/seguridad_ciudadana_final.pdf.

fundamentalmente el alcance y las implicancias de haber trabajado sobre la distinción entre *información* y *conocimiento*, y haber trabajado atendiendo a la noción de *seguridad ciudadana* en políticas públicas (interesan especialmente los sentidos ligados a ella diferentes de aquellos vinculados a la noción de seguridad pública). Mas junto con ello, también destacaremos algunas otras cuestiones que consideramos relevantes para pensar en modalidades o tipos de asociaciones para el trabajo, de parcerías, en fin de modelos de consultorías a desarrollar.

Puntos de partida

Es frecuente que al hablar de América Latina como región –con la supresión de las particularidades y especificidades que el hecho de usar nociones generalizadoras como esta ya llevan de suyo– se ofrezca una serie de datos cuantitativos que sin mediar mayor reflexión la presenten como la más violenta y en ocasiones (por esas cosas del desplazamiento semántico que porta una fuerte y naturalizada carga ideológica) “la más peligrosa del mundo”. Estos datos, con frecuencia extremadamente sintéticos, se refieren principalmente a la “criminalidad” o “criminalidad violenta”. Así, periódicamente se publican listados donde las ciudades latinoamericanas ocupan los primeros lugares en el *ranking* de tasas de homicidios y robos. Agencias internacionales suelen asignar miles de dólares para realizar diagnósticos que acaban compilando información que confirma lo que –por pura repetición– ya se cree sabido. Pero ciertamente esos datos así ofrecidos (tasas de homicidios y de robos a nivel nacional, por ejemplo) poco pueden explicar acerca de las dinámicas de la criminalidad y la violencia a ellas asociada, de hecho no dan cuenta de la relación de ese tipo de hechos con las dinámicas ligadas a la violencia estatal y/o a la eventual articulación entre mercados legales e ilegales que permite la ocurrencia de ellos. Varias operaciones de intervención crítica e informada resultan necesarias para desmontar estos postulados y/o para evaluar ajustadamente cuáles son esas violencias y peligros, y para identificar tanto a quienes los sufren como a quienes los generan (ya sea por acción como por omisión).

Así, un primer asunto importante es tomar en consideración con qué datos, producidos por cuáles agencias y que miden ciertas acciones que nos hablan de determinados hechos, se construyen diagnósticos o descripciones de sociedades y/o regiones. Lo cual nos lleva a plantear la importancia de atender al alcance y limitaciones de los datos producidos. Alcance y limitaciones que, por su parte, se deben a distintas series de motivos: la propia naturaleza de los datos –de lo que hablan, es decir lo que sí miden o

registran y aquello que no se les puede pedir–; las rutinas y tradiciones institucionales bajo las cuales son producidos; los usos políticos de ellos. Todo lo cual además, remite a la necesidad de tener claro un primer asunto: en materia de información *los datos cuantitativos no mienten pero tampoco dicen la verdad*; sino que fundamentalmente, dan cuenta de manera sintética de una importante serie de rutinas y criterios formales/informales –y por ello no siempre explícitos– de los agentes que las producen.⁴ Se trata entonces del reconocimiento –junto con el hecho de que el estado conocido de la “criminalidad” no es sino lo que las fuerzas de seguridad registran en virtud de sus tradiciones institucionales y a partir de sus decisiones, intervenciones, reflejando así el estado de su acciones– de la importancia de construir el gobierno de la seguridad por la vía de acciones técnico-políticas concretas que orienten y direccionen estas acciones. Esto resulta vital conocerlo al momento de leerlos e interpretarlos, ya que de otro modo no estaríamos más que tributando y alimentando la *magia social* los rodea. Así presentadas las cosas, podemos afirmar sin temor que los datos son sesgados, y que en verdad lo importante es conocer su proceso de producción para conocer así su sesgo.

Un segundo asunto relevante es que, cuando nuestro objeto de interés se liga a temas tales como la violencia y la seguridad ciudadana, se impone reconocer la necesidad por una parte de avanzar en la comprensión de qué tipos de fenómenos ligados a cuáles dinámicas violentas (estatales, sociales, interpersonales, colectivas, políticas) estamos considerando –lo que nos habilitaría a hablar antes que de la violencia de *violencias y conflictividades*–; y por otra parte, pero junto con ello, de tener presente que la noción de *seguridad pública* se liga a una matriz diferente a la de aquella en la que se empotra la de *seguridad ciudadana*, y que ello resulta central a la hora de dar cuenta de las cuestiones ligadas al campo de los *derechos humanos*. Esta última afirmación tal vez requiera colocar algunas coordenadas más para su mejor comprensión. Trataremos entonces de exponerlas. Al momento de compilar y analizar los datos e información disponible en materia de seguridad, se hace evidente que no existen en la región sistemas de producción y gestión de información pública en la *intersección temática* que resulta de los problemas referidos a Derechos Humanos y a Seguridad Ciudadana. Es decir, no existe ningún sistema que haya sido generado bajo esa premisa y que, por tanto, ofrezca información sistematizada que *articule* ambos campos. Así, lo que hay disponible es, por una parte un corpus de datos producidos por diversas agencias estatales en materia de

⁴ Este aspecto se analiza en Miranda y Pita (2011a).

seguridad pública,⁵ esto es, fundamentalmente datos sobre delitos contra la propiedad, delitos contra la vida tales como homicidios y lesiones –en general sin mayores desagregaciones en lo que hace a características de víctimas, agresores y circunstancias de los hechos–; y por otra un corpus menor, no siempre proveniente de fuentes estatales que compila información en materia de derechos humanos acerca de distintos tipos de violencias –estatales y no estatales– sobre distintos tipos de sujetos (individuales y/o colectivos) que generalmente integran los sectores populares y son parte de aquellas poblaciones y grupos tenidos por “vulnerables”. Esto, al menos desde nuestra perspectiva, y esa ha sido nuestra *hipótesis de trabajo*, se debe a que la producción y gestión de información sobre hechos y acontecimientos que implican violencia, inseguridad y/o violación de derechos aún no se produce de manera acabada bajo el paradigma de la *seguridad ciudadana*, sino que convive junto a este –y opera en la forma de la pensar la producción de información– la noción de *seguridad pública*. Es decir, resulta posible advertir en el proceso de construcción de los datos en materia de seguridad la primacía de una matriz policial que los identifica, registra, clasifica y compila. Matriz que se encuentra íntimamente ligada al paradigma de la seguridad pública, que en sus términos, al menos en América Latina, se encuentra anudada a la noción de orden público (donde ha abrevado la doctrina de la seguridad nacional); esto es, vinculada a aquella noción de seguridad construida desde el e stado antes que orientada a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales que viven en diversas configuraciones socio-espaciales. Sin embargo es dable advertir en la región de un tiempo a esta parte, aún con matices y diferencias, un auspicioso –aunque también, justo es decirlo, inestable– consenso en torno a lo que ha dado en llamarse *gobierno político de la seguridad*. Esto es, a un claro posicionamiento acerca de que las cuestiones en materia de seguridad deben inscribirse en una matriz signada por la noción de *seguridad ciudadana* (impulsada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH), desplazando la hegemonía policial en la materia. Desde esa perspectiva, la seguridad tal como es conceptualizada no se inscribe en la noción de orden público ni se funda en una posición estado-céntrica y defensiva, donde la sociedad es vista como pura alteridad, como fuente de conflicto –entendido este como desorden y riesgo–; sino que es pensada en términos de generación de las condiciones para la seguridad primordial de las personas y grupos sociales que viven en diversas configuraciones socio-espaciales, y por tanto es definida

⁵ Señalamos *ex profeso* aquí seguridad pública antes que seguridad ciudadana, toda vez que –como se verá– estas agencias siguen pensando la cuestión desde esa óptica.

como un derecho y no como un bien. La *seguridad ciudadana*, como bien se señala en el seminal informe de la CIDH de 2009, es pensada como una política pública y en este sentido no puede pensarse sin un referencia concreta a los derechos humanos, toda vez que como se destaca en el Informe mencionado:

[...] las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia [...] La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del estado o de determinado orden político (OEA/CIDH, 2009, X).

El *gobierno político de la seguridad*, premisa que recoge y busca fortalecer esta conceptualización de la seguridad, implica la conducción y control del desempeño de las agencias implicadas de manera directa en la producción de la seguridad de las personas, involucrando a múltiples actores estatales y sociales, así como implicando la articulación de programas y políticas de gobierno, con miras a garantizar la vigencia de derechos. Así, es claro que esta noción de seguridad radica en la plena vigencia de los derechos y por ello se trata de una cuestión de naturaleza política antes que un asunto de exclusiva índole policial. Sin embargo, si bien como se dijo *seguridad ciudadana* y *gobierno político de la seguridad* han resultado formulaciones políticas recientes y de relativo consenso en la región, es bien sabido que los procesos a través de los cuales las premisas políticas encarnan en las instituciones posibilitando así alteración de rutinas, costumbres y prácticas institucionales no son procesos lineales ni rápidos. Y ello así, porque no sólo se trata incidir en tradiciones e inercias institucionales acendradas, y porque hacerlo implica constantes supervisiones, correcciones y ajustes de rumbo; sino también porque esos procesos no están exentos de oposiciones y contramarchas.

Por las razones expuestas y el encuadre presentado, la investigación que llevamos adelante se propuso describir en esos cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el estado situación en materia de registro de producción de información por parte de las policías, uno de los agentes/instituciones que en materia de seguridad que presenta, por su posición estructural, mayor proximidad inmediata con la ciudadanía ante eventos que suponen el ejercicio de violencia –física y/o moral– y la violación de derechos. Descripción que

buscó resultar insumo a la hora de pensar la cuestión de la producción y gestión de conocimiento en materia de seguridad ciudadana.

Sin embargo, aquí cabe una mención de destaque. Fue claro para nosotras que al privilegiar este campo de análisis nos centrábamos en la producción y gestión de información y no de conocimiento. Esto amerita una aclaración, porque –y esta ha sido también una (otra) *hipótesis de trabajo*– aún cuando pueden mencionarse algunos avances orientados a la producción y gestión de conocimiento, de manera mayoritaria las distintas experiencias estatales descritas en ese documento de trabajo, suelen orientar sus acciones a partir de la premisa de producir y gestionar información (de preferencia cuantitativa, con escaso desarrollo de investigaciones de corte cualitativo). La diferencia es en este punto central, ya que producir información supone estructurar formas de compilación de aquellos datos que, una vez registrados por las agencias y/o instituciones correspondientes en función de su desempeño, se informan. A su vez, la gestión de información refiere fundamentalmente a procedimientos técnicos para la difusión y acceso a esa información. En otras palabras, la producción y gestión de la información generalmente está asociada a la sistematización de datos de actividades registradas por las agencias con competencia en la materia así como a la creación y el uso de repositorios que por diversas vías –especialmente electrónicas– divulgan datos que fungen de soporte sintético y resumido de información. Por su parte, producir y gestionar conocimiento tiene como objetivo valorizar esas y otras informaciones –cuantitativas y cualitativas, provenientes de diferentes fuentes y resultantes de distintos procesos de trabajo– y contextualizarlas poniendo el foco en su aplicabilidad institucional, es decir, estas actividades refieren a un proceso cognitivo que depende de la acumulación de diversas informaciones incluidas en un contexto dado y que define su lectura, interpretación y aplicabilidad. De allí la importancia de esta distinción, ya que sólo a partir de este reconocimiento será posible procurar la articulación entre ambos a los fines de construir análisis y diagnósticos certeros y fiables. Sin embargo, en la práctica, muchas veces el término gestión del conocimiento aparece para designar actividades que son, en verdad, de estructuración de formas de acceso y difusión de la información. Eso explica las razones por las cuales estos términos pueden aparecer en el discurso de los “operadores”⁶ como sinónimos, incluso cuando designan procesos de trabajo distintos.

⁶ En Brasil, la función asignada a los operadores es transcribir (“reducir a termo”) temas considerados legítimos por el campo, ya que se somete a los requeridos procedimientos rituales y legales.

De este modo, con el objetivo de dar cuenta de las hipótesis de trabajo, la investigación procuró identificar y describir tanto los problemas frecuentes en la producción de información de fuente policial –y consecuentemente de las dificultades para la generación de conocimiento en materia de seguridad ciudadana–, como registrar de manera estilizada, las relativamente recientes iniciativas estatales que se han ido diseñando en este campo en los países objeto de este trabajo. También buscamos explicar las formas en que la información se genera y gestiona en cada uno de esos países tratando de mostrar –en la medida de lo posible– cómo esos procesos de producción y gestión de información posibilitan o limitan la generación de un conocimiento suficientemente descriptivo de aquellas situaciones sociales que son objeto y materia de la seguridad ciudadana. Junto con ello hemos considerado la cuestión de las estadísticas oficiales *qua* lenguaje de estado (y el poder de estatalidad y de legitimación que da tal nominación y por ende su capacidad de ingresar como asunto de agenda pública – cf. Miranda e Pita, 2011b); las dificultades provenientes de los datos de fuente policial en virtud de su propia naturaleza y procesos de trabajo y, también, como consecuencia de su valor político; y se han descrito dificultades que resultan de la articulación intra e interagencial considerando el impacto de ello sobre los datos producidos, entre otras cuestiones.

Pero a la vez, en esa investigación hemos buscado (de)mostrar –por la vía de algunos ejemplos puntuales– tanto las prácticas institucionales habituales y cotidianas, como la propia concepción de las agencias en torno a lo que es seguridad que en ocasiones resultan ciegas ante hechos y procesos que dan cuenta de nuevas y viejas conflictividades (la intolerancia religiosa, el hostigamiento policial a jóvenes de los sectores populares, el control de población en barriadas pobres, los desalojos campesinos e indígenas) que involucran a numerosos grupos y subgrupos vulnerables, tradicionalmente poblaciones objeto de la gestión policial. Esta “ceguera”, sostuvimos, es la que acaba por invisibilizar por la vía del no registro, es decir de la ausencia de generación de información (y por tanto por la carencia en materia de producción y gestión del conocimiento) situaciones sociales que necesariamente son objeto de la seguridad ciudadana y cuyo conocimiento preciso, confiable, sistemático y actualizado, permitiría la generación de políticas públicas, así como su evaluación (durante y pos-facto). Por esa razón, la investigación avanzó también en la presentación de una serie limitada de hechos que dan cuenta de conflictos o situaciones problemáticas en materia de seguridad ciudadana y que nos fueron referidas durante las entrevistas y conversaciones que mantuvimos con funcionarios públicos, con ex-funcionarios, con

académicos y con expertos en cada uno de estos lugares. Y a través de esos *casos– ejemplo* buscamos mostrar la importancia de la producción y gestión de información y de conocimiento en materia de seguridad ciudadana, y llamar la atención acerca de la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para detectar, registrar y así visibilizar distintos tipos de hechos y conflictividades que indudablemente hacen a la seguridad ciudadana –en el sentido en que esta ha sido tratada– y que necesariamente la encuentra ligada a los derechos humanos.

Es decir, en consonancia con nuestras hipótesis de trabajo nos interesó especialmente explorar acerca de las dificultades sobre el registro y gestión información y conocimiento en torno a aquellas cuestiones que dan cuenta de diversos tipos de conflictividad social y/o colectiva. Y ello así, porque el trabajo estuvo orientado a producir una lectura sobre la cuestión de la producción y gestión de la información y el conocimiento en materia de seguridad ciudadana en la que los derechos humanos sean parte del objeto y no un enfoque o contralor que intervenga *pos-facto* como denunciador de abusos u omisiones. Esto es, encontramos que era fundamental impulsar el monitoreo e identificación de situaciones conflictivas ⁷ en términos sociales (y no necesariamente delictuales, aunque por veces implicaran sí la comisión de delitos tenidos como poco relevantes) que puedan ser decodificadas, pensadas e intervenidas desde una perspectiva que encarne a los derechos humanos como dimensión en la administración y resolución de conflictos, detectando aquellas situaciones en que el estado interviene de manera abusiva y violenta o bien aquellas en las que no interviene, actuando así como vulnerador de derechos por omisión. Y junto con esto buscamos destacar aquellas experiencias en las que la modalidad de su producción contribuyó en gran medida a la visibilización de tipos de violencias opacadas.

De algunos problemas relevados y de experiencias valiosas

Los puntos de partida destacados en el apartado precedente se ligan de manera más o menos directa con las particularidades de los datos con los que/sobre los cuales trabajamos. Unos datos que, como se dijo, son sesgados y resultan del ejercicio de prácticas y rutinas institucionales muchas veces altamente consolidadas y por ello de difícil alteración. Ahora bien, junto con ello cabe también destacar su carácter de datos *estatales* y con un alto *valor*

⁷ Partimos de la idea de que el conflicto es inherente a la vida social, lo que permite evidenciar que las situaciones explícitas de incompatibilidad pueden resultar en el desarrollo de políticas (institucionales o informales) de consenso o coerción.

político. ¿Qué queremos decir con esto? ¿Cuál es la importancia de afirmarlo y qué implicancias tienen estas características?

Decimos que tienen alto *valor político* porque suelen esgrimidos como síntesis de la realidad (es decir, eludiendo su carácter sesgado) o eventualmente refutados como “mentiras” en situaciones de debate público, de disputa política o bien en procesos más complejos ligados a campañas de ley o orden o de miedo social. Así estos datos suelen ser puestos en juego como un barómetro de gestiones políticas, uno con alto poder de influencia en la escena pública y en la generación de “climas sociales”, y también como un elemento considerado con especial cuidado por las cúpulas de las autoridades policiales y judiciales para evaluar el desempeño institucional de las propias agencias involucradas en su producción y gestión. En esa condición (fetichista) tienen variados usos intra y extrainstitucionales y funcionan en ocasiones como instrumento de lucha o para dirimir conflictos de otro orden (afectar positiva o negativamente una gestión política, calificar el desempeño de funcionarios del área, dar lugar al castigo, sanción o premio de funcionarios directamente implicados como funcionarios policiales o judiciales). Efectos derivados de estos usos puede tener consecuencias deletéreas que lleven tanto a la difusión de información sin reposición de contextos y variables explicativas que acompañen su alcance y significado como a la limitación al acceso y difusión de la información. Ambas y opuestas soluciones “políticas” a los usos irresponsables de los datos y la información no hacen más que alimentar un campo de “opinión” o de “reclamo social” relativamente difuso, pero fuertemente poderoso, que suele demandar respuestas urgentes y rápidas en materia de seguridad (en su clave de orden público).

Por lo demás, el hecho de ser información estatal, es decir la *estatalidad* de los datos, significa que ellos portan con un *plus* que da cuenta de la existencia de un proceso de producción sometido a un conjunto de técnicas gubernamentales de regulación social que conciben el registro de la información no como una transcripción de lo que se dice, sino más bien como un acto de interpretación permitida por los agentes que tienen la función de “ajustar los hechos” a los trámites burocráticos-legales.⁸ Tal conducta revela así una *forma de gobierno*, concebida como una intervención del e stado sobre la sociedad en la que el individuo es un ser carente de expresión y no tiene derecho a cuestionar el discurso producido por el Estado. Una intervención estatal que, por su parte, requiere que al momento de observarla reconozcamos la

⁸ Un buen ejemplo es el caso de las muertes debido a un enfrentamiento con la policía (cf. Miranda y Pita, 2011a, p. 66-67).

importancia de atender a las distintas *dimensiones*⁹ que hacen a racionalidad de los agentes burocráticos. Así, al trabajar sobre ellos consideramos y atendemos la intervención y eventual confluencia de una *dimensión técnica*, legitimada “científicamente” mediante procesos estandarizados de mediciones; una *dimensión cognitiva experta*, aquella que hace a la construcción de categorías clasificatorias y taxonomías resultantes de un saber práctico –policial– así como de la vinculación entre ese saber práctico y los códigos legales –el código penal; y una *dimensión política*, producida por la articulación, muchas veces conflictiva, de las perspectivas y el trabajo de los agentes de las burocracias, de los funcionarios políticos y de los científicos sociales que buscan definir e imponer determinados modos de medir y leer fenómenos sociales, que a su vez, devenidos datos, resultan en insumos para el diagnóstico de situaciones y para la formulación de políticas públicas. Comprender estas dimensiones resulta fundamental porque las clasificaciones del e stado no son sino la materialización de relaciones de poder (y por tanto, las materializaciones resultantes de una disputa), cuestión que más de una vez queda oscurecida y/o eventualmente presentada como un problema metodológico que lleva la discusión a otro tipo debate, un debate “técnico”. La producción de estadísticas es, por lo tanto, un buen ejemplo para pensar la relación entre los dominios técnico y político. Ciertamente esta cuestión requiere de una, aunque breve, mención para destacar que históricamente, la estadística ha sido reconocida como tecnología básica en la constitución del estado moderno gracias a su supuesta objetividad. La estadística, entonces, es un ejemplo privilegiado de la relación entre saber y poder usado para el control de la población. La documentación estadística implica entonces, el máximo de conocimiento que tiene el e stado sobre la población, con la particularidad de que es un saber de autor desconocido cuyos resultados pierden identidad dentro de clasificaciones definidas por agencias estatales. Sin embargo, estas acciones no se pueden considerar neutras.¹⁰ Es decir, funcionan como los dispositivos que explicitan cómo las prácticas de los funcionarios representan racionalidades políticas. Por esta razón, las estadísticas no pueden ser entendidas como “copia” de la realidad, y sí como síntesis construidas a partir de la observación de las realidades, en tanto no sólo son así vistas por quienes producen la información

⁹ Las dimensiones por nosotras identificadas se ligan a aquellas que señala Jorge Pantaleón (2004, p. 19 y ss) como parte de las operaciones de representación puestas en juego en las burocracias estatales.

¹⁰ Hay una expresión en portugués que ejemplifica la idea de estadísticas como una forma de control sobre la población: “Entreí para estatística.” La frase es utilizada por las personas que han sido víctimas de la delincuencia y han hecho registro en la policía. Con una cierta dosis de ironía las personas dicen que la policía sabe lo que pasó, pero no resuelven el problema.

sino también por quienes las analizan. En consecuencia, los datos producidos en los cuatro países muestran como no solamente influyen criterios legales en el registro de delitos sino también ideológicos, organizativos y políticos.

Fundamentalmente a través del trabajo de campo nos fue posible identificar, conocer y comprender algunos tipos de problemas en los procesos de construcción de los datos (y concomitante del conocimiento producido en base a estos),¹¹ así como advertir algunos otros procesos de producción de información que por la forma en que fueron generados y desarrollados revelaron una eficiente articulación entre dimensiones técnica, experta y política. Procesos de producción de información que, por lo demás, pusieron de manifiesto el carácter sesgado de los datos, su valor político, y el peso de su estatalidad.

A los fines de exponer con cierto grado de detalle algunos de esos problemas y procesos nos detendremos sobre unos pocos “casos” de los desarrollados en esa investigación. Nos interesa, a través de estos relatos, destacar algunos elementos valiosos para pensar acerca de la producción de información y conocimiento. Vamos entonces a ellos.

Un tipo de problemas que remite a las dificultades en el registro de la información es aquel que resulta de las *divergencias interinstitucionales* o bien de la *colisión de lógicas institucionales*. Tomemos para el análisis los casos de Uruguay y de Argentina (o para ser más precisos, de la Ciudad de Buenos Aires). En el caso de Uruguay, la decisión de hecho de no intervención

¹¹ No desarrollaremos aquí la cuestión que por cierto es analizada *in extenso* en el documento final de consultoría ya citado. Sin embargo cabe destacar que, en líneas generales, los tipos de problemas sobre los datos podrían agruparse del siguiente modo: *problemas resultantes de niveles diferenciales y poco conocidos de arbitrio* (por ejemplo, desestimación de denuncia o de intervención cuando el hecho no es considerado delito o no es considerado “importante” – evento o acontecimiento–); *problemas resultantes del escaso alcance descriptivo* (por escasa o nula apertura de variables sobre las personas involucradas en los hechos –víctimas y presuntos autores– y de las circunstancias de los hechos); *problemas resultantes la divergencia o colisión de lógicas institucionales* (por ejemplo, sistemas de producción de información orientados a la gestión institucional y los procesos de trabajo versus sistemas orientados a la producción de información pública; sistemas en los cuales para las decisiones sobre el registro de información interviene más de una agencia); *problemas ligados a la comparabilidad* (dificultades para la comparación intra e interagencial por co-existencia de distintos sistemas categoriales y taxonómicos y por diferenciales niveles de desagregación territorial y/o unidad base – sistemas de registro para distintos usos, datos internos de policía para investigación criminal y datos de policía para proveer de información pública), datos con unidad territorial definida por zona de comisaría o departamental policial que no coincide con otros criterios de división territorial política, sociodemográfica etc.; problemas de “traducción”).

judicial en materia de faltas (fundada en la convicción de la necesaria y pronta modificación de algunas de ellas y en la de rogación de otras en el proceso de reforma del Código Penal) ha dejado un vacío no sólo sobre la intervención policial en la materia, sino también consecuentemente en los registros de su actuación. Consecuencia de esta situación ha sido que la Policía Nacional continuase deteniendo personas en virtud de la presunta comisión de faltas (por ejemplo: alteración del orden público –especialmente en aquellos casos ocurridos durante espectáculos deportivos, en virtud de las leyes especiales sobre violencia en el deporte–, ebriedad, obtención fraudulenta de una prestación – no pago de un taxi, un colectivo, un hotel, un restaurante o bar) y las mantuviese detenidas por un lapso máximo de cuatro horas, dando aviso verbal al juez competente. Mas al no iniciarse proceso alguno (en virtud de esa decisión de hecho de no intervención judicial) las personas luego de ese tiempo resultaban liberadas sin quedar registro alguno de sus detenciones. Y esto por cierto no sólo redundaba en implicancias graves en materia de libertades y derechos de los ciudadanos. Tiene también una más que significativa importancia por otras razones referidas a las posibilidades de control estatal sobre el desempeño de sus agencias. Este caso, creemos, ilustra de manera condensada al menos dos dimensiones de importancia en lo que hace al registro de acciones y su valor *qua* información. Por un lado, su valor como elemento de control de desempeño y gestión, ya que en este caso al no haber registro no es posible ejercer poder de contralor sobre el desempeño policial. Por otro lado, tampoco es posible conocer los motivos aducidos –fundados o no– que dieron lugar a esa detención en tanto hecho con intervención policial, y consecuentemente, mucho menos conocer el perfil de los individuos/población objeto de su intervención. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires,¹² cuando luego de un largo proceso se derogaron los edictos policiales y se creó la justicia contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, no sólo cambiaron las figuras contravencionales y las competencias de la Policía Federal –con jurisdicción sobre la Ciudad de Buenos Aires– en la materia sino que también, junto con las transformaciones institucionales, cambiaría toda una antigua modalidad de registro de información. A partir de ese momento los funcionarios policiales debieron enviar todas sus actuaciones a la Justicia Contravencional. Y, consecuentemente, suspendieron la elaboración de todo registro propio. En los primeros años el sistema registraba cada actuación policial informada (no exenta de problemas, con carencia de datos que revelaban deficiencias en el proceder policial en el mismo acto de su intervención, tanto como en el registro

¹² El caso desarrollado *in extenso* puede consultarse en Pita (2007).

de información), pero luego de unos años, entre la serie de un año y la de otro (2003 a 2004) el total informado de actas labradas por la policía federal en materia contravencional descendió abruptamente en un 45%. No obstante esa caída, podía notarse que los mismos artículos continuaban siendo los que tenía mayor incidencia, y que la población objeto de control e intervención era la misma. ¿Qué ocurrió? Consultados los funcionarios del sistema judicial sobre este más que importante descenso en la cantidad de actas registradas se nos explicó que “se definió una política al respecto ya que la policía salía a hacer número, el famoso ‘salir a hacer estadística’ y el 80% había que archivarlas porque no servían”. Simultáneamente a esto, el sistema de registro –y consecuentemente los informes resultantes del procesamiento de información– era cada vez más detallado. Año a año se había ido perfeccionando el sistema de información pero acotado a las acciones judiciales estrictamente hablando. De hecho, se consiguió mejorar el sistema informático con técnicos propios del área para que el mismo tuviera una doble funcionalidad. Por una parte, como soporte para la gestión del trabajo que redundara en la agilidad de la administración (ingreso de actas, asignación de causas a fiscalías, defensores oficiales, juzgados y Cámara, con los debidos resguardos y campos de información cerrados conforme las pautas del proceso judicial). Y por otra parte, como generador de los insumos necesarios para producir los informes anuales para proveer información pública. Es decir, el sistema de registro en la justicia contravencional había mejorado notablemente pero ajustado a sus propios fines: la administración de justicia y la posterior sistematización de los datos para producir información pública. Se había decidido así dejar por fuera las actuaciones policiales que, se consideró, eran resultado de la lógica policial de “salir a hacer estadística” y que, sin duda, perjudicaba a la agencia judicial toda vez que, una más elevada medida cuantitativa de la acción policial –aunque posteriormente fuera dejada de lado por inconducente por falta de pruebas o deficiente registro de información– impactaría negativamente en los indicadores de la administración de justicia, afectando así su medida de su rendimiento, productividad o eficiencia en su labor (esto al menos, desde la lógica con la que se ha organizado la producción de información). Por su parte, la policía dejó de tener la obligación de producir información pública sobre la materia, toda vez que sus actuaciones son registradas (o dejadas de registrar) por la Justicia Contravencional. De este modo, aunque las razones aducidas por la justicia contravencional para dejar de registrar las actuaciones informadas por la policía revisten racionalidad, y más aún, pueden ser comprendidas a la luz de los conflictos que produce el encuentro –y colisión– de lógicas e intereses interagenciales diferentes, lo cierto es que

lo que se ha perdido es el registro de esa “medida” que –a modo de indicador *proxy*– informaba de una actividad que fundada o infundadamente, desarrolla la policía en el marco de *sus formas de hacer e intervenir* para con grupos sociales que se han constituido en su “clientela habitual”, invisibilizándose así definitivamente (por la ausencia de registro) la medida de aquellas prácticas institucionales son objeto de intervención policial en materia contravencional.

Los casos, presentados a modo de ejemplo, nos permiten llamar la atención sobre algunos asuntos. En primer lugar, es de destacar el hecho de que las decisiones y la lógica de funcionamiento de una institución repercuten sobre la modalidad de funcionamiento y de registro de otra. Luego, puede verse también que el registro de información de las instituciones sobre sus propias actuaciones tiene varios usos: resultan insumo para el inicio de acciones de otra agencia o institución; son elemento valioso para la evaluación del desempeño de las instituciones (y para la medida de su carga de trabajo); permiten dar cuenta de cómo y sobre qué acontecimientos y sujetos los agentes públicos emplean las normas y proceden. Estos ejemplos llevan también a llamar la atención sobre el hecho de que los registros de información son pasibles de diferentes tipos de usos (para dar cuenta de lógicas sociales, para informar acerca de prácticas y desempeños institucionales etc.) y junto con ello es importante atender a la necesidad de contar con instancias de articulación interinstitucionales que sean capaces de ponderar y atender a las necesidades de uso de información tanto intra como extra agenciales. A la vez estos relatos de “casos” nos llevan a considerar la necesidad de atender a los efectos que en materia de registro de información se producen cuando se alteran normas y procedimientos –de manera formal o informal– en tanto impactan sobre los procesos de trabajo de distintas agencias. Y, por otra parte, nos permite señalar la invalidez de sostener que los datos “o dicen la verdad o mienten”: la creencia en el principio de que los números expresan la realidad, cae por tierra cuando se hace evidente que estos sólo expresan construcciones hechas a partir de una determinada perspectiva sobre la cual, es claro, se agrega una cuestión adicional: la autoridad legítima sobreimprimiendo valor de verdad a un dato por el hecho de, con su autoridad, estar certificándolo. El foco de la cuestión entonces debe ser orientado hacia el momento de la decisión de registrar o no los hechos y cómo hacerlo.

Otro tipo de problemas se encuentra ligado a las *formas de hacer* policiales en lo que se refiere al registro de cierto tipo de hechos y a las rutinas o experiencias de registro (o de ausencia de registro) de información. Es decir, se trata de registros e información cuya producción es *resultante*

de niveles discrecionales y poco conocidos de arbitrio. Muy sintéticamente basta decir que se trata de prácticas ligadas a situaciones cotidianas en las cuales la institución policial en general no se quiere involucrar pues desde su perspectiva su registro sólo representa aumento de trabajo – lo que en Brasil se conoce comúnmente como “feijoadá” (Giuliane, 2008), aquellas “cosas de nada”. Es decir, se trata de hechos sobre los cuales las policías des-estimulan la denuncia (y consecuentemente el registro de los hechos): básicamente conflictos entre vecinos, amigos, o peleas conyugales. Estos casos se diferencian de aquellas situaciones en las que los hechos se ligan o corresponden con una demanda de trabajo inequívoca de la que no se puede escapar (los homicidios, principalmente; y también los robos tenidos por “importantes”: ¿por el tipo de víctimas involucradas? ¿por el tipo de bienes en cuestión? generalmente por ambas condiciones: status de la víctima, robo de objetos de valor considerable, robos que implican trámites en compañías aseguradoras), tareas a las que considera actividades policiales que van de suyo. Es evidente que las formas tradicionales de administración institucional de conflictos por organismos públicos, tales como la policía y la justicia, han actuado en la recepción y el tratamiento de denuncias para que cierto tipo de conflictos sean descalificados institucionalmente. Eso hace posible comprender no sólo la desconfianza que muchas veces la población manifiesta en relación a esos organismos, sino que también vuelve posible identificar problemas en la atención y seguimiento de los casos, que llevan a que los funcionarios de seguridad pública tiendan a minimizar los conflictos, tratándolos como un problema de importancia menor, es decir, una “cosa de nada”. En todo caso, lo cierto es que estas prácticas, llevan a la carencia de registro de ese tipo de hechos. La discrecionalidad y las modalidades arbitrarias de recepción de noticias sobre los hechos, así como la eventual desestimación de denuncia, deja por fuera de todo tipo de registro –y así de conocimiento– un tipo de hechos ligados a esa naturaleza de lo cotidiano, lo no espectacular y recurrente que habla de una de las tantas formas en que se manifiesta la conflictividad social, que por veces suele ligarse a asuntos de seguridad ciudadana.

A continuación presentamos –al igual que los otros “casos” también de manera estilizada– el relato de una experiencia que al menos en su inicio, consiguió articular de manera eficiente las dimensiones técnica, cognitiva experta y política¹³ aunque de hecho resultó una experiencia si bien valiosa,

¹³ Al igual que en lo que hace a los otros casos, no nos detendremos aquí en la presentación y detalle sobre todos los analizados en nuestra consultoría. No obstante, además de remitir al lector interesado a ella, mencionaremos aquí que en el informe hemos descrito y analizado

deficiente en materia de registro de información porque la experiencia sólo resultó en un registro sostenido en base a la intervención personal de un policía y a la movilización de medios en torno a ciertos casos.

En el Brasil los años 2000 se han destacado por la explicitación de nuevas modalidades de conflicto: aquellos cuya motivación es de naturaleza religiosa. Generalmente asociados a conflictos que involucran grupos evangélicos neopentecostales y de matriz afrobrasileña, la forma en como han sido tratados por el sistema policial y judicial ha suscitado polémica desde que, en el año 2008 algunos casos que llamaremos aquí casos de *intolerancia religiosa*, se tornaron públicos en Río de Janeiro. Estos hechos que involucraron integrantes de religiones evangélicas neopentecostales y afrobrasileñas, dieron lugar a la constitución de una *Comissão de Combate a la Intolerancia Religiosa* (CCIR – cf. Miranda, 2010), compuesta por miembros de organizaciones religiosas, del movimiento negro y de organizaciones no gubernamentales, que han estimulado a las *víctimas* a presentar demandas judiciales por reconocimiento de sus derechos, como veremos más adelante. Es necesario señalar que en la agenda establecida por el grupo “luchar contra la intolerancia” y “defender la libertad” religiosa no son acciones equivalentes, y no hay una distinción clara entre ellas en el plano del discurso. No obstante, durante el trabajo de campo,¹⁴ fue posible observar que los integrantes de la Comisión defienden el “combate a la intolerancia” entendido este como la realización de actos públicos que demuestren que “todas las religiones son una sola” que deben convivir armónicamente, y la divulgación de la necesidad de la realización de denuncias en comisaría para el inicio de acciones judiciales.

Desde el punto de vista de la legislación es posible notar que la CCIR defiende la utilización del derecho constitucional en lo que se refiere a la libertad de creencia y de culto y de la Ley nº 7.716, del 5 de enero de 1989,

casos que dan cuenta de asuntos ligados a: violencia de género y violencia doméstica en Uruguay (experiencia realizada); violencia intrafamiliar y de género en Paraguay (en curso durante 2011); creación del Consejo Asesor en Ministerio de Seguridad en Argentina (en curso durante 2011) y registro de hechos de intolerancia religiosa en Brasil (en curso durante 2011). En todos ellos pudo observarse al menos alguna de estas características: las experiencias rompían con tradiciones burocráticas e instaladas en los circuitos de producción de información; y/o sumaban agentes no frecuentes –organizaciones e instituciones por fuera de la estructura burocrático administrativa estatal como universidades, organizaciones de víctimas, colectivos organizados en demanda de derechos y/o de violaciones a esos derechos–, atendiendo a asuntos relevantes en el campo específico etc; la agenda que regía no era la intra-institucional e histórica sino que la misma se volvía permeable a los tiempos de la política societal y/o de las agendas de los movimientos sociales.

¹⁴ Este apartado recoge resultados parciales del proyecto “Combate à intolerância ou defesa da liberdade religiosa: paradigmas em conflito na construção de uma política pública de enfrentamento ao crime de discriminação étnico-racial-religiosa” desarrollado en el INCT-InEAC bajo la dirección de Ana Paula Mendes de Miranda.

conocida como Ley Caó¹⁵ que define a los crímenes resultantes de prejuicio de raza o de color,¹⁶ y especialmente su artículo 20:

Art. 20. Practicar, inducir o incitar la discriminación o prejuicio de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional. Pena: reclusión de uno a tres años y multa (*apud* Silva, 2009).

El obstáculo al reconocimiento de los derechos no está por lo tanto ligado a la falta de instrumentos legales, y sí a la aceptación por parte de los funcionarios policiales del respaldo jurídico en lo que se refiere al encuadramiento de los casos en la Ley 7.716 (Ley Caó), pues hay varios policías que recusan utilizarla, alegando que el artículo 208 del Código Penal, que penaliza el “ultraje al culto e impedimento o perturbación de acto relativo a este”, no se encuentra revocado por la Ley Caó (Pessôa, 2009). De acuerdo con el Comisario Henrique Pessoa, la Ley Caó a pesar de ser un instrumento legal apropiado, todavía sufre fuerte resistencia entre los policías. Veamos cómo es que esto ocurre.

De los treinta y dos casos registrados por la policía que fueron analizados, se identificaron seis que fueron tipificados por la Policía Civil según la Ley Caó, o sea, fueron encuadrados como “prejuicio de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional”. Otros dos casos también fueron clasificados como delitos graves, a saber, tortura y secuestro o tentativa de privación de la libertad.¹⁷ Los demás fueron tipificados como delitos de “menor potencial ofensivo”: calumnia, injuria, difamación, ultraje al culto e impedimento o perturbación de acto relativo a este, amenaza, lesión corporal, daño, malos tratos, perturbación del trabajo o sosiego ajenos. Cabe destacar que antes de la creación de la CCIR, el delito de “prejuicio de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional” (Ley Caó) no era registrado en las comisarías, que utilizaban solo el tipo “ultraje al culto e impedimento o perturbación de acto relativo a este” (Art. 208 del Código Penal). Actualmente, incluso con la actuación de la CCIR,

¹⁵ Caó es el seudónimo del diputado (también abogado y periodista) Carlos Alberto de Oliveira, del Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro (PDT-RJ), que integró la Asamblea Nacional Constituyente de 1988. El periodista fue autor del inciso 42, del Artículo 5º, que tipificó el racismo como delito no excarcelable (inafiável en el idioma y el sistema penal original) e imprescriptible. El ítem fue aprobado en particular y contó con mas votos que toda la Constitución. Hasta entonces, el racismo era una contravención, tal como constaba en la Ley de Afonso Arinos, de 1951.

¹⁶ La ley Caó fue alterada posteriormente por las Leyes nº 8.081/90 e 9.459/97, que agregaron los delitos de discriminación por etnia, religión o procedencia nacional.

¹⁷ *Sequestro ou tentativa de cárcere privado* en el idioma original. Según Vagner Silva (2007), esas religiones no tienen una tradición de organización en torno de representaciones colectivas, y sí de disidencias y confrontación.

hemos observado que la tipificación del delito de prejuicio con base en la Ley Caó aun no es una práctica entre los policías. La diferencia fundamental entre las dos tipificaciones es que en los casos clasificados según la Ley Caó deben ser encaminados al fuero penal (*Vara Criminal*), mientras que los casos de “ultraje al culto e impedimento o perturbación de acto relativo a este” son considerados delitos de menor potencial ofensivo, y por eso, son encaminados a los JECrim (juzgados especiales criminales).

Junto con esto resulta importante destacar que la *intolerancia religiosa* generalmente aparece asociada a otros tipos de conflictos, en especial, a agresiones que involucran a familiares y vecinos, discriminaciones en los ambientes laborales y en espacios públicos (escuelas, comisarías y tribunales), y agresiones realizadas en el ámbito de cultos neopentecostales. Todos estos tipos de hechos de los tradicionalmente rechazados para su registro por tratarse, desde la perspectiva policial, de “cosas de nada”. Esta clasificación puede ser contrastada con casos de naturaleza semejante en San Pablo, analizados por Vagner Gonçalves da Silva (2007), y caracterizados por los siguientes patrones de ocurrencia:

1. agresiones realizadas en el ámbito de culto de las iglesias neopentecostales y sus medios de divulgación;
2. agresiones físicas contra *terreiros* y/o sus miembros;
3. ataques a las ceremonias religiosas afro-brasileñas en espacios públicos.

Según Silva, la estrategia de esos “ataques” estaría direccionada a la imagen pública de las religiones de matriz afro-brasileña, lo que tendría como consecuencia un doble reacción: no aceptar las ofensas, y reaccionar; sea denunciando los casos individualmente, sea buscando apoyo jurídico de forma organizada.

En Río de Janeiro el análisis de los casos permite distinguir la siguiente diferenciación entre tipos de conflictos:

1. agresiones involucrando vecinos;
2. agresiones involucrando familiares;
3. agresiones realizadas en el ámbito de los cultos neopentecostales;
4. discriminación por motivos religiosos en el ambiente laboral;
5. discriminación por motivos religiosos en el espacio público, en especial en la escuela y en ambientes del poder judicial.

Hasta el momento fue posible concluir que los integrantes de la Comisión parecen estar satisfechos con el tipo de atención personalizada que han recibido por parte de la Policía Civil en los últimos años y por la atención que las autoridades del Poder Judicial han dedicado a la CCIR. Esto se debe al hecho de haber ocurrido cambios en relación al registro de los casos, como la corrección de las categorías clasificatorias del Sistema de *Delegacia Legal*, aunque aún

no haya una política institucional en relación al delito de discriminación étnico-racial-religiosa y la práctica policial rutinaria y habitual permanezca inalterada, con los policías juzgando “a ojo de buen cubero” y sobre cada caso en particular cual debe o no ser registrado. Sin embargo, algunos integrantes de la Comisión tienen claro que la demanda por reconocimiento de derechos no se agota en el registro de denuncia policial. De hecho, es posible observar diversas manifestaciones que expresan que el reconocimiento legal no es considerado suficiente para lidiar con los “ataques”, ya que no dan cuenta de la dimensión del insulto moral (Cardoso de Oliveira, 2002, p. 31), o sea, reconocen que las agresiones sufridas no son fácilmente definidas por el lenguaje tradicional del derecho y tampoco expresan el resentimiento y los sentimientos de las víctimas. No obstante, es posible constatar que el encaminamiento de esos conflictos al Poder Judicial es una demostración de desconfianza en lo que hace a la posibilidad de autor regulación entre las personas en función de sus vinculaciones religiosas y, consecuentemente, de sus intereses manifiestamente opuestos, lo que está asociado a la visión de que la autoridad del juez puede representar un elemento fundamental en el reconocimiento de derechos. La visibilidad que los casos de *intolerancia religiosa* han tomado en el espacio público fluminense está directamente asociada a una estrategia política de la CCIR de retirar el conflicto de la esfera de la intimidad para llevarlo a la esfera pública, revelando un modo de operar poderes en las relaciones sociales para alcanzar, directa o indirectamente, cursos de acción criminalizables. Así, la estrategia de llevar a la esfera pública la *intolerancia religiosa*, sea por medio de la *Caminhada* o a través de las causas judiciales, tiene por objetivo confrontar una de las características de las prácticas de la discriminación en el Brasil, que es su disimulación (Cardoso de Oliveira, 2004), lo cual la hace de difícil identificación inclusive para aquellos que la sufren. Incluso siendo una práctica ilegal, la discriminación no es percibida como delito por los diversos agentes estatales, ya que moralmente esta también es descalificada, pues reconocer que hay conflictos y que ellos son motivados por la explicitación de prejuicios no es algo socialmente aprobado en esta sociedad. La *publicización* de estos conflictos puede ser pensada entonces como un mecanismo que los actores, cuya dignidad ha sido históricamente negada o descalificada en el plano ético-moral, utilizan para buscar la reversión de ese escenario, generando expectativas de reintegración social.

A través de los casos expuestos –aunque brevemente relatados– puede notarse que en cada uno de ellos se hace evidente la importancia del registro de

información *qua* indicador de parámetros en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos. A la vez que, por el contrario, en los ejemplos expuestos se hace evidente que la no previsión del impacto de determinadas decisiones o cambios normativos se tradujo en perder información y así dejar de tener noticias de lo que está aconteciendo en ese campo. Como destacábamos páginas atrás, nuestra propuesta de consultoría procuró dar cuenta de prácticas y rutinas que debido a distintas razones producían problemas en los procesos de construcción de los datos (llegando incluso a la generación de carencia de información!), de procesos de producción de información y conocimiento que debido a la manera en que fueron implementados, a los objetivos definidos, y también debido a los tipos de actores convocados para su generación resultaron (e incluso eventualmente debido a las coyunturas en que estos proyectos fueron puestos en marcha) en experiencias que –aunque no necesariamente mediríamos en términos de éxito– encontramos valioso destacar en tanto nos ofrecen una mayor serie de variables y elementos para pensar; y también de la ocurrencia tipos de hechos y situaciones de violencias y conflictividades –resultantes de determinada dinámicas sociales– que de acuerdo a lo que nos relataban en cada lugar quedaban por fuera de todo tipo de registro o bien resultaban registradas de manera deficiente y sesgada.¹⁸

Conclusiones parciales

Los casos que, presentados a modo de ejemplo, han sido presentados nos permitieron llamar la atención sobre los procesos de producción de información y sobre las dificultades de circulación, integración y análisis de la misma cuando interviene más de una agencia o institución en su producción o su uso. También hemos llamado la atención acerca de los diversos usos que una misma institución busca dar a la información producida (como elemento/medida de la eficiencia de su desempeño y para la medida de su carga de trabajo; luego, como insumo/material de evaluación de su desempeño y redefinición de sus acciones; para dar cuenta de cómo y sobre qué acontecimientos y sujetos los agentes públicos emplean las normas y proceden). En los ejemplos expuestos se hace evidente que la no previsión del impacto de determinadas decisiones o cambios normativos se tradujo en perder información y así dejar de tener noticias de lo que está aconteciendo en ese campo.

¹⁸ Para este último grupo de hechos en el caso de Argentina indagamos en torno a las detenciones arbitrarias de jóvenes de sectores populares, en el caso de Brasil lo hicimos acerca de las situaciones de violencia ante casos de intolerancia religiosa. Y para los casos de Paraguay y Uruguay nos detuvimos sobre los hechos de violencia y muertes en situaciones de desalojo a poblaciones campesinas en un caso y sobre los operativos masivos de carácter policial sobre barrios pobres y cantegriles zonas de la ciudad de Montevideo y el área metropolitana en el otro.

Por lo demás, más allá de la trama de agencias e instituciones implicadas en la generación, procesamiento, análisis, valoración y uso de la información (y eventualmente del conocimiento que de ella resulta), hay toda una red de organizaciones e instituciones por fuera de la burocracia estatal pero a ella ligada de diferentes formas (universidades, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos etc.) que requieren esa información. Y en todos y cada uno de esos requerimientos de uso de la información –o de demanda de conocimiento– se hace evidente la importancia del registro de la misma *qua* indicador de parámetros en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos.

Esta experiencia de consultoría nos ha permitido advertir que si bien es de destacar que actualmente los gobiernos tienen alguna encomiable predisposición política a introducir cambios en la forma de gestión de los datos, dicha disposición resulta más que inestable; mas precisamente diríamos endeble, toda vez que no se han podido generar las condiciones para la producción de un corpus de conocimiento sistemático que articule seguridad ciudadana y derechos humanos, y ello en gran medida es consecuencia de las dificultades para incidir y alterar acendradas culturas institucionales en las cuales las retóricas y prácticas ligadas al mundo de los derechos resultan en cierto sentido ajenas.

Con notables avances, y también con eventuales retrocesos, es claro que los países de la región han tomado una importante serie de decisiones en torno a las formas de lidiar con la información. No obstante, ellos no han conseguido aún sortear la labilidad de una agenda permeable a demandas de matriz autoritaria e inmediateistas de la sociedad civil, ni tampoco la tendencia a producir *información* antes que *conocimiento*. Esto amerita un destaque, porque aún cuando pueden mencionarse algunos avances orientados a la producción y gestión de conocimiento, de manera mayoritaria las distintas experiencias estatales de los cuatro países, suelen trabajar bajo la premisa de producir y gestionar información (de preferencia cuantitativa). La diferencia en este punto es central, ya que producir y gestionar información supone estructurar formas de compilación, difusión y acceso de aquello que, una vez registrado por las agencias y/o instituciones correspondientes en función de su desempeño, se informa. Es decir, supone básicamente sistematizar y compilar datos que en este campo son aquellos que dan cuenta de la actividad de las agencias ligadas a la seguridad, y específicamente de acuerdo al recorte de este documento, de las policías. Mientras que, diferentemente, producir y gestionar conocimiento tiene como objetivo valorizar las informaciones existentes

contextualizándolas, identificando a la vez alcance y limitaciones de los datos producidos en virtud de su propia naturaleza, de las rutinas y tradiciones institucionales bajo las cuales son producidos. Así, producir conocimiento supone articular distintas fuentes de información y poner en juego diferentes metodologías de producción de información sobre aquellos asuntos en los que las agencias involucradas intervienen o se decide que deben intervenir porque se considera que son y/o deben ser asuntos de interés público y requieren de intervención específica por la vía de las políticas públicas, con miras a conocer lo más acabadamente procesos, dinámicas, sujetos involucrados; consiguiendo de este modo articular información diversa con el objeto de conocer –ahora sí– fenómenos sociales específicos sobre los cuales se busca intervenir por la vía de las políticas públicas.

Otros aspectos que constituyen un obstáculo para la transformación de las políticas públicas *en materia de producción de datos* son el predominio de la lógica policial/penal en el registro de datos, que se suma a resistencia a incorporar delitos vistos o considerados como “no tradicionales”; una escasa permeabilidad para la transformación de rutinas, cuyos efectos son severos con respecto a el deficiente nivel de desagregación de la información y problemas de cobertura territorial y categorización, así como a deficiencias en la publicación periódica de la información y de mecanismos aceitados para respuesta eficiente ante demanda de información.

La experiencia de consultoría nos ha permitido concluir que falta aún mucho trabajo institucional para dar cuenta de manera efectiva de la *intersección temática* que resulta de los problemas referidos a Derechos Humanos y a Seguridad Ciudadana y es poco frecuente la existencia de corpus de datos que ofrezcan información sistematizada que *articule* ambos campos. Llamar la atención sobre estas cuestiones y demostrar en qué manera el no registro o el registro deficiente de ciertos conflictos los invisibiliza o bien lleva a analizarlos de manera errada y así producir intervenciones equivocadas resulta para nosotras de importancia capital toda vez que consideramos que la ausencia de información redundante, finalmente, en la limitación o negación de derechos.

Por último podría pensarse como deseable que las experiencias de consultoría tengan como propuesta un plan y un meta plan: esto es, que generen un producto que sea capaz de realizar un diagnóstico-estado de situación que de cuenta tanto de las carencias como de las dificultades burocrático-institucionales y políticas que impiden que los Estados generen esta información y esos conocimientos, por un lado. Y por otro, que de resultados de esos informes las instituciones requirentes sean capaces de producir variados resultados. Unos que informen de manera sustentada las carencias y dificultades, pero

que a la vez les provean de conocimiento para tomar decisiones en el corto plazo (por ejemplo, en este caso, para saber qué indicadores –de los existentes– en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos, deben recoger para elaborar resúmenes informativos para proveer al poder político. Y junto con ello, un meta plan: saber qué investigaciones *ad-hoc* requerir y/o generar para dar cuenta de información y conocimiento no generado de manera sistemática y en qué campos y con que objetivos convocar al desarrollo de consultorías que antes que proponer recomendaciones y consejos generales, propicien la producción de conocimiento que de resultas de ajustado conocimiento del campo, sean capaces de contribuir tanto a la toma de decisiones políticas como a la generación de insumos valiosos para la evaluación de políticas públicas implementadas, así como a la detección de áreas de vacancia y necesidad.

Referencias

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Racismo, direitos e cidadania. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, p. 81-93, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. *Direito legal e insulto moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

GIULIANE, Érika Andrade Souza. *Feijoada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Entre o privado e o público: considerações sobre a (in)criminação da intolerância religiosa no Rio de Janeiro. *Anuário Antropológico*, v. 2009-2, p. 125-152, 2010.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; PITA, María Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 59-81, 2011a.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; PITA, Mari a Victoria. O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre *mortes violentas* nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires. In: Roberto Kant de Lima et al. (orgs.). *Burocracias, direitos e conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011b.

ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos – Comisión Interamericana de derechos humanos (OEA/CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA documentos oficiales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 2009 (*OAS Cataloging-in-Publication Data*, Original: Español).

PANTALEÓN, Jorge. *Uma nação sob medida: estatísticas, economia e planificação na Argentina (1918-1952)*. Tese (Doutorado) – Museu Nacional Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PESSÔA, Henrique. A atuação cidadã da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro no combate à intolerância religiosa. In: Ivanir dos Santos; Astrogildo Esteves Filho (orgs.). *Intolerância religiosa × democracia*. Rio de Janeiro: Ceap, 2009.

PITA, María Victoria. Contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires: prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información. *VII Reunión de Antropología del Mercosur*, Ufrgs, Porto Alegre, Brasil, 2007.

SILVA, Vagner Gonçalves da (org.). *Intolerância religiosa: impactos do neopentecostalismo no campo religioso brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2007.

SILVA, Jorge da. *Guia de luta contra a intolerância religiosa e racismo*. Rio de Janeiro: CEAP, 2009.

Recebido em: 6 maio 2014

Aprovado em: 17 out. 2014

Autora correspondente:

Ana Paula Mendes de Miranda

Campus do Gragoatá – Bloco “O”, Sala 325 – São Domingos

24210-350, Niterói, RJ